

ВНИИ ИНТЕХЦЕНТР
Центр переводов

ПЕРЕВОД № 1516

Информация о конституционных и

(название работы на русском языке)

парламентских структурах

(система парламентских комиссий)

(название работы на языке оригинала и выходные данные)

Informations constitutionnelles

et parlementaires

(Le système des commissions parlementaires)

Переводчик: Вельмошкин А.П.

(Ф.И.О.)

Перевод выполнен: 12. 9. 1991

(Дата)

Количество страниц: 94

МОСКВА, 1991 г.

Межпарламентский Союз

ИНФОРМАЦИЯ О КОНСТИТУЦИОННЫХ И ПАРЛАМЕНТСКИХ
СТРУКТУРАХ

Первая серия - тридцать четвертый год

СОДЕРЖАНИЕ

АССОЦИАЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНЫХ СЕКРЕТАРЕЙ ПАРЛАМЕНТОВ

СИСТЕМА ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИССИЙ

Доклад господина Гельмута Шелькнехта
(Федеративная Республика Германии. Бундестаг)

Содержание

Содержание	
Предисловие	
Общие сведения (1-3)	
1. Различные виды комиссий	
2. Различные системы комиссий	
3. Число комиссий	
Учреждение и роспуск комиссий (4-8)	
4. Общие положения	
5. Учреждение	
6. Права меньшинств	
7. Дебаты об учреждении комиссий	
8. Роспуск	
Назначение членов комиссий (9-19)	
9. Количество членов	
10. Распределение депутатских мест	
11. Изменение количества членов	
12. Независимые члены	
13. Назначение членов комиссий	
14. Критерии при назначении	
15. Принадлежность к нескольким комиссиям	
16. Несовместимость должностей	
17. Срок полномочий члена комиссии	
18. Специальное вознаграждение	
19. Отставка и отзыв члена комиссии	
Заместители (20-30)	
20. Количество	
21. Порядок назначения	
22. Условия заместительства	
23. Исполнение функций	

24. Права заместителей
25. Присутствие действительных членов комиссий
Председатель (26-32)
26. Назначение
27. Система пропорционального представительства
28. Председательство и оппозиция
29. Председатель и председательство
30. Отсутствие председателя
31. Права председателей комиссий
32. Другие органы управления
Сотрудники комиссий (33-36)
33. Численность коллектива сотрудников
34. Функции сотрудников
35. Подбор сотрудников
36. Политические пристрастия
Заседания комиссий (37-48)
37. Время и место проведения заседаний комиссий
38. Продолжительность заседаний комиссий
39. Количество заседаний комиссий
40. Созыв заседания комиссии
41. Повестка дня
42. Присутствие членов комиссии на заседании
43. Присутствие других лиц
44. Участие в работе комиссии
45. Координация деятельности
46. Секретность
47. Поддержание рабочего порядка
48. Средства массовой информации
Полномочия и функции комиссий (49-55)
49. Определение полномочий и функций
50. Полномочия
51. Конфликты, относящиеся к сфере полномочий
52. Начало деятельности комиссий
53. Сотрудничество
54. Отстранение комиссий
55. Бюджет комиссий
Общие процессуальные нормы (56-76)
56. Специальные процессуальные нормы
57. Процессуальные нормы комиссий и парламента
58. Влияние на рабочую процедуру

59. Кворум	67
60. Отсутствие кворума	68
61. Виды голосования	69
62. Неотменяемость решений	70
63. Порядок сбора информации	70
64. Предусматриваемые изменения	71
65. Обязанность консультироваться у определенных лиц	71
66. Сроки	71
67. Завершение обсуждений	72
68. Ответственный за доклад	73
69. Назначение докладчиков	73
70. Задачи докладчика	74
71. Промежуточный доклад	74
72. Содержание доклада	75
73. Количество экземпляров доклада	76
74. Время для обсуждения в ассамблее	77
75. Предложения, адресованные правительству	77
76. Протоколы обсуждений	77
Процедура обсуждений законопроектов и законодательных инициа- тив (77-82)	78
77. Мандат	79
78. Одновременная передача дел нескольким комиссиям	79
79. Поправки	80
80. Порядок работы с представленными поправками	81
81. Законопроекты и законодательные инициативы, по которым не представляется доклад	82
82. Инициатива, исходящая от комиссий	83
Процедура обсуждения вопросов, не относящихся к законодатель- ству (83-87)	83
83. Типичная повестка дня	83
84. Порядок проведения	84
85. Документальная основа обсуждения	85
86. Рамки обсуждения	85
87. Влияние на будущую политику	85
Комиссии, наделенные специальными функциями (88-92)	86
88. Назначение постоянных должностных лиц	86
89. Делегирование законодательных полномочий	86
90. Контроль юридических актов правительства	87
91. Комиссия по петициям	88

92. Регламентная комиссия	23
Подкомиссии (93-98)	20
93. Учреждение	22
94. Задачи и компетенция подкомиссий	24
95. Порядок работы подкомиссий	24
96. Совместные подкомиссии	25
97. Среднее число подкомиссий	25
98. Другие неофициальные органы	25
Двухпалатная система парламента (99-100)	25
99. Комиссии, состоящие из членов обеих палат	26
100. Функции совместных комиссий	23
Комиссии, в состав которых входят не члены парламента (101) ...	27
101. Примеры	27

ПРЕДИСЛОВИЕ

Прежде всего я хочу горячо поблагодарить все парламенты, которые любезно согласились ответить на мой вопросник. Мой доклад составлен на базе ответов следующих парламентов:

Австралия (сенат)
Австралия (палата представителей)
Австрия
Бельгия (сенат)
Бельгия (палата представителей)
Канада (палата общин)
Кипр
Европейский Совет
Корея (Республика)
Дания
Египет
Испания (сенат)
Испания (палата депутатов)
США (сенат)
США (палата представителей)
Финляндия
Франция (Национальное Собрание)
Греция
Индия (Народная палата)
Индонезия
Ирландия (нижняя палата и сенат)
Италия (сенат и палата депутатов)
Израиль
Япония (палата представителей и палата советников)
Норвегия
Новая Зеландия
Европарламент

- Нидерланды (нижняя палата)
- Филиппины
- Польша
- Германская Демократическая Республика
- Федеративная Республика Германии (бундестаг)
- Федеративная Республика Германии (бундесрат)
- Соединенное Королевство (палата лордов)
- Соединенное Королевство (палата общин)
- Швеция
- Швейцария
- Таиланд (сенат и палата представителей)
- Западноевропейский Союз
- Заир

Ассоциация генеральных секретарей парламентов

СИСТЕМА ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИССИЙ

Доклад господина Гельмута Шелькнехта
(Федеративная Республика Германии. Бундестаг)

В большинстве парламентов существует разделение труда между ассамблеей и другими органами, обычно небольших, созданными в системе ассамблеи и именуемыми комиссиями.

Эти комиссии оказывают помощь ассамблее в выполнении парламентских функций. Так, они готовят решения ассамблеи или выполняют ее функции.

В настоящем докладе речь идет только о комиссиях (за исключением "Комитетов Общеввропейского Дома"), которые тем или иным способом принимают участие в выполнении типичных парламентских задач (например, законодательство и контроль деятельности правительства). Следовательно, неважно, будут ли эти органы названы комиссиями или как-то иначе. В то же время, в докладе не упоминаются институты, в задачу которых входило бы ведение дел или организация работ ассамблеи (например, Бюро), или исполнение других задач, возлагаемые на администрацию парламента (ресторан, библиотека). Исключены также парламентские группы и их подразделения, в том числе внепарламентские институты, к которым принадлежат некоторые депутаты.

Настоящий доклад не преследует цель дать исчерпывающий обзор работ комиссий в парламентах, ответивших на вопросник. Наоборот, я просто попытался найти различные типичные возможности, в пользу которых высказались парламента, для того чтобы решать обычно сходные проблемы. В то же время, я обращаю внимание на особенности, которые встречаются в некоторых парламентах и могут представлять общий интерес.

Общие сведения (I-3)

I. Различные виды комиссий

Как правило, любой парламент волен образовывать комиссии. Поэтому, в большинстве парламентов, которые нам дали свой ответ, могут быть учреждены различного рода комиссии. Тем не менее, это не говорит о том, что все эти виды допустимых комиссий отвечают одной и той же практической необходимости. Однако, так обстоит дело для следующих категорий комиссий:

- специальные (ad hoc) комиссии*, занимающиеся рассмотрением конкретного законопроекта или законодательной инициативы. Этот вид комиссии существует в большинстве парламентов, хотя весомость их не всегда одинакова в зависимости от различных систем комиссий соответствующих парламентов; (см. п. 2)

- специальные (ad hoc) комиссии, занимающиеся рассмотрением конкретного вопроса, не относящегося к законодательству. Этот вид комиссий, включающий комиссии по расследованию конкретного дела, существуют также в большинстве парламентов;

- постоянные комиссии** , занимающиеся рассмотрением большинства или всем комплексом законопроектов и законодательных инициатив, относящихся к определенной политической сфере;

- постоянные комиссии, занимающиеся обсуждением всех вопросов, относящихся к конкретной политической сфере, но не затрагивающих законодательство;

- постоянные комиссии, занимающиеся рассмотрением вопросов в определенной сфере, затрагивающей, в случае надобности, законодательство в этой области;

- постоянные комиссии, занимающиеся обсуждением всем комплексом законопроектов и законодательных инициатив и всех других вопросов в определенной политической сфере. Этот вид комиссий не только часто встречающийся, но и играющий наиболее важную роль (см. п. 2) в системе комиссий большинства парламентов, ответивших нам на вопросник;

*Специальные (ad hoc) комиссии учреждаются для определенной цели. Они прекращают существование после выполнения своей миссии.

**Постоянные комиссии учреждаются (без определенной цели) либо на неопределенный срок, либо на срок полномочий законодательного собрания или на время сессии.

- постоянные (или специальные) комиссии, выполняющие функции не относящиеся к компетенции какого-либо министра (например, вопросы иммунитета, выборов, регламента, процессуальный вопрос, вопросы несовместимости должностей, предложения по привлечению к суду);
- постоянные комиссии, занимающиеся рассмотрением петиций;
- в двухпалатных парламентах довольно часто учреждаются совместные комиссии обеих палат (см. п. 99).

2. Различные системы комиссий

Система комиссий парламента включает то или иное число комиссий, виды которых перечислены выше. Но различные системы комиссий различаются не только по своей сущности и числу видов существующих комиссий. Система комиссий характеризуется скорее важностью, которое имеют различные виды комиссий внутри системы.

Австралия (сенат)

Система комиссий сената включает различные категории комиссий. Постоянные комиссии, занимающиеся вопросами законодательства и общими вопросами, учреждаются на срок полномочий законодательного собрания. Они занимаются обсуждением законопроектов и законодательных инициатив и другими вопросами в определенной области. Наряду с ними, существуют, также учрежденные на срок полномочий законодательного собрания, определенное количество бюджетных комиссий и три других категорий постоянных комиссий, выполняющие различные функции (например, рассмотрение законопроектов и законодательных инициатив, вопросов по иммунитету, регламенту, подготовка декретов и указов). В некоторых случаях, учреждаются специальные комиссии по сбору данных об определенных событиях. Сенат также присутствует в некоторых совместных комиссиях с палатой представителей. Эти комиссии относятся к различным категориям (совместные комиссии, учрежденные законом, постоянные совместные комиссии и совместные специальные комиссии). Напомним, что некоторые постоянные комиссии сената правомочны заседать как совместные комиссии с соответствующей комиссией палаты представителей.

Австралия (палата представителей)

Наряду с постоянными комиссиями, участвующими в техническом и административном управлении палаты (включая комиссию по публикациям, которая выполняет также следственные функции), это прежде всего некоторые постоянные комиссии, несущие ответственность в определенной политической сфере, и совместные комиссии с сенатом, которые играют

конкретную роль в парламентской работе палаты представителей.

Австрия

Как правило, комиссии Национального совета и Федерального совета учреждаются как постоянные, в задачу которых входит обсуждение комплекса законопроектов и законодательных инициатив в определенной политической сфере и всех вопросов, касающихся этой области. В частности, необходимо упомянуть и главную комиссию, с помощью которой Национальный совет осуществляет определенные исполнительные функции (например, установление тарифа на железнодорожном транспорте, цен на монопольные товары, оплаты служащим госаппарата). Кроме того, возможно создание специальных комиссий, занимающиеся обсуждением специфических законопроектов или законодательных инициатив (или вопроса, не относящегося к законодательству) или сбором данных по определенным событиям.

Бельгия (сенат)

Что касается постоянных комиссий, в сенате различают политические и технические комиссии. Политические комиссии занимаются законопроектами и другими вопросами, относящихся к компетенции одного или нескольких министерств. Технические комиссии учреждаются с целью рассмотрения таких вопросов, как гражданство, петиции, регламент, контроль избирательной компании. Специальные комиссии учреждаются на определенный срок или с целью рассмотрения конкретного законопроекта (например, пересмотр Конституции).

Бельгия (палата представителей)

Постоянные комиссии, область деятельности которых в основном сводится к распределению соответствующих компетенций различных министерств, обсуждают законопроекты и законодательные инициативы и проводят информационные заседания. Следует подчеркнуть, что на регламентскую комиссию возлагается постоянная задача заниматься также вопросами преобразования парламентской работы. Другие постоянные комиссии, которые называют специальными, рассматривают, например, вопросы по петициям, бюджету, совмещению должностей, гражданству или лишению парламентской неприкосновенности. Регламент предусматривает возможность создания специальных комиссий по рассмотрению конкретных законопроектов или законодательных инициатив.

Канада (палата общин)

Постоянные комиссии учреждаются на неопределенный срок. Боль-

шинство из них занимаются вопросами законодательства и другими вопросами в конкретной политической сфере. Некоторые комиссии выполняют специальные функции, такие как контроль отчетности, процессуальные и организационные вопросы, парламентская неприкосновенность, выборы. Кроме того, существуют постоянные комиссии совместно с сенатом (одна занимается указами и правовыми нормами, другая - вопросами официальных языков). Специальные комиссии учреждаются для выполнения некоторых конкретных задач, не относящихся к законодательству. Помимо этого, существуют специальные совместные комиссии с сенатом. Необходимо отметить, что согласно решению, принятому в декабре 1982 г. палатой общин Канады, некоторые преобразования в экспериментальном порядке введены в систему комиссий на 1983 г.

Кипр

Комиссии палаты представителей учреждаются в основном на срок полномочий законодательного собрания. Они рассматривают законодательные и другие вопросы, относящиеся к конкретной политической сфере. Возможно учреждение специальных комиссий, что является нетипичным для данного парламента.

Европейский Совет

Основные комиссии готовят все дебаты парламентской Ассамблеи Европейского Совета. Члены комиссий назначаются в начале ежегодной сессии.

Корея (Республика)

Постоянные комиссии учреждаются на два года. Их компетенция соответствует компетенции различных министерств и других государственных органов. Они рассматривают законопроекты и законодательные инициативы, петиции, бюджетные вопросы и вопросы, касающиеся соответствующих министерств. Специальные комиссии учреждаются для выполнения специальных функций (например, бюджет и бухгалтерская отчетность, Олимпийские игры в Сеуле).

Дания

Постоянные комиссии учреждаются в начале ежегодной сессии. Они обсуждают комплекс законопроектов и законодательных инициатив и другие вопросы, относящиеся к конкретной политической сфере. Особое место отводится комиссии по иностранным делам, которая не входит в обычные постоянные комиссии. Конституцией предусмотрено, что правительство обязано консультироваться с ней перед принятием любого важного ре-

188

шения по внешней политике. Специальные комиссии могут учреждаться для рассмотрения конкретных вопросов (в основном, рассмотрение законопроектов и законодательных инициатив или проектов постановлений). Эти специальные комиссии расформируются, как только проблема, вызвавшая их учреждение, будет решена. Однако, учреждение специальных комиссий бывает довольно редко, потому что работа достаточно полно распределена между постоянными комиссиями.

Египет

Специальные постоянные комиссии Народного собрания учреждаются на срок полномочий законодательного собрания. Они рассматривают законопроекты и законодательные инициативы, но могут обсуждать и другие вопросы согласно конкретному положению регламента. Специальные комиссии могут учреждаться Народным собранием по рекомендации спикера или по требованию правительства для выполнения некоторых конкретных функций. Особенностью египетского регламента является учреждение главной комиссии, которая включает спикера, его двух заместителей, всех председателей комиссий, представителей всех парламентских групп и пять других членов. Эта комиссия обсуждает основные политические проблемы, базируясь на соответствующую информацию президента Республики, спикера или премьер-министра, или еще и на периодические доклады других институтов.

Испания (сенат)

Большинство постоянных комиссий учреждаются для рассмотрения комплекса законопроектов и законодательных инициатив, относящихся к конкретной политической сфере. Существуют также несколько постоянных комиссий, занимающиеся всеми вопросами в конкретной политической сфере, но не относящихся к законодательству, а также другими вопросами, такие как привлечение к судебной ответственности и несовместимость должностей сенаторов, регламент и петиции. Следственные комиссии создаются как специальные; до настоящего времени учреждены две совместные комиссии с палатой депутатов.

Испания (палата депутатов)

В палате депутатов Испании большинство комиссий учреждены также как постоянные. Они обсуждают законопроекты и законодательные инициативы, относящиеся к определенной сфере, или конкретные вопросы, не относящиеся к законодательству. Кроме того, существуют постоянные комиссии по регламенту, парламентской неприкосновенности, петициям, контролю испанского радиовещания и телевидения и парламентский ко-

миссар. Могут учреждаться специальные комиссии (в настоящий момент их две) для обсуждения конкретных законопроектов и законодательных инициатив и выполнения некоторых следственных функций. Обсуждался также вопрос о совместных комиссиях.

Соединенные Штаты (сенат)

В системе комиссий сената наиболее важную роль играют постоянные комиссии. Они учреждаются на неопределенный срок и рассматривают в рамках своей компетенции законопроекты и законодательные инициативы, а также другие вопросы. Специальные комиссии, занимающиеся, например, вопросами депутатской этики, делами индейцев, разведывательными службами, и чрезвычайные комиссии учреждаются, как правило, временно, если регламент или соответствующее решение не придадут им статус постоянных. Совместные комиссии с палатой представителей являются постоянными.

Соединенные Штаты (палата представителей)

Большинство комиссий, учрежденных как постоянные, выполняют одновременно законодательные функции и функции надзора. Они рассматривают законопроекты и законодательные инициативы, а также другие вопросы, относящиеся к их компетенции. Комиссии *ad hoc* учреждаются как специальные или как постоянные.

Финляндия

Существуют тринадцать постоянных комиссий, учрежденных на весь срок законодательного собрания; они рассматривают законопроекты и законодательные инициативы, а также другие вопросы, относящиеся к их соответствующей сфере деятельности.

Кроме того, возможно учреждение временных специальных комиссий для рассмотрения конкретных вопросов.

Франция (Национальное собрание)*

Шесть постоянных комиссий рассматривают комплекс законопроектов и законодательных инициатив, относящихся к определенной политической сфере, и в рамках информационной функции, все вопросы этой же области, не относящихся к законодательству. Специальные комиссии

* За небольшим исключением, например, срок действия мандата в постоянной комиссии, комиссии сената работают также, как и комиссии Национального собрания. Таким образом, ответы данные французским парламентом и содержащиеся в настоящем докладе, относятся к обеим палатам.

188

были учреждены для лиц, участвующих в разработке Конституции 1958 г., как вид обычных комиссий по рассмотрению законопроектов и законодательных инициатив. Эта концепция не отвечает традиции французского парламента; на самом деле, специальные комиссии относительно малочисленны.

Продолжительность деятельности следственных комиссий или комиссий по надзору ограничивается законом до шести месяцев. Следственные комиссии формируются для сбора данных по определенным фактам. Комиссии по надзору учреждаются для рассмотрения вопросов административного, финансового или технического управления государственными органами или предприятиями.

Специальные комиссии учреждаются для рассмотрения депутатских запросов (лишение парламентской неприкосновенности, прекращение преследования или тюремного заключения); специально выбранные комиссии учреждаются для рассмотрения проектов постановлений по привлечению должностных лиц к Высшему суду.

Кроме того, существуют "парламентские делегации", учрежденные законами и относящиеся к четырем сферам деятельности (Европейское сообщество, демография, планирование, аудиовизуальная связь).

Важно подчеркнуть, что эти делегации работают как комиссии, но имеют различные компетенции. Функция их ограничивается информацией парламента и, иногда, консультацией правительства.

Греция

Постоянные парламентские комиссии рассматривают и разрабатывают законопроекты и законодательные инициативы, относящиеся к их компетенции. Что касается области деятельности этих постоянных парламентских комиссий, то она относится к соответствующей деятельности какого-либо министерства. Это не относится к специальным постоянным комиссиям (например, к регламентной комиссии палаты), ни к комиссиям по международным вопросам. Одни постоянные парламентские комиссии учреждаются на одну сессию, другие - на срок полномочий законодательного собрания.

Кроме того, следственные комиссии и специальные следственные комиссии учреждаются как постоянные для рассмотрения предложений по привлечению какого-либо министра к суду и для контроля обоснованности обвинения, предъявляемого, к какому-либо депутату.

Индия (Народная палата)

Для обсуждения законопроекта или законодательной инициативы, может учреждаться специальная комиссия палаты или совместная комис-

сия обеих палат как постоянные. Каждая постоянная комиссия имеет свое собственное поле деятельности; различные виды деятельности комиссий указаны в регламенте (например, петиции, парламентская неприкосновенность, регламент, подзаконные акты); они функционируют до создания новых комиссий.

Индонезия

Область компетенции различных постоянных комиссий соответствует компетенции министерств и других государственных органов. Для координации действия, существуют совместные комиссии, состоящие из трех или более трех постоянных комиссий.

Ирландия (нижняя палата и сенат)

Система комиссий обеих палат была преобразована в 1983 г. Были созданы несколько совместных комиссий в обеих палатах. Эти новые совместные комиссии учреждены как постоянные для обсуждения определенных проблем (например, права женщин) или на один срок полномочий законодательного собрания (например, вопросы законодательства). Необходимо отметить, что существовали еще до реформы несколько совместных комиссий и, конечно же, комиссии в каждой из палат, но последние были немногочисленными. Поражает то, что очень редко прибегали к существующей возможности с помощью закона учреждать комиссии для выполнения разнообразных функций. В сенате существует в настоящее время только одна специальная комиссия и одна комиссия по процессуальным вопросам и парламентской неприкосновенности. В нижней палате есть подобные комиссии и, кроме того, одна комиссия по отчетности (учреждается каждый год), одна комиссия по контролю государственных расходов (учреждаемая на один срок полномочий законодательного собрания) и одна постоянная комиссия, занимающаяся вопросами преступности.

Израиль

Постоянные комиссии рассматривают комплекс законопроектов и законодательных инициатив и другие вопросы, относящиеся к соответствующей сфере их деятельности. При необходимости, создаются специальные комиссии для рассмотрения определенного законопроекта, законодательной инициативы или расследования конкретного факта. Комиссия по парламентскому толкованию учреждается на каждый срок полномочий законодательного собрания с целью рассмотрения возражений, выдвинутых против решений руководства парламента.

Италия (сенат и палата депутатов)

В компетенцию постоянных комиссий, учреждаемых на два года, входит одновременно обсуждение законов и контроль деятельности правительства. Кроме того, существуют постоянные комитеты, выполняющие другие функции (например, регламент, выборы, разрешение на привлечение к судебной ответственности). Палата депутатов правомочна формировать специальные комиссии для рассмотрения конкретного законопроекта. Кроме того, часто используют возможность учреждать совместные комиссии с сенатом для рассмотрения некоторых конкретных вопросов и проблем.

Япония (палата представителей и палата советников)

Обе палаты имеют два вида комиссий: постоянные комиссии и специальные комиссии. Постоянные комиссии учреждаются согласно обыкновенному закону (принятый парламентом в пределах его компетенции) с целью рассмотрения комплекса законодательных вопросов (включая и решения), петиций и других вопросов, входящих соответственно в область их компетенции. Комиссия по регламенту и гражданским делам и комиссия по дисциплинарным вопросам представляют собой в обеих палатах специальный вид постоянных комиссий. Специальные комиссии для рассмотрения или расследования определенных вопросов, входящих в компетенцию палаты, или для рассмотрения других конкретных дел, не относящихся к компетенции ни одной постоянной комиссии, учреждаются на каждый срок полномочий законодательного собрания согласно решению соответствующей палаты.

Норвегия

Комиссии учреждаются на один срок полномочий законодательного собрания. На них возлагаются функции по рассмотрению комплекса законопроектов и законодательных инициатив и других вопросов в определенной политической сфере. Между тем, регламент позволяет учреждать специальную комиссию по рассмотрению конкретного законопроекта или законодательной инициативы, но за эти годы такая возможность не была использована. Специальные комиссии могут учреждаться с целью рассмотрения определенного вопроса, но на самом деле, они создаются для решения парламентских вопросов (см. п. 92).

Особый интерес представляет собой постоянная конституционная комиссия по иностранным делам в расширенном составе. Эта комиссия обсуждает совместно с правительством важнейшие внешнеполитические, торговые и оборонные вопросы. Она включает постоянных членов конс-

титационной комиссии по иностранным делам, председателя и заместителя председателя парламента (если они уже не члены комиссии), председателя комиссии по оборонным вопросам и не более II членов, назначаемы комиссией по выборам. Контрольная комиссия является единственной комиссией, которая специально учреждается для контроля деятельности правительства, не имея законодательных полномочий.

Новая Зеландия

Большинство комиссий учреждаются на один срок полномочий законодательного собрания (специальные комиссии). Они занимаются законопроектами и законодательными инициативами в конкретной области (но необязательно в полном объеме) или изучают вопросы в конкретной сфере (если представится случай, то и законодательные вопросы). Некоторые комиссии имеют другие функции (государственные расходы, петиции, парламентская неприкосновенность). Кроме того, существуют комиссии, учреждаемые на определенный срок, для выполнения конкретной миссии.

Европарламент

Европейский парламент учреждает постоянные комиссии на половину срока полномочий законодательного собрания, т.е. на два с половиной года. В рамках своей компетенции, эти комиссии обсуждают все вопросы, касающиеся различной деятельности Европарламента; данные вопросы могут быть представлены на рассмотрение комиссий или взяты на рассмотрение по их собственной инициативе. Но они не занимаются законодательной деятельностью, чем характеризуются комиссии национальных парламентов.

При необходимости, создаются временные специальные комиссии, выполняющие конкретные функции, и комиссии по расследованию для изучения специфических

Нидерланды (нижняя палата)

Нижняя палата входит в состав парламентов, которые имеют большое количество комиссий. Существуют постоянные комиссии, работающие в трех сферах деятельности: - рассмотрение комплекса законодательных вопросов и других проблем в конкретной политической области (для каждого министерства существует одна комиссия); - контроль деятельности правительства (например, комиссии по разведке и безопасности, государственный посредник /парламентский комиссар/, комиссия по петициям); - рассмотрение других вопросов (регламент, утверждение вновь избранных членов).

191

Кроме того, в настоящее время существует большее количество специальных комиссий, каждая из которых занимается обсуждением конкретного законопроекта или законодательной инициативы, а также другие специальные комиссии, занимающиеся другими конкретными политическими проблемами (начиная от пересмотра Конституции, и кончая национальными парками). Но в парламентском ответе, между тем, указывается, что сегодняшнее положение дел не совсем типично для нижней палаты, имея в виду, что бюро стремится не создавать новые специальные комиссии (в настоящее время их существует 33). Следует подчеркнуть одну особенность, касающуюся заседаний комиссии в расширенном составе: порядок работы во многом отличается от того, что применяется на обычных заседаниях.

Филиппины

Постоянные комиссии учреждаются на один срок полномочий законодательного собрания. Основная функция большинства этих комиссий — обсуждение законопроектов и законодательных инициатив. Вместе с тем, некоторые постоянные комиссии занимаются также другими вопросами (например, рассмотрение требований по привлечению к суду, парламентская неприкосновенность). Допускается учреждение специальных комиссий для выполнения конкретных функций, но это является нетипичным.

Большинство постоянных комиссий обсуждают комплекс законопроектов и законодательных инициатив и другие вопросы в определенной политической области. Кроме того, существуют постоянные комиссии, которые обсуждают все законопроекты, представленные в парламент, проблемы конституционной ответственности лиц, занимающих руководящие должности, проводят анализ петиций, рассматривают вопросы, имеющие отношение к депутатам и соблюдению регламента. Чрезвычайные комиссии занимаются конкретными законопроектами и законодательными инициативами и другими проблемами.

Польша

Большинство постоянных комиссий обсуждают комплекс законопроектов и законодательных инициатив и другие вопросы, относящиеся к конкретной политической сфере. Кроме того, существуют постоянные комиссии, которые рассматривают конкретные законопроекты и законодательные инициативы, вопросы конституционной ответственности лиц, занимающих руководящие должности, петиции и вопросы, имеющие отношение к депутатам и регламенту. Специальные комиссии рассматривают конкрет-

ный законопроект или законодательную инициативу и другие вопросы.

Германская Демократическая республика

Постоянные комиссии обсуждают законопроекты и законодательные инициативы, осуществляют надзор за выполнением законов согласно депутатскому мандату и контроль за деятельностью правительства. Конституционно-правовая комиссия рассматривает весь комплекс законодательных вопросов, тогда как на другие комиссии возлагаются функции, относящиеся к определенной сфере. Для изучения конкретных вопросов, могут учреждаться временные специальные комиссии.

Федеративная Республика Германии (бундестаг)

Бундестаг учреждает комиссии на четырехгодичный срок полномочий законодательного собрания. Компетенция этих комиссий соответствует, за некоторым исключением (бюджет, петиции, регламент, спорт), компетенции различных федеральных министерств. Комиссии обсуждают, в рамках их компетенции, комплекс законопроектов и законодательных инициатив, а также другие вопросы, представленные им или взятые на рассмотрение по их собственной инициативе. Специальные комиссии могут учреждаться для выполнения конкретных задач, например, обсуждение определенных законопроектов и законодательных инициатив. Для расследования некоторых конкретных фактов, учреждают следственные комиссии. Учреждаются также специальные комиссии по изучению разнообразных проблем особой важности.

Федеративная Республика Германии (бундесрат)

Постоянные комиссии бундесрата учреждаются на неопределенный срок в виду того, что бундесрат не имеет сроков полномочий законодательного собрания. Они обсуждают законодательные инициативы и другие вопросы в рамках их компетенции, которая в основном соответствует компетенции федеральных министерств. Кроме того, бундесрат уполномочен учреждать специальные комиссии для выполнения конкретных миссий, что бывает не часто.

Соединенное Королевство (палата лордов)

Комиссии учреждаются как постоянные, т.е. на период одной сессии, или как специальные. Палата лордов может передать комиссии любое дело, которое она считает нужным рассмотреть, т.е. законопроекты и законодательные инициативы и другие вопросы. Иногда, специальные комиссии учреждаются для рассмотрения конкретных законопроектов и законодательных инициатив. Следует отметить, между прочим, что

всеми вопросами законодательства и другими аспектами этой области занимается комиссия Европейского сообщества. Комиссия по наукам и технологии рассматривает все вопросы в области науки и технологии.

Соединенное Королевство (палата общин)

Система комиссий палаты общин не только отличается от систем других парламентов; она использует терминологию, которая легко вводит в заблуждение дебютанта, неискушенного в этой области. Постоянные комиссии являются скорее специальными, которые учреждаются для рассмотрения конкретных законопроектов и законодательных инициатив или вопросов делегирования законодательных полномочий и проблем, касающихся Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии. Существуют также специальные комиссии по законодательным вопросам в сфере частной экономики, занимающиеся законодательными инициативами, которые исходят от внепарламентских органов (от местных органов власти, больших предприятий); эти комиссии известны под названием "Private Bill Committees". Большинство специальных комиссий учреждаются на один срок полномочий законодательного собрания. Среди них следует отметить 14 комиссий, учрежденных впервые в 1979 г. и занимающихся вопросами расходов, административным и политическим управлением основных министерств. Их компетенция не касается законодательной сферы.

Кроме того, существует серия других специальных комиссий, сфера деятельности которых очень разнообразна (например, правила поведения депутатов, парламентский делегат по административным вопросам, парламентская неприкосновенность, учет государственных финансовых операций, регламент). Специальные комиссии рассматривают конкретные вопросы в определенной законодательной сфере.

Швеция

Система комиссий Швеции очень проста. В основном, почти все комиссии были учреждены после реформы системы комиссий риксдага и после преобразования общей палаты, проведенных в 1971 г. На них возложены функции по обсуждению законопроектов и законодательных инициатив в определенной политической сфере и всех вопросов, относящихся к этой же области. Исключение составляет законодательная постоянная комиссия, задача которой заключается в рассмотрении законопроектов и законодательных инициатив в некоторых конкретных политических сферах. Начиная с 1971 г. риксдаг никогда не использовал возможность учредить специальную комиссию.

Швейцария

Комиссии учреждаются Национальным Советом и Государственным Советом для рассмотрения всех вопросов (например, законопроекты, верховный административный надзор, народные законодательные инициативы). Для рассмотрения политических вопросов, имеющих общеизвестную значимость, расширяют состав постоянных комиссий или учреждают временные комиссии.

Таиланд (сенат и палата представителей)

В сенате и палате представителей учреждаются постоянные комиссии на каждый срок полномочий законодательного собрания. Компетенция этих комиссий соответствует в основном сфере деятельности какого-либо министерства. Однако, в их задачу входит не только обсуждение законопроектов и законодательных инициатив. На переходный период, предусмотренного конституцией, существуют, кроме того, специальные комиссии, занимающиеся законопроектами и законодательными инициативами.

Западноевропейский Союз

Постоянные комиссии учреждаются для рассмотрения вопросов и документов, представляемые ассамблей или Советом президентов.

Заир

Так называемые важные комиссии учреждаются на один срок полномочий законодательного Совета. Их функции относятся к сфере деятельности нескольких министерств. Эти комиссии могут рассматривать вопросы только в рамках своей компетенции.

3. Число комиссий

Сведения относительно числа комиссий в различных парламентах имеют чисто ограниченный информационный характер, так как цифры отражают минутную картину и являются нетипичными. Таким образом, я ограничусь следующими фактами:

- Большинство парламентов насчитывали 10 - 20 постоянных комиссий и менее 10 специальных комиссий на момент составления ответов на мой вопросник.

- Я выявил самое большее число постоянных комиссий в следующих странах: Австралия (сенат), Австрия, Дания, Испания (сенат), Соединенные Штаты (палата представителей), Греция, Нидерланды (нижняя палата), Польша, Филиппины, Соединенное Королевство (палата общин).

- Их число менее высокое только во Франции (в обеих палатах), в Индии (Народная палата), в Ирландии (в обеих палатах), в Соединен-

ном Королевстве (в палате лордов), в Заире.

- Только в Нидерландах (нижняя палата) и в Швейцарии высокое число специальных комиссий, тогда как в Австрии, в Европейском Совете, во Франции (в обеих палатах), в Индонезии, на Филиппинах, в Германской Демократической Республике, в Федеративной Республике Германии и в Швеции их нет вообще.

Учреждение и роспуск комиссий (4-8)

4. Общие положения

В некоторых парламентах конституция и другие законы определяют постоянные комиссии, подлежащие учреждению (Корея, Финляндия, Франция /в обеих палатах/, Япония, Швеция). Однако, именно регламент или подобный ему документ содержит подробный перечень учреждаемых комиссий (Европейский Совет, Дания, Египет, Испания, США /в обеих палатах/, Греция, Индия /Народная палата/, Индонезия, Израиль, Италия /в обеих палатах/, Филиппины, Польша, Заир. В этих случаях, конституция содержит порою одно общее положение относительно парламентских комиссий: Испания (сенат), Греция, Италия (палата депутатов), Польша.

В других парламентах, только несколько конкретных комиссий учреждаются конституцией (Австрия, Кипр, Федеративная Республика Германии /бундестаг/), другими законами (Соединенное Королевство /обе палаты/) или регламентом (Австрия /обе палаты/, Бельгия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Новая Зеландия, Нидерланды /нижняя палата/, Таиланд). Для учреждения других комиссий, в регламенте этих стран имеются только общие положения.

Подробный перечень учреждаемых комиссий в конституции, других законах или регламенте часто синонимичен ограниченному числу комиссий. Это ограничение распространяется, как правило, на постоянные комиссии, число которых колеблется от 4 в Заире, 6 во Франции (в обеих палатах) до 30 на Филиппинах. Без всяких формальностей на ограничение числа комиссий, Бельгия (палата представителей) уменьшила недавно число своих комиссий с 20 до 11 с целью уплотнить работу парламента.

5. Учреждение

Как правило, комиссии учреждаются решением палаты. Проект этого решения представляется в некоторых случаях несколькими парламентскими группами (например, в Европарламенте, в Германской Демократической Республике, в Федеративной Республике Германии /бундестаг/).

5.1. Однако, в некоторых парламентах. конкретного решения не требуется, если речь идет о комиссиях, учреждение которых предусмотрено только конституцией, другими законами или регламентом (см. п. 4). В этих случаях, комиссии учреждаются согласно ранее принятым соответствующим решениям. Остается только назвать членов комиссий (см. п. 13). Новые комиссии создаются путем расширения соответствующих законодательных положений, если их перечень исчерпан, или на основании принятого решения.

В нарушение этих правил, некоторые парламенты стараются принять решение на учреждение комиссий, хотя они уже предусмотрены законодательными положениями (Австралия /сенат/, Австрия, Новая Зеландия, Филиппины, Федеративная Республика Германии /бундестаг/).

5.2. Особенности:

- Бельгия (сенат)

Число и компетенция постоянных политических комиссий определяются бюро. Именно бюро предлагает также учреждение и состав специальных комиссий.

- Бельгия (палата представителей)

Если палата представителей назначает постоянные комиссии, то председателю принадлежит право определять их функции и наименование.

Назначение специальных комиссий может производиться палатой представителей или председателем по его просьбе.

- Кипр

Постоянные и специальные комиссии учреждаются отборочной комиссией, которая назначает также членов этих комиссий. Отборочная комиссия, предусмотренная конституцией, состоит из спикера, заместителя председателя и восьми депутатов, избираемых палатой представителей.

- Испания (палата депутатов)

Так как постоянные комиссии учреждаются в соответствии с регламентом, по которому члены комиссий назначаются парламентскими группами, то требуется решение ассамблеи на учреждение следственных комиссий. С подобным запросом может обратиться правительство, бюро, две парламентские группы или пятая часть членов ассамблеи.

- Финляндия

Комиссии учреждаются ассамблеей в начале срока полномочий законодательного собрания через семь дней после первого пленарного заседания.

- Франция (в обеих палатах)

Создание специальных комиссий считается правомочным, если зап-

рос исходит от правительства или от одного или нескольких председателей парламентских групп, общая численность которых представляет абсолютное большинство членов Национального собрания. Одна специальная комиссия учреждается автоматически, как только запрос о лишении парламентской неприкосновенности, о прекращении преследования или тюремного заключения будет доведен до сведения Национального собрания. Это также относится к специально избираемой комиссии, после представления проекта решения о привлечении к ответственности перед Высшим судом.

- Греция

Специальные постоянные комиссии учреждаются председателем палаты по своему усмотрению. Как правило, председатель дает разрешение на формирование специальных комиссий, он же определяет их функции.

- Индия (Народная палата)

В случае надобности, постоянные комиссии учреждаются председателем палаты.

- Ирландия (нижняя палата и сенат)

Комиссии в обеих палатах учреждаются по просьбе одной из палат, которая затем достигает согласия с другой палатой.

- Нидерланды (нижняя палата)

Постоянные комиссии, имеющие отношение к деятельности различных министерств, постоянные комиссии, занимающиеся другими вопросами и четыре постоянные комиссии, четко определенные регламентом (утверждение новых членов, расходы правительства, петиции, процессуальные вопросы), учреждаются в начале каждого срока полномочий законодательного собрания. Специальные комиссии, занимающиеся конкретным законопроектом или законодательной инициативой, учреждаются бюро, другие специальные комиссии учреждаются палатами. После принятия решения палатой о создании комиссии, спикер вносит соответствующее предложение, предварительно проконсультировавшись с бюро; предложение может вноситься также любым членом парламента или другой комиссией.

- Швейцария

Бюро Национального совета учреждает постоянные и временные комиссии. Бюро Совета кантонов учреждает временные комиссии, а постоянные комиссии избираются самим Советом кантонов.

- Соединенное Королевство (палата общин)

Если законопроект или законодательная инициатива, какой-то вопрос или документ переданы на рассмотрение в одну из законодательных комиссий (в постоянную комиссию), отборочная комиссия назначает членов комиссии, а скипер назначает одного или нескольких председателей,

руководствуясь списком. Члены компетентных комиссий по решению спорных законодательных вопросов в сфере частной экономики назначаются отборочной комиссией, без представления предложения в палату; члены комиссии по решению бесспорных законодательных вопросов в сфере частной экономики назначаются по списку заместителем спикера (председателем бюджетной комиссии).

6. Права меньшинств

Как правило, меньшинства и даже отдельные депутаты в некоторых парламентах могут обратиться с просьбой об учреждении комиссий, но без права требовать ее выполнение. Только Европарламент и бундестаг Германии учреждают следственную комиссию по просьбе одной четверти депутатов, входящих в эти органы. В Греции, ассамблея учреждает следственные комиссии по рассмотрению специальных вопросов по просьбе не менее одной пятой всего состава депутатов или большинства депутатов (не менее $2/5$ всего депутатского корпуса). Определенное право меньшинств существует также в Швейцарии, где внесение законодательной инициативы меньшинством обязывает учреждать комиссию для ее рассмотрения.

7. Дебаты об учреждении комиссий

В большинстве ответов, парламенты подчеркивают, что утверждение комиссий проходит в основном по общему согласию, достаточно принять решение большинством депутатов. Но бывает и так, когда сталкиваются точки зрения прямо противоположные: различные мнения при утверждении комиссий возникали и внутри одной и той же парламентской группы; например, в Австралии (в обеих палатах), в США (в обеих палатах), во Франции (в обеих палатах), в Соединенном Королевстве (в обеих палатах). Ответ парламентской ассамблеи Европейского Совета указывает на причину, вызвавшей именно такой спор: учреждение определенной комиссии требует определенного перераспределения сфер деятельности ассамблеи или уменьшает ответственность какой-то уже существующей комиссии. Это, конечно, существенное обстоятельство, если в своем ответе кнессет подчеркивает, что возражения зачастую исходят от небольших парламентских групп.

8. Роспуск

Как правило, комиссии прекращают свое существование или по завершению срока полномочий законодательного собрания, или по завершению сессии, или после выполнения своей миссии, возложенной на нее при учреждении. Ни в одном парламенте, не существует специальной

130

процедуры роспуска комиссии. Стало быть, одинаковая процедура должна соблюдаться как при роспуске комиссии, так и при ее учреждении. (например, изменением соответствующего законодательного положения или решением палаты на основании специального внесенного предложения). Но такая возможность представляется только в чисто теоретическом плане. Скорее всего, и такой случай недавно имел место в Бельгии (палата представителей), функции определенной комиссии будут изменены, часть ее полномочий будут переданы другой комиссии или будет проведено разделение одной большой комиссии на две новых комиссий, или две или несколько комиссий будут объединены в одну.

Назначение членов комиссий (9-19)

9. Количество членов

Во многих парламентах, количество членов определяется обычно для различных комиссий или для некоторых из них; некоторые парламента не имеют такого рода правил, они определяют количество членов отдельно для каждой комиссии.

9.1. Общее определение количества членов (примеры):

Бельгия: 22 (сенат) или 23 (палата представителей);

Канада (палата общин): пересматриваемый в настоящее время порядок предусматривает ограничение числа членов постоянных комиссий до 15. (На практике, большинство комиссий насчитывают по 10 членов);

Дания: 17 членов в каждой комиссии, исключение составляет одна (по регламенту);

Испания (сенат): 25 членов для всех комиссий (по регламенту);

Испания (палата депутатов): количество членов определяет бюро на каждый срок полномочий законодательного собрания. В настоящее время определено до 38 членов;

Финляндия: количество членов различных комиссий определяется законом парламента. Большинство комиссий насчитывает по 17 членов;

Франция (в обеих палатах): максимальное число членов составляет $2/8$ или $1/8$ всех депутатов Национального собрания для различных постоянных комиссий. Для других комиссий также предусмотрено определенное или максимальное число членов;

Новая Зеландия: регламент предусматривает обычно не менее 5 и максимум 10 членов;

Филиппины: минимум 7 членов, включая председателя комиссии и его заместителя;

Федеративная Республика Германии (бундесрат): по 1 члену от

каждых одиннадцать земель;

Швеция: 15 членов для всех комиссий (закон риксдага);

Таиланд: 15 членов для постоянных комиссий сената, 19 членов для постоянных комиссий палаты представителей;

Заир: каждая постоянная комиссия (за исключением комиссии по контролю финансов и государственного имущества) включает 1/3 членов Законодательного совета, а именно 103 члена в каждой комиссии.

9.2. Во многих парламентах, где количество членов не определено в совокупности для всей системы различных комиссий или для некоторых из них, это число устанавливается иногда законом для каждой комиссии (Австралия /палата представителей/, чаще всего регламентом (Европейский Совет, США /сенат/) или решением, принятого обычно по общему согласию (Египет, Япония /в обеих палатах/, Европарламент, ФРГ /бундестаг/, Соединенное Королевство /палата лордов/).

Количество членов различных комиссий может значительно меняться (от 10 до 83 в Египте, от 8 до 51 в ГДР, от 4 до 27 в Нидерландах /нижняя палата/). Но существует, однако, относительно единообразный состав; например, в Австралии (сенат) постоянные комиссии имеют в основном 6 или 7 членов, в Австрии обычно 21 или 22 члена, в Индонезии приблизительно 40 членов, в Италии (палата депутатов) приблизительно 45 членов.

9.3. Разница в цифрах имеет множество причин. Разумеется, что рост состава палаты в целом и традиции играют в этом первую роль. Другой веской причиной являются функции и объем работ, возлагаемые на комиссии. Нельзя также недооценивать желания депутатов, большинство из которых хотели бы работать в более авторитетных комиссиях, в частности, в комиссии по иностранным делам или в комиссии по сельскому хозяйству (в Египте).

10. Распределение депутатских мест

Когда речь идет о многопартийном парламенте, распределение депутатских мест в комиссиях осуществляется, практически без исключения, пропорционально численности различных парламентских групп. Положения, регламентирующие это распределение, содержатся в конституции (например, в Дании), в других законодательных актах (Япония /в обеих палатах/), в регламенте (например, в Австрии, в ФРГ /бундестаг/ и в Соединенном Королевстве / в палате общин для постоянных комиссий/), или распределение осуществляется по сложившемуся конституционному обычаю (например, в Соединенном Королевстве / в палате общин для специальных комиссий/).

Существует различные системы по распределению депутатских мест в комиссиях, например, (в Европарламенте) система Хондта (Hondt), математическая пропорция (в Федеративной Республике Германии /бундестаг/, в Японии /в обеих палатах/). В палате представителей США, места обычно распределяются в зависимости от влиятельности партий; однако, в некоторых комиссиях большинство доминирует над пропорциональным представительством.

Нельзя говорить о соблюдении правила пропорционального представительства, например, в Новой Зеландии, где места распределяются между двумя основными политическими партиями, которые всегда обеспечивают себе большинство в составе правительства. В классическом составе комиссий из 6 или 7 членов, 3 или 4 места отводятся оппозиционным партиям. Очень гибкая система распределения депутатских мест в палате лордов (Соединенное Королевство), где места распределяются обычно таким образом, чтобы были представлены все влиятельные партии и члены группы независимых, и чтобы правительство и партия оппозиции имели равное число членов. В Соединенном Королевстве (палата общин), партийные меньшинства, кроме основной партии оппозиции, рассматриваются как одна группа при расчете пропорционального представительства в комиссиях. При распределении депутатских мест на Кипре, учитывается не только численность партий, но также этнические группы греков и турков с тем, чтобы они были справедливо представлены в комиссиях. В Таиланде, принцип пропорционального представительства приемлем только для постоянных комиссий; что касается специальных комиссий, то часть своих членов предлагает совет министров.

II. Изменение количества членов

Во многих парламентах, изменения в численности различных парламентских групп, которые могут произойти в течение одного срока полномочий законодательного собрания, вызывают реорганизацию в составе комиссий, если вообще эти изменения смогут влиять на пропорциональное распределение (вопрос о том, теряет ли депутат, сменивший партийность, свое место в комиссии и каковы подробности смещения, смотри также п. 19). Другие парламента не имеют такой возможности изменять состав комиссий (Встралия /палата представителей/, Бельгия /сенат/, Дания, Соединенное Королевство /обе палаты/, Швеция, Таиланд /обе палаты/).

Часто ссылаются на тот факт, что депутат, сменивший партийность, например, сохраняет за собой место в комиссии потому, что он избирался в комиссию на весь срок деятельности этой комиссии. Во Фран-

ции (в обеих палатах), депутат, вышедший из своей парламентской группы, автоматически теряет свое место в комиссии. Место, ставшим таким образом вакантным, остается принадлежать прежней парламентской группе до начала следующей апрельской сессии.

12. Независимые члены

Для некоторых парламентов, вопрос о том, должны ли депутаты, не принадлежащие ни к одной из парламентских групп, приниматься во внимание при распределении мест в комиссиях, не возникает, т.к. они не включены в список. В Нидерландах (нижняя палата), любой депутат входит в состав одной из парламентских групп, даже если в этой группе всего один член. В других парламентах, при распределении мест в комиссиях, принимают во внимание только депутатов, принадлежащих к одной из парламентских групп (Австрия, Бельгия /в обеих палатах/, Израиль, Федеративная Республика Германии /бундестаг/, Швейцария).

Однако, большинство парламентов, ответивших на наш вопросник, рассуждают об этом иначе и намерены назначать депутатов, не включенных в список, в комиссии: Австралия (обе палаты), Канада (палата общин), Кипр, Корея, Дания, Испания (сенат), США (сенат), Финляндия, Европарламент, Франция (в обеих палатах), Греция, Индия (Народная палата), Ирландия (в обеих палатах), Япония (в постоянных комиссиях), Новая Зеландия, Филиппины, Польша, Соединенное Королевство (палата лордов), Таиланд (обе палаты). В этом отношении используются различные процессуальные нормы:

- Корея: депутаты, не принадлежащие ни к одной из парламентских групп, назначаются в комиссии спикером.

- Дания: для получения места в комиссии, не берется во внимание принадлежность депутатов к какой-либо парламентской группе, а учитывается их принадлежность к группам, объединенным по техническим соображениям, например, для распределения мест в комиссиях.

- Франция: места в постоянных комиссиях, оставшиеся вакантными после распределения между группами, отдаются депутатам, не принадлежащим ни к какой группе. При разногласии в подборе кандидатур на вакантные места, предпочтение отдается возрасту. В специальные комиссии могут дополнительно назначаться два члена из числа депутатов, не принадлежащих ни к одной парламентской группе.

- Греция: депутаты, не внесенные в список, образуют одну группу и выдвигают пропорциональное представительство в комиссиях. (Подобный порядок существует в Испании /сенат/).

- Израиль: независимые депутаты, поддерживающие правительст-

венную коалицию, могут быть направлены по ее просьбе в комиссии; кроме того, депутаты могут быть введены в состав комиссий в качестве наблюдателей без права голоса.

- Новая Зеландия: места в комиссиях для депутатов, не включенных в список, представляются от случая к случаю. (Подобный порядок в Соединенных Штатах /сенат/).

13. Назначение членов комиссий

В некоторых парламентах процедуры учреждения комиссии и назначение членов происходят отдельно, даже если они совпадают по времени. Во многих парламентах процедура назначения, для которой важную роль играет пропорциональное представительство (см. п. 10), проходит на ассамблее или вне ее. В обоих случаях существуют различные варианты.

13.1. Назначение членов вне ассамблеи:

- Председатель назначает членов комиссий с учетом предложений, сделанные парламентскими группами (Корея, Греция, Индия /Народная палата/, Индонезия, Италия, Япония /в обеих палатах/, Нидерланды /нижняя палата/, и членов специальных комиссий в США /палата представителей/). Подобная процедура существует во Франции (в обеих палатах), где председатель оглашает имена кандидатов, которые ему сообщаются парламентскими группами. В Заире депутатов распределяет по их желанию в различные комиссии бюро Законодательного совета. В Египте, назначение членов осуществляет бюро, которое учитывает предложения, внесенные членами Народного собрания и переданные спикеру.

- Члены законодательных комиссий (постоянных комиссий) могут назначаться отборочной комиссией (Соединенное Королевство /палата общин/). В Норвегии члены комиссий назначаются парламентскими группами и затем, формально, избирательными комиссиями.

- Члены комиссий могут назначаться непосредственно парламентскими группами (Австралия, Испания /обе палаты/, Федеративная Республика Германии /бундестаг/); в некоторых парламентах фамилии членов доводятся до сведения председателя. Отбор членов палатой происходит только для некоторых нетипичных комиссий, здесь они не упоминаются. В бундесрате (Федеративная Республика Германии) члены комиссий назначаются правительствами земель.

13.2. Назначение членов на ассамблее (в большинстве случаев без обсуждения):

- По предложению парламентских групп (Австралия /сенат/, Бель-

гия /палата представителей/, Дания, США /обе палаты/, Финляндия, Германская Демократическая Республика).

- По предложению министра (Новая Зеландия) или в специальные постоянные комиссии (специальные недепартаментские комиссии) по предложению организатора мажоритарной парламентской группы (Соединенное Королевство /палата общин/).

- По предложению комиссии, специально уполномоченной для этой цели (Канада /палата общин/, Ирландия /обе палаты/, Израиль, Филиппины, Соединенное Королевство /палата лордов, палата общин для некоторых специальных постоянных комиссий или специальных департаментских комиссий/, Швеция).

- По предложению бюро (Европарламент, Польша).

13.3. В некоторых парламентах существуют смешанные процедуры назначения членов комиссий. В Бельгии (сенат) и в Швейцарии (Национальный совет), например, достаточно в принципе, чтобы члены были назначены парламентскими группами; однако в определенных условиях (например, оппозиция бюро) прибегают к голосованию на ассамблее. В Австралии (палата представителей) члены комиссий назначаются либо спикером по предложению парламентских групп, либо по решению палаты, которое принимается в свою очередь по предложению министра.

13.4. Кооптация дополнительных членов допускается только в незначительном числе парламентов (Канада /палата общин/, Финляндия, Франция /обе палаты/, Греция, Соединенное Королевство /палата лордов/) и связана с конкретными условиями (например, по разрешению палаты).

14. Критерии при назначении

Принадлежность к той или иной партии или парламентской группе является единственным формальным критерием для назначения членов комиссий. Но трудно определять критерии при отборе внутри самих парламентских групп. На это влияют различные факторы, например, конкретная компетентность в какой-то области, региональное представительство, старшинство в парламенте, личные качества и расположение, которым кандидат пользуется у председателя группы. В Швейцарии бюро стремится сохранить общий интерес и не допустить любого одностороннего представительства.

15. Принадлежность к нескольким комиссиям

В большинстве парламентов число комиссий, к которым может принадлежать один депутат, не ограничивается. Однако на практике очень

редко бывает, когда депутаты входят более чем в одну или в две комиссии.

Некоторые парламенты, формально регламентирующие этот вопрос, ограничиваются принадлежностью только к одной постоянной комиссии (Корея, Франция /обе палаты/, Италия /палата депутатов/, Таиланд /сенат/, Заир), к двум комиссиям (Япония /палата советников для постоянных комиссий/, Швейцария, Таиланд /палата представителей/); число комиссий может доходить до 5 (Филиппины). В Испании (палата депутатов) любой депутат имеет право стать членом минимум одной комиссии. Существуют чрезвычайно запутанные законодательные положения об одновременной принадлежности к нескольким комиссиям в сенате США. Швеция относится к странам, в которых нет формально ограничения, но для новых депутатов существует интересная регламентация: обычно они могут назначаться только заместителями и чаще всего в двух комиссиях.

16. Несовместимость должностей

Парламентская принадлежность чаще всего запрещена законодательными нормами для членов правительства (например, во Франции /обе палаты/, США /обе палаты/). В парламентах, к которым данный случай не касается, членам правительства согласно сложившейся практике или законодательным положениям запрещается одновременно быть членом какой-либо комиссии. В Соединенном Королевстве (палата лордов, палата общин для специальных комиссий) этот запрет относится даже к министрам теневого кабинета. Другая регламентация существует в некоторых комиссиях в Новой Зеландии; в Австралии (палата представителей), в Соединенном Королевстве (палата общин для постоянных комиссий), а также на Филиппинах министры являются автоматически членами комиссий соответствующего министерства. В Нидерландах министр или его заместитель может при определенных условиях стать членом одной из комиссий, но председатель не назначит его в комиссию, которая занимается делами его министерства. Кроме несовместимости правительственных должностей и принадлежности к комиссиям, существует еще в некоторых парламентах несовместимость другого рода. Так, председатель палаты, например, не может входить в состав некоторых комиссий (Европейский Совет, Корея, Израиль), а депутаты, входящие в состав комиссий или одновременно в состав других органов, подпадают под некоторые ограничения (например, в Австралии /палата представителей/, в Бельгии /палата представителей/, в Испании /сенат/, США /обе палаты/, во Франции /обе палаты/). В Ирландии (в обеих па-

латах) вопрос несовместимости решается в некоторых случаях при учреждении комиссий. Так, например, депутаты Европарламента не допускаются в совместные комиссии по европейским делам в обеих палатах.

17. Срок полномочий члена комиссии

Как правило, срок полномочий члена комиссии тот же, что и самой комиссии; речь может идти о сроке полномочий законодательного собрания или о каком-то другом отрезке времени. (Вопросы отставки или отъезда см. п. 19). В Нидерландах (нижняя палата) члены, вышедшие из комиссий сохраняют после перевыборов свое членство до учреждения новых комиссий, которое происходит практически после формирования правительства.

Обычно срок полномочий члена комиссии может быть возобновлен. Однако существуют некоторые ограничения в определенных парламентах по отношению возобновления срока полномочий. В Швейцарии, например, срок полномочий, в течение которого депутат состоит непрерывно в постоянной комиссии, составляет максимум шесть лет. Депутат, вышедший из комиссии не может переизбираться в состав той же комиссии раньше чем через три года. Аналогичные ограничения по годам и срокам полномочий существуют для некоторых комиссий в Соединенном Королевстве (палата лордов) и в сенате США.

18. Специальное вознаграждение*

Члены комиссий не получают ни какого специального вознаграждения за свою деятельность в комиссиях в следующих странах:

Австралия, Бельгия (обе палаты), Канада (палата общин), Дания, Испания (обе палаты), США (обе палаты), Финляндия, Франция (обе палаты), Греция, Ирландия (обе палаты), Япония (обе палаты), Новая Зеландия, Нидерланды (нижняя палата), Германская Демократическая Республика, Федеративная Республика Германии (бундестаг), Соединенное Королевство (обе палаты).

Вознаграждение предусматривается в Австралии (обе палаты), во Франции и Швеции только для председателей комиссий. В Соединенном Королевстве (палата лордов) получают вознаграждение за свою деятельность в комиссиях только два лица, председатель и первый заместитель председателя комиссии. В Заире члены бюро всех комиссий, а также все члены комиссии по контролю финансов и государственного

*Смотри также доклад М. Е. Курто: "Материальные и финансовые средства парламентов" (в стадии разработки).

имущества получают особое вознаграждение.

Ежедневное вознаграждение предоставляется всем членам, если комиссия проводит свои заседания в других регионах страны (Австралия Зобе палаты/, Филиппины), если комиссия проводит свои заседания в дни, когда нет заседаний палаты (Австралия /обе палаты/, Израиль, Египет, Европарламент, Федеративная Республика Германии /бундесрат/, Индонезия, Индия /Народная палата/, Корея, Польша, Швейцария). В Италии на вознаграждение имеют право члены специальных комиссий. В Таиланде члены комиссий также получают специальное вознаграждение.

19. Отставка и отзыв члена комиссии

Что касается отставки члена комиссии, различают два случая: первый, решение депутата по собственной воле и второй, необходимость согласия других органов, например, ассамблеи. Подобный порядок существует и при отзыве члена комиссии; имеется две возможности отзыва: отзыв палатой и отзыв самой парламентской группой, в состав которой входит данный депутат.

Для отставки и отзыва необходимо решение ассамблеи в Австралии (сенат), в США (сенат), в Финляндии, в Норвегии (по предложению избирательной комиссии), Германской Демократической Республике и в Соединенном Королевстве (палата общин). Что касается специальных комиссий, то отставка или отзыв члена комиссии принимается решением ассамблеи. В Бельгии и Польше отзыв члена комиссии утверждается ассамблеей. В Швеции вопрос об отставке решается ассамблеей, а отзыв члена комиссии не предусмотрен. В Японии вопросы отставки решает спикер (председатель), а палата представителей решает этот вопрос только по представлению основательных причин. В Соединенном Королевстве (палата общин) отборочная комиссия может решать вопрос об отставке членов законодательных комиссий (постоянных комиссий). В Швейцарии и в Заире бюро решают вопросы замены.

В других парламентах решение об отзыве своих членов комиссий предоставляется исключительно парламентским группам, которые в случае надобности информируют об этом председателя палаты: в Бельгии (палата представителей), в Корее, в Испании (сенат), в Израиле, в Италии (обе палаты), в Федеративной Республике Германии (бундестаг). В Новой Зеландии премьер-министр и лидер оппозиции могут отзывать членов своих групп; в бундесрате (Федеративная Республика Германии) это право предоставляется правительствам земель.

Особая регламентация в этом вопросе существует во Франции (обе палаты), в Греции, в Индии (Народная палата) и в Ирландии (обе па-

латы): предусмотрено потеря членского статуса, если данный депутат пропустил без уважительных причин определенное количество заседаний комиссий.

Заместители (20-30)

20. Количество

Не существуют официальных заместителей членов комиссий в следующих странах: Кипр, Египет, США (обе палаты), Франция (обе палаты), Греция, Индия (Народная палата), Ирландия (обе палаты), Израиль, Япония (обе палаты), Новая Зеландия, Филиппины, Польша, Германская Демократическая Республика, Соединенное Королевство (обе палаты), Таиланд, Заир. В Австралии (обе палаты) заместители предусмотрены только для некоторых членов комиссий (например, для полноправных членов), а в Италии только для определенной совместной комиссии (палата депутатов).

В некоторых из этих парламентов существует неофициальная процедура, которую можно приравнять на практике к системе заместительства. В действительности парламентские группы или индивидуально члены комиссии могут возложить на одного из депутатов функции заместителя на конкретное заседание комиссии. В некоторых случаях необходимо информировать об этом председателя комиссии (Испания /сенат/, Израиль, Италия /обе палаты/, Западноевропейский союз). В Соединенном Королевстве не существует регламентации по неофициальному назначению заместителей членов комиссий.

В других парламентах каждая комиссия располагает таким же числом заместителей как и действительных членов; распределение заместителей по их партийной принадлежности такое же что и действительных членов (Австралия, Бельгия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Европейский Совет, Финляндия, Индонезия, Европарламент, Федеративная Республика Германии /бундестаг/). В отступление от этого правила, число заместителей может превосходить число действительных членов, как например, в бундесрате (Федеративная Республика Германии) и в Швеции или уступать числу действительных членов как в Дании, где каждая парламентская группа может назначить одного или двух заместителей для своих членов, входящих в состав комиссии. В Финляндии количество заместителей доходит до 1/3 от всего числа действительных членов. Другой вариант существует еще в Норвегии, где заместители назначаются только в те комиссии, в которых действительный член сможет представить веский довод своего отсутствия; в этом слу-

чае ассамблея дает право замещать действительного члена комиссии. Существует одна особенность также при назначении заместителей, так как они не назначаются палатой, а избираются как заместители определенной парламентской группой с момента переизбрания коллегиального законодательного органа.

21. Порядок назначения

Назначение заместителей осуществляется тем же порядком и в то же время что и назначение действительных членов комиссий. Иногда процедура назначения заместителей упрощена по сравнению с назначением действительных членов (Европарламент). В Нидерландах (нижняя палата) отсутствует регламентация по определению количества заместителей; между тем, спикер может назначать заместителей членов комиссий по его усмотрению, выслушав предложения соответствующих парламентских групп.

22. Условия заместительства

В большинстве парламентов отсутствующий по каким-либо причинам член комиссии может быть заменен любым заместителем, включенным в один и тот же список. Заместители могут подменять без всякого различия всех действительных членов своей парламентской группы. Другой порядок применяется в Нидерландах (нижняя палата), где действительный член может временно быть заменен только своим заместителем, конкретно назначенным для этой цели и обязательно принадлежащим к той же парламентской группе что и действительный член комиссии. В Дании депутаты, объединенные по техническим соображениям (см. п. 12); могут также замещаться членом другой парламентской группы. В Швеции заместительство членами, входящих в состав другой парламентской группы, разрешено, но никогда не практикуется.

23. Исполнение функций

Замена действительного члена комиссии носит только временный характер; иногда заместитель назначается только на одно заседание комиссии (например, в Испании /сенат/), а действительный член комиссии и его заместитель могут присутствовать на одном и том же заседании по очереди (например, в Дании). Действительный член, окончательно вышедший из состава комиссии, заменяется новым; если действительным членом становится заместитель, то назначается новый заместитель.

24. Права заместителей

В случае замены действительного члена, заместители правомочны присутствовать на заседаниях комиссий, выступать и участвовать в голосовании.

2. Присутствие действительных членов

Правовое положение заместителей меняется, когда присутствие действительных членов (или действительного члена, как например в Нидерландах /нижняя палата/) исключает заместительство. В некоторых парламентах заместители могут продолжать свое участие в обсуждениях, но без права голоса, например, в Канаде (палата общин), в Европейском Совете, в Дании, в Европарламенте, в Нидерландах (нижняя палата), в Федеративной Республике Германии (бундестаг); в других парламентах заместители не имеют обычно права голосовать, ни выразить свою точку зрения, но могут присутствовать на заседании комиссии как любой другой депутат (Бельгия /обе палаты/, Финляндия, Швеция). В Испании (сенат) заместители не должны присутствовать на заседаниях комиссии.

Ответ канадского парламента (палата общин) содержит разрешение очень интересного спора, возникшего при присутствии на заседании комиссии заместителей одной парламентской группы в большем числе, чем действительных членов. В этом случае заместители назначаются для выполнения своих функций на месте своей же группой.

Председатель (26-32)

26. Назначение

Председатель комиссии назначается парламентом, самой комиссией, главой парламента или другим органом. В некоторых парламентах председательство входит в обязанность председателя палаты. Председатель комиссии избирается либо на срок деятельности комиссии, либо на одну сессию (например, в Бельгии /обе палаты/).

26.1. Чаще всего процедура назначения — это выбор председателя самой комиссией. Такой порядок применяется для всех видов комиссий или по крайней мере для некоторых из них в следующих странах: Австралия (обе палаты), Австрия, Бельгия (обе палаты), Канада (палата общин), Европейский Совет, Дания, Египет, Испания (обе палаты), Финляндия, Франция (Национальное собрание), Греция, Индонезия, Ирландия (обе палаты), Израиль, Италия (палата депутатов), Япония (только специальные комиссии), Новая Зеландия, Европарламент, Нидерланды

(нижняя палата), Польша, Германская Демократическая Республика, Федеративная Республика Германии (бундестаг), Соединенное Королевство (палата общин), Швеция, Таиланд, Западноевропейский союз, Заир. В некоторых случаях избрание проходит без голосования (на основе всеобщего одобрения), например, в Бельгии (сенат), в Федеративной Республике Германии (бундестаг) и в Швеции (если ни один член комиссии не потребует тайного голосования). В Соединенном Королевстве (палата общин) назначение председателя специальной комиссии ставится на голосование при наличии нескольких кандидатур. В других парламентах (например, Корея, Франция, Греция, Италия /палата депутатов/, Европарламент, Нидерланды /нижняя палата/) установлено тайное голосование. В Египте тайное голосование проводится под наблюдением специального комитета, который уполномачивается для этой цели бюро. Выборам обычно предшествуют политические дебаты, содержание которых во многом зависит от того, возложено ли председательство на партию большинства во всех комиссиях, или от численности различных групп (см. п. 37).

26.2. Ассамблея назначает председателей постоянных комиссий и частично председателей других комиссий: в Корее, в США (обе палаты), на Филиппинах, в Федеративной Республике Германии (бундестаг).

26.3. Глава парламента назначает председателей некоторых комиссий в США (палата представителей) и в Индии (Народная палата). В Соединенном Королевстве (палата общин) председатель палаты подбирает одного или нескольких председателей для законодательных (постоянных) комиссий по списку, но не из числа членов, назначенных уже отборочной комиссией. В Швейцарии председатели комиссий назначаются бюро после консультации с парламентскими группами. Что касается назначения для постоянных комиссий, Япония относится также к этой группе стран; однако, существует регламентация, согласно которой председатели комиссий назначаются соответствующей палатой, подбирая их из числа членов различных комиссий. На практике придерживаются другого порядка назначения, когда ассамблея уполномачивает спикера (председателя палаты) назначать председателей комиссий по предложению парламентских групп.

26.4. Существует еще процедура назначения председателя комиссии другой комиссией: отборочной комиссией в палате лордов (Соединенное Королевство) и этой же отборочной комиссией в палате общин для комиссий по рассмотрению спорных вопросов в сфере частной экономики. На Кипре председатель комиссии и его заместитель назначаются также отборочной комиссией.

26.5. Следует сообщить наконец, что в некоторых парламентах председатель палаты руководит работой некоторых комиссий (Бельгия, Кипр, Индия, Ирландия /в обеих палатах/, Дания).

27. Система пропорционального представительства

Во многих парламентах выборы председателей комиссий заканчиваются обычно назначением председателя парламентской группы, которая имеет большинство в парламенте (Австралия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Корея, Египет, Испания /обе палаты/, США /обе палаты/, Франция /обе палаты/, Греция, Италия /обе палаты/, Япония /палата представителей/, Новая Зеландия, Филиппины).

Попытки (предпринятые в частности во Франции /обе палаты/), направленные на то, чтобы использовать в какой-то мере принцип пропорционального представительства, не увенчались успехом.

При назначении председателей комиссий парламенты учитывают численность парламентских групп и используют для этой цели различные способы действия. В Европарламенте неукоснительно соблюдается принцип пропорционального представительства по системе Хондта (). В Бельгии (обе палаты) учитывается также пропорциональное представительство от численности парламентских групп, и председательство распределяется в зависимости от числа голосов, более влиятельная (многочисленная) группа председательствует первой и так далее.

В других парламентах председательство распределяется между группами на договорной основе. В рамках этих соглашений, в бундестаге (ФРГ), например, заключенных в комитете старейшин, могут иметь важную роль и другие точки зрения кроме соотношения сил, например, необходимость щадить интересы партнера по коалиции (Австрия, Дания, Израиль, Швеция). На Кипре отборочная комиссия учитывает при назначении председателей комиссий неофициальные соглашения, заключаемые между партиями, и принцип пропорционального представительства. В палате общин (Соединенное Королевство) существует соглашение, по которому некоторое количество председателей комиссий должно принадлежать к оппозиции, а в Народной палате (Индия) назначение осуществляется таким образом, чтобы было представлено как можно большее число парламентских групп.

28. Председательство и оппозиция

Очень интересен пример регламентации и парламентской практики, когда председательство в некоторых комиссиях выдвигается из принципа оппозиции: комиссия по проверке счетов в Австралии и на Кипре,

определенное число комиссий в Канаде (обе палаты), бюджетная и две другие комиссии в Испании (палата депутатов), бюджетная комиссия в ФРГ (бундестаг), комиссия по проверке счетов в Ирландии, государственная контрольная комиссия в Израиле, комиссия по проверке счетов и некоторые комиссии в Соединенном Королевстве (палата общин). В Нидерландах (нижняя палата) существует неписаное правило, согласно которому председатель наиболее влиятельной парламентской группы от оппозиции избирается председателем комиссии по вопросам разведки и безопасности.

Примечателен тот факт, что во всех случаях существуют комиссии по контролю государственных расходов. Бундесрат (ФРГ) в своей практической деятельности руководствуется другими политическими соображениями: председательство в некоторых комиссиях традиционно сохраняется за представителями определенных земель; в других комиссиях прерогатива председательства осуществляется в порядке очереди, предоставляя через определенные промежутки вести председательство представителям одной из земель.

29. Председатель и председательство

Очень редко запрещается главе парламента исполнять одновременно функции председателя одной из комиссий (например, Швеция). Однако во многих парламентах такого совмещения на практике не существует: Европейский Совет, Корея, США (палата представителей), Франция (обе палаты), Израиль, Италия (обе палаты), Япония (обе палаты), Европарламент, Филиппины, Польша, ФРГ (бундестаг), Соединенное Королевство (обе палаты), Таиланд, Западноевропейский союз. Что касается применения этой практики на уровне заместителей председателей комиссий, то ответы парламентов отражают различные точки зрения.

В других парламентах совмещение должностей председателя парламента и председателя комиссии не допускается ни под каким предлогом. В некоторых случаях председательство в отдельных комиссиях входит в обязанность председателя парламента (см. п. 26.5). Однако подчеркивается, что данные комиссии должны заниматься относительно нейтральными вопросами с точки зрения партийности. Возможно по этой причине председатели парламентов чаще всего возглавляют регламентные комиссии или комиссии по внутренним делам: Австралия (обе палаты), Бельгия (обе палаты), Канада (палата общин), Дания, Испания (палата депутатов), Греция, Индия (Народная палата), Новая Зеландия. Председатель парламента может возглавлять очень важную главную комиссию Национального совета (Австрия), отборочную комиссию (Кипр), главную ко-

миссию (Египет) и постоянную делегацию (Испания /обе палаты/), которые следят за соблюдением прав парламента в промежутке между двумя легислатурами. В целом, различные парламенты представляют в этом вопросе довольно пеструю картину.

В некоторых парламентах, спикер председательствует на первом заседании вновь учрежденной комиссии (например, в Нидерландах /нижняя палата/). Следует отметить одну особенность в Египте, где председательство возлагается на спикера или на одного из двух его заместителей, в случае их присутствия на заседании комиссии.

30. Отсутствие председателя

В случае отсутствия председателя комиссии возможны два выхода из создавшегося положения. Или он заменяется заместителем, или его функции возлагаются на другого специально назначенного члена комиссии. В парламентах, где предусматривается замена председателя комиссии заместителем, назначение заместителя осуществляется, как правило, в том же порядке и в то же время, что и председателя. Однако в Австралии (сенат) существует особая регламентация: председатель комиссии вправе сам назначать члена комиссии своим заместителем.

Чаще всего заместитель принадлежит к той же парламентской группе, что и председатель комиссии (например, в Дании, в ФРГ /бундестаг/ и Швеции).

Если несколько заместителей назначены без соблюдения старшинства, то возникает проблема, а именно: кто из них должен председательствовать в конкретном случае. Во Франции (обе палаты) этот вопрос решается самим председателем. Если отсутствует также и заместитель, то во многих парламентах назначают временно председателем присутствующего члена, более старшего по возрасту (например, Бельгия /обе палаты/, Греция, Нидерланды /нижняя палата/, Швеция). В Заире бюро Законодательного совета назначает в таком случае другого члена комиссии для ведения собрания.

В парламентах, которые не назначают заместителей или не имеют такой практики для всех комиссий, как например, в Израиле, применяются различные специальные процедуры назначения в случае отсутствия председателя комиссии; они сводятся в большинстве случаев к временному назначению другого члена комиссии для руководства ее работой либо членами комиссий (например, в Индии /Народная палата/, в Новой Зеландии, в Соединенном Королевстве /палата лордов/), либо председателем комиссий (например, в Израиле и в Корее). Палата общин (Соединенное Королевство) отличается дифференцированным порядком назначе-

ния: в постоянных специальных комиссиях председатель замещается обычно более старшим членом комиссии; законодательные (постоянные) комиссии могут начать свои заседания, если за двадцать минут до начало собрания председатель палаты назначит другого председателя комиссии; в комиссиях по вопросам спорных законопроектов в сфере частной экономики председательство возлагается на члена комиссии, идущего вслед за председателем в том порядке, какой определила отборочная комиссия при назначении членов комиссии.

31. Права председателей комиссий

Председатели комиссий обладают почти во всех парламентах определенными правами, которые являются типичными при выполнении ими возложенных функций. Председатель созывает комиссию, определяет повестку дня, руководит дебатами, следит за соблюдением рабочего порядка на заседании комиссии, участвует в обсуждениях и голосовании. Порядок исполнения полномочий председателем комиссии в различных парламентах и даже в комиссиях отличается своим разнообразием. В отдельных случаях важное значение, конечно, имеет такой факт, принадлежит или нет председатель комиссии к группе большинства.

31.1. В некоторых парламентах председатель комиссии не имеет право созывать комиссию по собственной инициативе, а напротив, должен это делать от имени комиссии, например, в Канаде (палата общин), в Ирландии (обе палаты) и в Соединенном Королевстве (палата общин), когда это касается специальных постоянных комиссий, или согласовать вопрос созыва с бюро комиссии (Египет, Греция, Польша, ГДР). Само собой разумеется, что председатель созывает, как правило, сам комиссию, когда время и дата назначены парламентом или другим органом (например, в Австралии, в Корее, в ФРГ /бундестаг/). Зачастую, другая регламентация применяется в свободное от заседаний время (см. п. 38), например, в Нидерландах (нижняя палата), заседания комиссии в расширенном составе созываются спикером. На таких заседаниях председательство возлагается на спикера или на одного его заместителя.

31.2. Подобные правила приемлемы для определения повестки дня, которая зачастую требует согласия комиссии (например, Австралия /сенат/, Бельгия /палата представителей/, Канада /палата общин/, Европейский Совет, Ирландия /обе палаты/, Европарламент, Соединенное Королевство /обе палаты/, Западноевропейский союз) или согласия бюро комиссии (Египет, Испания /обе палаты/, Греция, Польша, ГДР, Заир). В Австралии повестка дня назначается на совещании председателей, но

доводится от имени председателя комиссии.

31.3. Одной из функций, которую председатель комиссии может обычно выполнять лично, является право руководить заседанием комиссии. Он руководит прениями, следит за соблюдением регламента, представляет слово для выступлений, определяет порядок выступлений, следит за рабочим порядком собрания. На нем лежит ответственность за составление протокола собрания.

31.4. Активное участие председателя комиссии в обсуждениях не обязательно или исключается вообще в некоторых парламентах (например, в Бельгии /палата представителей/, в Канаде /палата общин/, в Греции и в Швейцарии). Но как только председатель покинет свое место и передаст председательство заместителю, например, в Бельгии или в Греции, он может также принять участие в политической дискуссии.

31.5. Во многих парламентах председатель комиссии имеет право принимать участие в голосовании как и любой член комиссии. В некоторых парламентах, по крайней мере в некоторых комиссиях, голос председателя комиссии является решающим при равенстве голосов (например, в Австралии /обе палаты/, в Канаде /палата общин/, в Новой Зеландии, в Швеции и в Швейцарии). В Японии и в Соединенном Королевстве (палата общин) председатель комиссии не имеет право голосовать, но его голос является решающим, когда он принимает участие в повторном голосовании при разделении голосов поровну; это не относится к комиссиям по вопросам спорных законопроектов в сфере частной экономики в палате общин.

31.6. Чаще всего ответственным за доклад комиссии не является только председатель комиссии, напротив, эту ответственность разделяют один или несколько докладчиков, или все члены комиссии (см. п. 68). Однако в Коре, в Израиле, в Японии (обе палаты), на Филиппинах и в Швеции это право представляется председателю комиссии.

31.7. В некоторых парламентах председателям комиссий предоставляются еще более широкие права, как это видно из следующих примеров: привилегированное положение в списке выступающих в парламенте при отчете комиссии (Европейский Совет, Корея); право выбора и сбора поправок, выносимые на обсуждение; принятие требования на закрытие заседания; постановка некоторых вопросов без обсуждения (Соединенное Королевство /палата общин в постоянных комиссиях/). Во Франции (обе палаты) председатели комиссий занимают еще более сильную позицию: они могут требовать заслушивания министров и государственных деятелей на комиссии, оценивать приемлемость поправок, представленных в комиссию, с точки зрения их соответствия

конституционным положениям, ограничивающим парламентскую деятельность в финансовой сфере. На открытом заседании председатель комиссии, которой поручена работа над текстом обсуждаемого доклада, получает слово для выступления по первому требованию; он может дать отказ на обсуждение поправок, которые ранее не представлялись на комиссию, или разрешить обсуждение поправок депутатов, внесенных по истечении установленных сроков.

32. Другие органы управления

Если назначаются два или несколько заместителей, то они совместно с председателем и другими членами (секретарями) комиссии образуют, в случае надобности, бюро комиссии. Задачи бюро сводятся к организации работ комиссии. Оно оказывает помощь председателю комиссии, который в некоторых случаях не может обойтись без согласия бюро. Во Франции (обе палаты) согласие бюро необходимо для созыва комиссии в перерывах между сессиями. Бюро высказывает суждение о приемлемости поправок в комиссии при возникновении разного рода сомнений, но такое право используется очень редко. Бюро может принимать решение о публикации материалов заслушивания государственных деятелей, вызванных на комиссию. На бюро также возлагается теоретически задача доводить до сведения председателя Национального собрания об отсутствующих членах на заседаниях комиссии, но это положение не применяется. Особенно сильной позицией пользуется бюро в Греции и особенно в Польше, где бюро расценивается как орган контроля за председателем комиссии.

В Канаде (палата общин) существует другой тип дополнительного органа правления. К большинству комиссий добавляется подкомиссия по повестке дня и процессуальным вопросам; она дает советы комиссии, к которой прикреплена.

Сотрудники комиссий (33-36)

33. Численность коллектива сотрудников

Одна из традиционных и типичных задач парламентских административных органов состоит в оказании помощи в работе комиссий. По-видимому не существует в настоящее время парламентов без секретарей комиссий. Численность сотрудников колеблется от 1 до 100 и более. В большинстве парламентов число сотрудников, прикрепленных к комиссии, менее 5, а иногда, как исключение, только один секретарь прикрепляется к нескольким комиссиям (Австралия, Дания, ФРГ./бундесрат/). Чтобы определить численность секретариата комиссии, необходимо учи-

тывать такой факт, что многие парламенты имеют в своем распоряжении специальную административно-информационную службу и, кроме того, часть сотрудников специально выделены в распоряжение председателя комиссии или меньшинства. Однако необходимо отметить, что существует исключение из правил, как например, в Бельгии (обе палаты), где секретарь готов оказать помощь как председателю комиссии, так и докладчику, но находится в распоряжении всех членов комиссии без различия. Больших отклонений от этого правила нет и в других парламентах. Во Франции (Национальное собрание) отмечается одна особенность: несколько должностных лиц назначаются премьер-министром в качестве экспертов в распоряжение председателя комиссии по национальной обороне и председателя комиссии финансов и экономики. Кроме того, шесть председателей постоянных комиссий и главный докладчик комиссии финансов и экономики имеют в своем распоряжении по три личных сотрудников (вместо двух для других депутатов). В Швейцарии 3 или 4 правительственных служащих в качестве экспертов также работают в секретариате комиссий, но они находятся в распоряжении всей комиссии.

Совсем иначе выглядит положение дел в США (обе палаты). Сотрудники здесь находятся в распоряжении большинства или меньшинства. Так в сенате меньшинство использует не менее 1/3 всех людских ресурсов, выделенных для комиссии, что позволяет ему иметь большое количество сотрудников: в сенате одна комиссия имеет в среднем 43 и в палате представителей 70 сотрудников.

34. Функции сотрудников

Перечень работ различных секретариатов комиссий длинный и конечно не является исчерпывающим: администрирование комиссией, подготовка графика работ, подготовка открытых слушаний и заседаний, подготовка повестки дня, протоколов и проектов докладов, процессуальные вопросы, подготовка к печати текстов законов с внесенными поправками, техническая помощь, поиск и сбор дополнительной информации, общение с прессой, министерствами и другими учреждениями, переписка комиссии, оказание помощи членам комиссии в редактировании текстов законов и поправок, подготовка периодической отчетности в работе, переводы. Умение выполнять возложенные на секретариат задачи и способ их выполнения естественно зависит от численности коллектива сотрудников и от каждого конкретного случая.

35. Подбор сотрудников

Сотрудники секретариата комиссии почти всегда принадлежат к административному персоналу парламента. Поэтому они назначаются в штат временно или, чаще всего, постоянно председателем или генеральным секретарем. В некоторых парламентах кандидат должен выдержать конкурс, чтобы быть принятым на работу (например, в Бельгии /обе палаты/, Канада /палата общин/, Франция). В Финляндии секретари комиссий предлагаются генеральным секретарем и назначаются специальной комиссией. В ГДР секретари комиссий утверждаются в должности на один срок полномочий законодательного собрания одновременно с председателем комиссии и самой комиссией. В Норвегии секретари комиссий назначаются бюро стоотинга на 4 года по рекомендации комиссии. В Швеции в комиссии необходимо выяснить мнение перед приемом сотрудника на работу и оно является решающим в этом вопросе. Правовая основа в США, как уже указывалось, отличается от большинства парламентав, сотрудники комиссий подбираются в сенате председателем или членами комиссий, выполняющими определенные функции на уровне своей группы, или председателем комиссии после консультации с меньшинством (палата представителей).

36. Политические пристрастия

Если не считать США (обе палаты) и Финляндию, все сотрудники комиссий не должны иметь политических пристрастий, и это условие неукоснительно выполняется.

Заседания комиссий (37-48)

37. Время и место проведения заседаний комиссий

37.1. Практически не существует четкой регламентации о времени проведения заседаний комиссий. Периодичность заседаний (Филиппины) и регламентация первого заседания законодательного собрания через два дня после выборов (Швеция) являются исключением. Согласно календарного плана, учитывается прежде всего парламентская практика. Во многих парламентах один или несколько дней недели, или одна или несколько недель предусмотрены для заседаний комиссий (Бельгия /обе палаты/, Франция /обе палаты/, Греция, Европарламент, Швеция). Но такая практика не имеет первостепенного юридического значения. В бундесрате (ФРГ) заседания комиссий проходят в трехнедельный срок, это объясняется тем, что бундесрат обязан решить законодательные вопросы федерации в срок до шести или до трех недель. В некоторых странах определение времени заседаний комиссий отражает также и другие интерес-

ные проблемы: так в Бельгии (палата представителей) традиционно не созываются комиссии, если правительство подало в отставку. В Швейцарии заседаний комиссий обычно не бывает в дни, когда заседает Федеральный совет (правительство). В других парламентах периодичность заседаний комиссий диктуется не установившейся практикой, а согласием между парламентскими группами, которые, например комитет старейшин бундестага (ФРГ), определяют недельные повестки дня, в которых несколько дней выделяют на проведение заседаний комиссий (подобная процедура существует в Австрии и в Польше). Другая возможность в определении периодичности заседаний комиссий заключается в принятии соответствующего постановления (например, в Австралии /сенат/, в США /сенат/).

37.2. Заседания комиссий проходят обычно по месту нахождения парламента. Это в частности относится к Испании, Франции (Национальное собрание), Греции и Японии (обе палаты). В Бельгии (также в обеих палатах) и в Испании (сенат) только информационные заседания, в отличие от обычных, созываются в другом месте. Другие парламента принимают специальные решения, разрешающие всем комиссиям или некоторым из них проводить свои заседания вне парламентских зданий (Австралия /сенат/, Канада /палата общин/, Корея, США /обе палаты/, Нидерланды /нижняя палата/, ГДР, Швеция, Западноевропейский союз). В Соединенном Королевстве (палата общин), где большинство специальных комиссий имеют обычно право проводить свои заседания в других местах, финансовые органы не дают согласия на проведение рабочих заседаний (кроме слушаний) за пределами Вестминстера. Во многих парламентах требуется разрешения парламента (Австралия /палата представителей/, Новая Зеландия), бюро парламента (Европейский Совет, Европарламент) или председателя парламента (Индия /Народная палата/, Италия /обе палаты/ Польша, ФРГ /бундестаг/), а иногда требуется выполнение других условий. Таким образом, необходимо скрупулезно относиться к возможности проводить заседания комиссий в других местах. ФРГ (обе палаты) и Израиль являются единственными странами, где определенную значимость имеют заседания комиссий в Берлине (Западный)* и в Тель-Авиве.

*Письмо трех послов Федеральному канцлеру по вопросу интерпретации приложения II четырехстороннего Соглашения.

38. Продолжительность заседаний комиссий

Вопрос о том, могут ли комиссии проводить свои заседания во время пленарных заседаний или вне пленарных заседаний имеет большое значение не только в техническом плане. Встает еще другая проблема, в какой мере комиссии имеют самостоятельность по отношению к ассамблее. Периодичность пленарных заседаний также играет определенную роль в виду того, что комиссии вынуждены заседать параллельно.

38.1. Неисключено, что заседания комиссий могут проходить во время пленарных заседаний, например, в Австралии (палата представителей), в Бельгии (палата представителей), в Канаде (палата общин), в Кипре, в Греции, в Индии (Народная палата), в Ирландии (обе палаты), в Италии (палата депутатов), в Нидерландах (нижняя палата; для заседаний комиссии в расширенном составе существует определенная регламентация), на Филиппинах, в Соединенном Королевстве (обе палаты), в Таиланде, в Западноевропейском союзе. В Бельгии (палата представителей), где комиссии заседают обычно во время пленарных заседаний, соблюдается некоторое самоограничение. Чтобы не нарушать работу палаты, комиссии не созываются, кроме экстренных случаев, в четверг, этот день традиционно отводится для голосования на открытом заседании, или в любой другой день, посвященный важным дебатам.

38.2. Если комиссиям запрещено заседать во время пленарных заседаний, то этот принцип не применяется к часам после закрытия пленарного заседания (например в Австрии). В других парламентах такое запрещение относится в равной степени к часам до открытия, так и после закрытия пленарного заседания: в американском сенате ни одна из комиссий не имеет право заседать первые два часа после закрытия пленарного заседания и после 14 ч. Но существуют и исключения из этого правила. Такие исключения допускаются, если есть решение палаты (Австралия /сенат/, США /обе палаты/) или одобрение председателем (Бельгия /сенат/, Корея, Египет Израиль, Япония /обе палаты/, Европарламент, ФРГ /бундестаг/). В некоторых парламентах определенные комиссии не подпадают обычно под это ограничение (Корея, комитет по управлению). В Швеции комиссии могут заседать одновременно с палатой, если их обсуждения не касаются вопросов о выборах и если комиссия единодушно приняла заранее решение по этому поводу. Во Франции (обе палаты) комиссии могут заседать только по вопросам повестки дня Национального собрания или по тем вопросам, которые переданы им Национальным собранием для немедленного рассмотрения.

38.3. Заседания комиссий в период между сессиями или (в парламентах, где сессии не проводятся) в свободное от пленарного заседания

ассамблеи время допускаются, как правило: в Австралии (обе палаты), на Кипре, в Европейском Совете, в Дании, в Испании, в США (обе палаты), в Индии (Народная палата), в Ирландии (обе палаты), в Италии (обе палаты), в Нидерландах (нижняя палата), в Польше, в ГДР, в Соединенном Королевстве (палата лордов), в Швеции, в Таиланде.

Зато, во многих других парламентах заседания комиссий в период между сессиями или в свободное от пленарных заседаний ассамблеи время не допускаются.

Но даже если существует запрет, исключения могут допускаться палатой или председателем парламента (Корея, Япония /обе палаты/, Новая Зеландия, Филиппины, Соединенное Королевство /палата общин, только для специальных комиссий/). В ФРГ (бундестаг) решение председателя связано с некоторыми условиями: заседание комиссии должно быть затребовано парламентской группой или ее созыв осуществляется по решению комиссии, принятого единогласно. Некоторые особенности существуют во Франции (обе палаты): в период между сессиями комиссии могут заседать только по просьбе правительства или их председателя после согласования с бюро комиссии. В Израиле комиссии могут заседать во время парламентских каникул при условии, если комиссия палаты дала предварительное разрешение, или по просьбе правительства, либо по просьбе 1/3 всех членов комиссии.

39. Количество заседаний комиссий

Количество заседаний комиссий зависит естественно от многих факторов. Обычно надо учитывать то, что различные комиссии заседают менее часто, чем проводит свои пленарные заседания ассамблея почти во всех парламентах. Единственная страна (исключая бундесрат ФРГ), где количество заседаний комиссий и пленарных заседаний ассамблеи примерно одинаково, так это в Израиле: комиссии заседают в среднем 90 - 100 раз в год, а ассамблея 110 раз. Это соотношение равно 1:2,5 в Испании (палата депутатов), 1:4 примерно в Египте и в Швеции, 1:6 в Канаде (палата общин) и в Новой Зеландии, 1:10 и более в Испании (сенат) и в Швейцарии. В качестве примера, я представляю краткий статистический отчет бельгийского сената:

Статистические данные за последние пять лет парламента (с октября по октябрь) дают следующие годовые средние арифметические величины: (* не включая технические комиссии)

- количество заседаний комиссий: 253*;
- количество на комиссию: 19*;
- продолжительность заседания: 2 ч 14*;

- количество дней пленарного заседания: 55;
- количество пленарных заседаний: 70;
- продолжительность пленарного заседания: 4 ч 14.

40. Созыв заседания комиссии

40.1. Как уже говорилось (см. п. 31), созыв заседания возлагается обычно на председателя комиссии. В некоторых парламентах ему нужно для этого согласие комиссии, а в других, согласие бюро. В случае, когда комиссия сама определяет дату проведения своего заседания (Индия /Народная палата/, Израиль, Нидерланды /нижняя палата/, Соединенное Королевство (палата общин) или, когда устанавливается общим календарным планом работ (США /сенат/), созыв комиссии является чисто техническим вопросом и возлагается в этом случае на секретаря комиссии (Австралия /обе палаты/ и Швейцария). Но если председатель какой-либо комиссии решает по своему усмотрению созвать заседание комиссии, он обязан учитывать желание большинства членов (в Норвегии) и даже желание оппозиции. В Ирландии (обе палаты) первое заседание комиссии в начале срока полномочий законодательного собрания созывается генеральным секретарем (клерком) после консультации с членами комиссии.

40.2. Во многих парламентах допускается также созыв заседания комиссии по просьбе меньшинства:

- одним членом комиссии: Индия (Народная палата), ФРГ (бундесрат);
- тремя членами комиссии: США (обе палаты). Если не менее трех членов комиссии передали письменно заявку председателю о созыве специального заседания, и если последний не выполнит этого требования, большинство членов комиссии могут письменно объявить о дате и времени созыва заседания комиссии;
- 1/5 всех членов комиссии: в Испании (палата депутатов), на Филиппинах;
- 1/4 всех членов комиссии: в Нидерландах (нижняя палата), в Польше;
- 1/3 всех членов комиссии: в Корее, в Испании (сенат), в Израиле, в Японии, в ФРГ (бундестаг);
- парламентской группой, представленной в комиссии: в ФРГ (бундестаг); возможно это будет один член, если данная группа малочисленна и выделяет в комиссию только одного депутата;
- двумя парламентскими группами, представленными в комиссии: в Испании (палата депутатов);

- необходимо не забывать такую особенность, что в Бельгии (обе палаты), во Франции (обе палаты), в Израиле и в Нидерландах (нижняя палата) может требовать созыва комиссии также и правительство.

В некоторых парламентах, в виде исключения, заседание комиссии может созвать председатель палаты (Бельгия /обе палаты/, Кипр, Европейский Совет, Египет, Испания /обе палаты/, Греция, Италия /обе палаты/, Европарламент, Польша, Западноевропейский союз, Заир).

41. Повестка дня

Комиссии большинства парламентов имеют официальную повестку дня, назначаемую их председателем. Само собой разумеется, он учитывает возможные решения комиссии в соответствии с календарным планом работ и рабочую загрузку; в случае надобности, он учитывает также календарный план работ ассамблеи. Обычно приоритет отдается законопроектам и законодательным инициативам (Израиль, Новая Зеландия, Филиппины). Во Франции (обе палаты) существует официальное отношение между председателями постоянных комиссий и правительством по определению первоочередной повестки дня. В некоторых парламентах председатель договаривается официально или неофициально с парламентскими группами, представленными в комиссии (Корея) или с бюро комиссии (Испания /сенат/, ГДР). В Испании (палата депутатов) повестка дня определяется бюро комиссии с согласия спикера. Очень редко требуется официальное решение комиссии по определению повестки дня. Напротив, такое решение необходимо в Бельгии (обе палаты), в Канаде (палата общин), в Европейском Совете, в Финляндии, в Новой Зеландии, в Европарламенте, в Западноевропейском союзе. Другим исключением из правил является определение повестки дня на совещании председателей в Австрии и на совещании председателей групп в Италии (палата депутатов).

На меньшинства редко возлагается задача по вопросу повестки дня. Как правило, меньшинство может возражать или высказывать некоторые мнения, но в конечном итоге, этот вопрос решается большинством. Существуют исключения в отношении изменения повестки дня, когда в некоторых парламентах это может происходить с согласия комиссии. Так иногда требуется квалифицированное большинство (Австрия, Италия /обе палаты/), иногда даже согласие присутствующих членов комиссии (Израиль, Европарламент и Швеция). В бундестаге (ФРГ) парламентская группа, представленная в комиссии, или даже один депутат, если речь идет о малочисленной группе, может возражать против любого расширения повестки дня.

42. Присутствие членов комиссии на заседании

Если предусмотрен кворум (см. п. 59), то работа комиссии может приостановлена в связи с отсутствием депутатов. Однако в большинстве парламентов отсутствуют санкции за неявку депутатов на заседание, хотя регламентация по обязательной явке существует в Австрии, Польше и ФРГ (бундестаг).

Имеются и некоторые исключения из правил, хотя и редко практикуемые, когда бюро ассамблеи становится известно о трех неявках (Европейский Совет), то депутат лишается месячного вознаграждения (Кипр), исключается из состава комиссии за многократную неявку без уважительных причин (Франция /обе палаты/, Греция, Индия /Народная палата/, Ирландия /обе палаты/) (см. п. 19), и к нему могут применяться другие меры дисциплинарного воздействия палатой (Корея). В Египте председатели комиссий докладывают один раз в месяц спикеру об участии членов комиссии в заседаниях; кроме того, депутат лишается определенного вознаграждения за неявку на заседание. В Японии (обе палаты) любой член комиссии за неявку на заседание без уважительных причин вызывается спикером (председателем) для объяснения. Если данный депутат не явится в течение семи дней после уведомления для объяснений, председатель соответствующей палаты передает этот вопрос на рассмотрение дисциплинарной комиссии.

43. Присутствие других лиц

Общим для всех парламентов является то, что действительные члены, заместители, а также компетентные сотрудники парламентской администрации могут участвовать в заседаниях комиссий. Существует очень разнообразная, и порой сложная, регламентация по вопросу участия в заседаниях комиссии. В первую очередь необходимо отметить разницу, существующую в парламентах, между открытыми заседаниями комиссий и заседаниями при закрытых дверях. С другой стороны, есть парламенты, которые применяют одновременно обе процедуры. В случае заседаний при закрытых дверях, существуют исключения для некоторых групп лиц (члены правительства, другие депутаты, сотрудники парламентских групп).

43.1. В принципе открытость допустима на всех заседаниях комиссий: в Канаде (палата общин), в Корее, в США (обе палаты), в Ирландии (обе палаты, кроме случаев, когда комиссия заседает при закрытых дверях), на Филиппинах, в ГДР, в Соединенном Королевстве (палата общин, для постоянных комиссий), в Таиланде (с разрешения председателя комиссии).

В некоторых парламентах открытость допустима только на конкретных заседаниях комиссии; общественность в частности не допускается, если комиссия заслушивает государственных деятелей для дачи показаний или проводит закрытое заседание: в Австралии (обе палаты), в Соединенном Королевстве (палата лордов, палата общин для специальных комиссий).

Напротив, заседания комиссий проходят обычно при закрытых дверях в следующих парламентах: Австрия, Бельгия (обе палаты), Европейский Совет, Дания, Египет, Испания (обе палаты), Финляндия, Франция (обе палаты), Греция, Индия (Народная палата), Израиль, Италия (обе палаты), Япония (обе палаты), Новая Зеландия, Европарламент, Польша, ФРГ (обе палаты), Швеция, Швейцария, Западноевропейский союз, Заир.

43.2. На закрытых заседаниях разрешается присутствие некоторых групп лиц, не входящих в комиссию или в состав приданного персонала.

Очень часто это право представляется членам правительства или их уполномоченным. В бундестаге (ФРГ) это положение внесено в конституцию. Однако в некоторых парламентах требуется для этого согласие (или приглашение) комиссии: Австралия (сенат), Индия (Народная палата), Новая Зеландия, Европарламент, Швеция.

Депутатам, которые не являются членами комиссии или заместителями, разрешается участвовать в заседаниях при определенных условиях или в заседаниях определенных комиссий. Участие их исключается в палате депутатов Италии.

Часто возникает проблема в отношении участия членов группы и личных сотрудников депутатов. Обычно их участие разрешается с одобрения комиссии в Бельгии (палата представителей), в Греции, в Европарламенте и в Швеции. В других парламентах, наоборот, их участие в заседаниях исключается.

43.3. В Нидерландах (нижняя палата) существует смешанная система: на открытых заседаниях комиссии в расширенном составе (по решению палаты) могут выступать все члены палаты и уполномоченные правительства. Но существует и другой тип заседаний комиссии, на которых могут выступать депутаты, если они не являются действительными членами или заместителями, только с разрешения комиссии; с другой стороны, уполномоченные правительства и другие лица могут выступать на заседаниях, если они приглашены комиссией. Эти заседания являются также открытыми. Напротив, заседания комиссии проходят при закрытых дверях, если обсуждается процедура рассмотрения законопроекта, законодательной инициативы (календарный план, открытые слушания, и т. д.) или писем в адрес комиссии, или если комис-

сия решает обсуждать конкретный вопрос при закрытых дверях. Мотивы такого решения должны быть обнародованы. Наконец, некоторые комиссии проводят заседания при закрытых дверях по решению палаты (регламентная комиссия, комиссия по петициям, комиссия по вопросам разведки и безопасности). В этих заседаниях при закрытых дверях могут участвовать все действительные члены комиссии, заместители, уполномоченные правительства и другие депутаты, которые имеют разрешение комиссии.

44. Участие в работе комиссии

Само собой разумеется, что действительные члены комиссии и заместители (если разрешено заместительство) могут выступать, вносить предложения и голосовать на заседаниях комиссии. Для других участников применяется разнообразная регламентация. Очень редко распространяются на других членов палаты право голоса и право вносить предложения. Такое существует только в Бельгии (сенат), в Нидерландах (нижняя палата, если речь идет о заседаниях комиссии в расширенном составе) и в Соединенно Королевстве (палата лордов). Но во многих парламентах выступать могут также лица, не являющиеся членами комиссии:

- другим депутатам, участвующим в заседании комиссии: в Австралии (сенат), в Бельгии (обе палаты), в Канаде (палата общин), в Корее, в Египте, в Испании (обе палаты), в Нидерландах (нижняя палата), на Филиппинах, в ФРГ (бундесрат), но только на информационных заседаниях;
- некоторым депутатам, например, автору предложения, по которому комиссия ведет обсуждение, или докладчику комиссии, которая должна дать заключение: Франция (обе палаты), Греция, Европарламент, ФРГ (бундестаг), Западноевропейский союз. В Японии председатели комиссий имеют право участвовать в любом заседании других комиссий обеих палат;
- председателю: в Австрии, в Японии (обе палаты), в Европарламенте, в Нидерландах (нижняя палата), в ФРГ (бундестаг);
- председателям парламентских групп: в ФРГ (бундестаг);
- членам другой палаты, в двухпалатных парламентах: ФРГ (бундестаг);
- членам и уполномоченным правительства: в Бельгии (обе палаты), в Египте, в Испании (палата депутатов), в Японии (обе палаты), в Нидерландах (нижняя палата), в ФРГ (обе палаты), в Соединенном Королевстве (палата общин, для постоянных комиссий);

- лицам, которым комиссия, в случае необходимости, предоставляет право на выступление: в Европейском Совете, в Европарламенте, в Нидерландах (нижняя палата);
- любому присутствующему лицу: в Польше (кроме представителей прессы), в ГДР;
- председателю Верховного суда, председателю и членам счетной палаты: в Японии (обе палаты).

45. Координация деятельности

Координация деятельности различных комиссий имеет обычно неофициальный характер. В этом отношении важную роль могут играть личные контакты и встречи секретарей комиссий. В некоторых палатах практикуются также встречи председателей комиссий (например, в Австралия /сенат/ и в Европарламенте). В некоторых случаях задачи по координации деятельности комиссий возлагаются на бюро ассамблеи (например, в Испании /обе палаты/ и в ГДР).

Координация деятельности комиссий различными органами существует, например, в Австрии (совещание председателей в Национальном совете, координационная комиссия в бундесрате), на Филиппинах (комитет управления, возлагаемый премьер-министром) и в частности в палате общин (Соединенное Королевство), где комиссия по взаимодействию состоит из председателей 23 специальных комиссий и рассматривает вопросы, общие для этих комиссий.

46. Секретность

В некоторых парламентах заседания комиссий проходят из принципиальных соображений при закрытых дверях или, также из принципиальных соображений, конфиденциально (Бельгия /обе палаты/, Кипр, Дания, Франция /обе палаты/, ФРГ /бундесрат/, Заир). В этом случае разрешается публиковать общие коммюнике о работе комиссии, протоколы же могут предоставляться для ознакомления только членам комиссии (Бельгия) и ограниченному кругу лиц, например, членам правительства.

Конечно, секретность играет очень важную роль для некоторых комиссий (по иностранным делам, обороне, разведке). Вопрос о том, содержатся ли секретные данные в сообщениях правительства комиссии и в каком объеме, зависит, как правило, от степени скрытности. Поэтому в некоторых парламентах все комиссии или некоторые из них проводят свои заседания из принципиальных соображений с соблюдением скрытности (например, в Финляндии и в Израиле). В других парламентах сохранение тайны также неукоснительно соблюдается, когда речь

идет о персональных делах депутатов, как например, процедуры расследования, несовместимость должностей (в Испании /обе палаты/).

Но большинство парламентов применяют специальный метод, т. е. комиссия может иногда принимать решение о проведении всего заседания при закрытых дверях или при рассмотрении определенного вопроса.

В случае нарушения режима секретности, некоторые парламенты имеют право применять судебные санкции (Франция, ФРГ /бундестаг/, Швеция). В Нидерландах (нижняя палата) существует следующая регламентация: если член комиссии нарушает тайну закрытого заседания или засекреченного документа, бюро может предложить палате лишить права депутата присутствовать на всех закрытых заседаниях одной или нескольких комиссий на срок до одного месяца и запретить ему доступ к секретным документам. Перед внесением предложения в палату, бюро обязано поставить в известность об этом данного депутата и председателя, проводившего заседание комиссии. Предложение ставится на голосование без обсуждения на первом же пленарном заседании после внесения данного предложения бюро.

47. Поддержание рабочего порядка

Многие парламенты, и это отрадно, отмечают, что поддержание рабочего порядка у них не вызывает особых проблем. В парламентах, где нет такого завидного положения, поддержание порядка и дисциплины возлагается на председателя комиссии. Полномочия, возлагаемые на него по этому вопросу, значительно разнятся в разных парламентах и зависят, между прочим, от того, какой дисциплинарной властью наделен парламент.

В некоторых парламентах председатели комиссий могут применять те же санкции, что и председатель парламента, так они правомочны временно отстранять от должности члена своей комиссии (Греция, Израиль, Италия /обе палаты/, Европарламент, Нидерланды /нижняя палата, на заседаниях комиссии в расширенном составе/). В других парламентах, наоборот, единственным правом, которым располагает председатель комиссии по отношению к депутатам, это выразить порицание или прервать, при необходимости, выступление на заседании; исключения возможны по отношению к другим участникам, кроме представителей правительства (Австрия, ФРГ /бундестаг/). В другой группе парламентов, нарушение рабочего порядка должно обсуждаться парламентом на основе доклада комиссии (Австралия /сенат/, Индия /Народная палата/, Новая Зеландия, Соединенное Королевство /палата общин/).

функций, за исключением секретных. Другие комиссии, в том числе обычные постоянные комиссии, не имеют таких полномочий. Ни министры, ни другие должностные лица не обязаны являться по вызовам и представлять сведения (Бельгия /обе палаты/, Франция /обе палаты/).

50.4. К четвертой группе относятся парламенты, в которых существуют два вида комиссий. Они могут учреждать следственные комиссии, наделяемые широкими полномочиями, о которых мы только что говорили. Другие комиссии, в этом случае речь идет и о большинстве обычных постоянных комиссиях, имеют также некоторые полномочия по вызову и опросу членов правительства (Австрия, Испания /сенат/, Греция, ФРГ /бундестаг/). Нидерланды /нижняя палата/ также входят в эту группу, но только комиссии, занимающиеся парламентским расследованием, могут вызывать должностных лиц, тогда как другие имеют только возможность приглашать на комиссию членов правительства, государственных служащих и других лиц. Они правомочны также требовать у правительства представления документов; следственные комиссии могут даже требовать представления документов у любого лица, располагающего необходимыми сведениями. При невыполнении требования следственной комиссии, она может обратиться в прокуратуру; во время судебного производства комиссия может требовать наказания согласно гражданско-процессуальному кодексу лиц, отказавшихся повиноваться.

50.5. К пятой группе относятся парламенты, которые разрешают своим комиссиям вызывать должностных лиц, затребовывать представления документов и запрашивать протоколы. Любое лицо, отказавшееся предстать перед комиссией, дать показания или сообщить сведения в качестве свидетеля, несет ответственность перед парламентом. Комиссии могут также претендовать на ознакомление с документацией и информацией. Использование этого права исключается, если правительство заявляет о своих особых полномочиях и считает, что документы не подлежат разглашению. С учетом некоторых особенностей, к этой группе относятся: Австралия (обе палаты), Канада (палата общин), США, Финляндия, Индия (Народная палата), Ирландия (обе палаты), Япония (обе палаты), Новая Зеландия, Филиппины, Соединенное Королевство (обе палаты). В парламенте Кипра комиссии также могут вызывать и опрашивать любое лицо, способное представить им необходимые сведения.

50.6. Отметим, что не существует комиссий, которые были бы правомочны вызывать других депутатов или членов другой палаты, в случае двухпалатной системы парламента. В этом случае ограничиваются их приглашением на заседание комиссии. Однако редкие исключения существуют в Австралии (палата представителей), а по вопросам парламентского расследования, в Испании (сенат), в Японии (обе палаты) и в Нидерландах (нижняя палата).

50.7. Различные полномочия, о которых шла речь, относятся к самой комиссии. Меньшинство может требовать выполнения некоторых мероприятий, но последнее слово остается за большинством. Однако, в Швеции существует одна особенность. Если меньшинство, по крайней мере одна треть всех членов, требует от правительства предоставления сведений в письменной форме, комиссия может только тогда воспрепятствовать требованию меньшинства, когда это может вызвать значительную задержку в работе комиссии. Отметим также в этой связи, что в некоторых парламентах меньшинства могут требовать учреждения следственных комиссий, которым в этом случае предоставляются определенные полномочия (см. п.6).

50.8. Другое правовое положение существует в Заире. Вызывать членов правительства и других должностных лиц на заседания комиссии может только председатель Законодательного совета, а не сама комиссия; также обстоит дело с представлением документов и других информационных сведений.

51. Конфликты, относящиеся к сфере полномочий

Конфликты, относящиеся к сфере полномочий комиссии, могут возникать как внутри самого парламента, так и по отношению к правительству и третьим лицам. Если такие конфликты не могут быть решены путем переговоров, то их решает или председатель (Бельгия /обе палаты/, Япония /обе палаты/, Польша), или специально избранная комиссия (Израиль), либо, как происходит в большинстве случаев, самим парламентом. Конфликты с правительством разрешаются также в большинстве парламентах на пленарном заседании ассамблеи (Австралия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Греция, Ирландия /обе палаты/, Новая Зеландия, Филиппины, ГДР, Соединенное Королевство, Швеция). В других конституционных органах апеллируют к генеральному прокурору или, чаще всего, к судебным инстанциям, а иногда к Конституционному Суду (Испания /палата депутатов/, ФРГ /обе палаты/). Вопрос не является чисто теоретическим, как это видно на примере жалобы, поданной в Конституционный Суд (ФРГ), о нарушении права следственной комиссии на ознакомление с секретной документацией.

52. Начало деятельности комиссии

Во всех парламентах комиссии начинают свою деятельность, получив на это мандат от ассамблеи, например, при получении законопроекта или

законодательной инициативы, либо при учреждении следственной комиссии. В некоторых парламентах, для упрощения процедуры, не только ассамблея, но и председатель или бюро могут ставить перед комиссией такие вопросы для обсуждения, как законопроект, законодательная инициатива, предложение и другие документы: Вельгия (сенат), Испания (сенат), Франция (обе палаты), Греция, Европарламент, Польша, ФРГ (бундесрат, а в бундестаге только правительственные постановления, по которым требуется утверждение парламента).

Комиссии, имеющие задачей только выполнение поручений парламента, встречаются редко. Это касается, например, постоянных комиссий палаты общин (Соединенное Королевство), но деятельность большинства комиссий более обширна. Они могут по собственной инициативе рассматривать вопросы, относящиеся к их компетенции (в Японии только с разрешения председателя). Чем шире сфера деятельности и чем хуже она определена (например, внешняя политика), тем проще для комиссии самой решать какие вопросы ей рассматривать (см. п.83). Однако, среди парламентав имеется немало различий. Мне представляется симптоматичным, что некоторые комиссии, как явствует из ответа шведского парламента, на практике не обращают внимания на изначальные ограничения. Следует отметить такой важный факт, когда парламента зачастую не ставится в известность о результатах обсуждений в комиссиях по их инициативе (Израиль, ФРГ /бундестаг/). Поскольку доклад не был представлен ассамблее, результаты обсуждений интересны только для самой комиссии. Дело обстоит иначе в Европарламенте, например, где комиссии могут по собственной инициативе составлять доклад. Однако, они обязаны запрашивать разрешение бюро в расширенном составе.

Обычно меньшинство не может заставить комиссию заняться рассмотрением определенных вопросов. Такое требование вполне допустимо, но решение принимает большинство. Исключение из этого правила существует в некоторых парламентах, где меньшинство может требовать учреждения комиссий по расследованию некоторых дел (см. п.6).

53. Сотрудничество

Как правило, каждая комиссия имеет свое собственное поле деятельности. Неудивительно, что в некоторых ответах отмечается абсолютная невозможность одной комиссии активно участвовать в работе другой комиссии (США /сенат/, Индия /Народная палата/, Новая Зеландия). Зато в других парламентах существуют различные формы сотрудничества между двумя и более комиссиями:

213

- Совместные заседания нескольких комиссий практикуются лишь в ряде парламентов, и там, где это разрешено, они проводятся редко. Из этого следует, что компетенции между комиссиями распределяются соответствующим образом. В большинстве случаев совместные решения на общих заседаниях не практикуются. Этот вопрос не имеет большого значения, так как на редких совместных заседаниях (чаще всего, заслушиваниях) в любом случае никакое решение не принимается.

- Одновременная передача дел нескольким комиссиям (см. п.78). Если вопрос относится к нескольким комиссиям, он передается на заседание этих комиссий, которые совместно обсуждают и голосуют по данному вопросу (например, Кипр). В Египте все комиссии, участвующие в полном составе в заседании комиссии или представленные на нем своими бюро, образуют в этом случае, как бы, совместную комиссию. Другое решение состоит в том, что вопрос передается в главную комиссию для решения вопроса по существу и в другую комиссию для дачи заключения: Бельгия (обе палаты), Европейский Совет, США (палата представителей), Франция (обе палаты), Европарламент, Филиппины, ФРГ (обе палаты).

- В некоторых парламентах комиссии могут участвовать в рассмотрении текста документа, который она не получала. Иногда, это делается по просьбе той комиссии, в которую был передан этот документ (Дания, Финляндия, Швеция), но в некоторых парламентах также и по инициативе комиссии, которая хотела бы дать свое заключение по данному вопросу (Бельгия /обе палаты/, Франция /обе палаты/, ФРГ /бундестаг/). Разрешение на участие в рассмотрении текста документа для выдачи заключения предоставляется парламентом (Бельгия /обе палаты/, Франция /обе палаты/), бюро (Испания /палата депутатов/), председателем (Египет). Это право может быть предоставлено по взаимному соглашению между комиссиями (ФРГ /бундестаг/).

В случаях, когда это возможно (см. п.43), депутатам разрешается участвовать индивидуально в работе комиссий, в состав которых они не входят.

54. Отстранение комиссий

Обычно, парламент требует представления доклада от комиссии. В некоторых парламентах ассамблея сама может взять на рассмотрение вопрос, направленный в комиссию, приняв решение об её отстранении (Австралия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Кипр, США /обе палаты/, Индия /Народная палата/, Новая Зеландия, Филиппины, ГДР, Соеди

ненное Королевство /палата общин/). В Италии (обе палаты) соответствующее предложение может исходить от меньшинств, поскольку пятая часть членов комиссии или десятая часть членов ассамблеи и даже правительство имеют право отправить проект на рассмотрение ассамблеи.

Другие парламенты не используют такую процедуру, которая к тому же не основана на определенной регламентации, даже если она и допустима. Смешанная форма существует в Европарламенте, где ассамблея может взять на рассмотрение вопрос, переданный в комиссию, в рамках специальной процедуры, предусмотренной регламентом относительно текущих и чрезвычайных обсуждений. Эта процедура не относится к комиссии, представляющей доклад. Отстранение комиссии не практикуется и даже недопустимо в Бельгии (палата представителей), в Европейском Совете, в Корее, в Дании, в Греции и в Швеции, где существует возможность назначения для комиссии сроков представления доклада. Несоблюдение срока может иметь различные последствия (см. п.66); например, в Греции и Японии ассамблея имеет право сама взять на рассмотрение данный вопрос.

55. Бюджеткомиссии

В большинстве парламентов существуют специальные положения о выделении финансовых средств комиссиям. С учетом бюджетной стороны вопроса, комиссии обязаны запрашивать разрешение бюро на предстоящее расходование средств. Не существует специального бюджета как для всех комиссий, так и для каждой из них. В парламентах Дании, Ирландии, Израиля и Швейцарии существует особенность: общий бюджет парламента имеет особую расходную статью для всех комиссий.

Комиссии могут располагать специальным бюджетом. В США (обе палаты) каждая комиссия имеет свой особый бюджет, утверждаемый ассамблеей.

Общие процессуальные нормы (56-76)

56. Специальные процессуальные нормы

В США различные комиссии обеих палат имеют специфические процессуальные нормы. В других парламентах регламент ассамблеи включает обычно несколько конкретных положений по процедуре работы комиссий. В большинстве случаев эта регламентация не такая жесткая, как для открытых заседаний ассамблеи, и имеет целью придать обсуждениям в комис

сии более гибкий и менее формальный характер. Что касается бельгийской палаты представителей, то, как видно из их ответа, специфические положения регламента строго выполняются комиссиями. Процедура представляется более жесткой, чем в некоторых других комиссиях, если она копируется наиболее полно с процедуры, используемой в ассамблее для обсуждения законодательных материалов (в Соединенном Королевстве /обе палаты/). Аналогичная ситуация существует в Италии (палата депутатов).

57. Процессуальные нормы комиссий и парламента

На первый взгляд, ответы на вопрос о действиях комиссий при отсутствии специальных правил весьма различны. Некоторые парламента в этом случае заявляют, что должна соблюдаться процедура пленарного заседания (Австрия, Бельгия /обе палаты/, Кипр, Корея, Испания /обе палаты/, Франция /обе палаты/, Греция, Италия /обе палаты/, Япония /обе палаты/, Европарламент, Нидерланды /нижняя палата/, ФРГ /обе палаты/, Соединенное Королевство /обе палаты/, Таиланд).

Другие парламента дали ответ, что комиссия сама решает процессуальный вопрос (Дания, Финляндия, Индия /Народная палата/, Израиль, Польша, ГДР и Швеция). На практике эти оба правила имеют равное значение, так как правила, определяющие работу ассамблеи на пленарном заседании, строго не выполняются в полном объеме; свободный выбор процедуры осуществляется в рамках традиционной регламентации.

58. Влияние на рабочую процедуру

Общепринятым правилом для большинства парламента является то, что ассамблея и председатель не оказывают влияния на процессуальные нормы комиссий.

Во многих парламентах ассамблея все-таки может оказывать такое влияние не только при учреждении комиссии, как это довольно часто наблюдается, но и позднее, приняв соответствующее решение.

Председатель парламента не имеет возможности оказывать прямое влияние. Иногда спрашивают его мнение по специфическим процессуальным вопросам, но он может дать только рекомендации. Иначе обстоит дело, когда председателю или спикеру дается право определять процедуру (Япония /обе палаты/, Соединенное Королевство /обе палаты/), или когда ему предоставлены полномочия давать свое согласие на иное толкование положений регламента (Испания /сенат/). В бундестаге (ФРГ) на процедуру может влиять также регламентная комиссия (см. п.92), кото

рая в случае сомнений дает свое толкование регламента. Все эти возможности не играют роли, если наделенные правами лица ими не воспользовались.

59. Кворум

Все парламенты, приславшие свой ответ, кроме Израиля и Швеции, используют принцип кворума в работе комиссий. В некоторых из них кворум требуется только при голосовании, в других, также для открытия и ведения прений. Кроме того, существуют смешанные процедуры, предусматривающие кворум отдельно для прений и для голосования.

Кворум необходим для прений и, тем более, для голосования в Австралии (обе палаты), на Кипре, в Индии (Народная палата), в Ирландии (обе палаты), в Японии (обе палаты), в Новой Зеландии, на Филиппинах, в Соединенном Королевстве (обе палаты) и в Таиланде. В Финляндии заседание комиссии может состояться лишь при обязательном присутствии председателя или, по крайней мере, секретаря; в этом случае могут заслушиваться только эксперты.

Кворум обязателен для голосования в следующих странах: Австрия, Бельгия (обе палаты), Дания, Испания (обе палаты), Греция, Европарламент, Польша, ГДР, ФРГ (обе палаты), Швейцария. В Нидерландах (нижняя палата) кворум, который составляет более половины членов комиссии, необходим для принятия решений комиссией по петициям и для голосования на заседании комиссии в расширенном составе (см. п. 43.3, 89), и кворум из трех депутатов необходим для комиссии, выполняющей свои полномочия в соответствии с законом о следственной процедуре.

Что касается смешанных форм, для открытия прений достаточно одной трети членов комиссии, а для голосования необходимо присутствие большинства членов (Корея, Египет, Западноевропейский союз). Во Франции (обе палаты) большинство должно присутствовать на заседаниях постоянных комиссий, проходящих в промежутке между сессиями, за исключением случаев, когда правительство потребовало провести заседание. На заседаниях, проходящих во время сессии, кворум необходим только при голосовании. В Заире абсолютное большинство членов комиссии должно присутствовать при обсуждениях, а для голосования требуется кворум в две трети голосов. Другая система применяется в сенате США, где по процессуальным нормам голос одного члена комиссии достаточно для заслушивания показаний на открытом слушании; если на заседании отсутствует большинство членов комиссии, то решение по данному вопросу не принимается.

Кворум выражается в абсолютных числах или в процентах от общего числа членов комиссии. В случаях, когда кворум необходим только для голосования, он должен быть равен 50% плюс один голос; кворум, как правило, бывает значительно меньше для открытия прений.

60. Отсутствие кворума

Если кворум требуется для проведения прений, количество присутствующих членов подсчитывается при открытии заседания. Если количество присутствующих членов недостаточно, комиссия выжидает обычно 10-15 минут и, если кворума по-прежнему нет, заседание отменяется. Если в ходе работы комиссии число присутствующих членов становится меньше кворума, председатель обязан прекратить прения до появления кворума или же перенести заседание на другой приемлемый срок.

В парламентах, где требуется наличие кворума только для голосования, отсутствие кворума может иметь различные правовые последствия. Отметим, что кворум считается реальным, пока в этом не усомнится какое-либо меньшинство или отдельный депутат (Испания /сенат/, Франция /обе палаты/, Европарламент, ФРГ /бундестаг/). В случае отсутствия кворума, во многих парламентах заседание должно отменяться. В других парламентах разрешено продолжать обсуждение или переходить к другим вопросам; голосование переносится на более поздний срок или возобновляется на следующем заседании. В некоторых парламентах эти заседания имеют одну особенность: результаты голосования считаются действительными независимо от количества присутствующих членов (Бельгия /палата представителей/, Франция /обе палаты/).

61. Виды голосования

По виду голосования в комиссии парламенты можно поделить на две группы:

В первой группе голосование производится устно; если решение председателя оспаривается и необходимо осуществить подсчет голосов, проводят поименный опрос членов в алфавитном порядке, и каждый из них отвечает "да" или "нет" или же заявляет, что воздерживается (Австралия /сенат/, Ирландия /обе палаты/, Соединенное Королевство /обе палаты/). Отметим одну особенность, а именно: возможность замены при поименном голосовании в Соединенных Штатах (сенат).

Во второй группе голосование производится в принципе поднятием руки (Австралия /палата представителей/, Бельгия /обе палаты/, Кипр, Египет, Испания /палата депутатов/, Индия /Народная палата/, Израиль, Япония /обе палаты, голосуют также вставанием/, Нидерланды /нижняя палата/, Польша, Федеративная Республика Германии /обе палаты/, Швейцария); по требованию меньшинства, а в некоторых парламентах иногда и по требованию одного депутата, голосование может проводиться путем поименного опроса (Австрия, Франция /обе палаты/, Европарламент), а при выборах, путем тайного голосования (см. п.26).

62. Неотменяемость решений

В комиссиях некоторых парламентов заключительное голосование или, как например, в Греции, закрытие данного заседания, означает окончательный срок внесения изменений принятого решения (Испания /обе палаты/ и Заир). В Нидерландах (нижняя палата) решение комиссии об открытии дебатов по поводу какого-либо законопроекта или законодательной инициативы в ходе пленарного заседания отменяется редко.

Наиболее частым случаем является однако неприемлемость изменений после представления доклада (Австралия /обе палаты/, Дания, США /сенат/, Финляндия, Ирландия /обе палаты/, Израиль, Филиппины, Соединенное Королевство /обе палаты/). В Бельгии (обе палаты) и в Швеции изменения также могут быть внесены в текст до момента представления доклада, но при этом требуется единогласное одобрение. В Австрии требуется большинство в две трети голосов или по крайней мере то же число голосов, что было собрано для принятия первоначального решения. Во Франции (обе палаты) последующие изменения могут быть внесены в текст при определенных условиях с помощью дополнительного доклада, а в Япо-

нии (обе палаты) путем изменения самого доклада. Намного больше возможности открыты перед палатой представителей в США, где комиссии могут менять свои решения и действия вплоть до момента принятия палатой окончательного решения.

В Польше и ГДР по-всей видимости не существует каких-либо ограничений для изменения решений комиссий. В Египте председатель комиссии или докладчик могут потребовать возвратить доклад в комиссию для внесения изменений, даже если Народное собрание уже начало обсуждение.

63. Порядок сбора информации

63.1. Комиссии, как правило, получают необходимую информацию:

- заслушивая представителей правительства и министерских чиновников или же запрашивая у них сведения в письменной форме;
- проводя открытые или закрытые слушания или же требуя сведения в письменной форме от представителей соответствующих заинтересованных групп;
- от экспертов, которые не будучи членами комиссии, оказывают ей содействие в работе;
- от информационных парламентских служб;
- путем инспекторских проверок.

63.2. Значимость разных способов информации неодинакова для различных парламентов; безусловно, вопросы стоимости играют существенную роль в данной сфере. Поэтому парламенты сравнительно редко привлекают экспертов с полной или частичной загрузкой. На самом деле речь идет лишь о степени таковой. Отметим один важный пункт: в некоторых парламентах (Австрия, Дания, Финляндия, Индия /Народная палата/, Израиль) открытые слушания совершенно не практикуются. В Швеции слушания проводятся очень часто, но лишь закрытые. С другой стороны, имеется характерная особенность в палате общин английского парламента, где только специальные комиссии располагают вышеупомянутыми информационными возможностями, в то время как в законодательных (постоянных) комиссиях информацию собирает не сама комиссия, а лишь отдельные ее члены. В Ирландии (в обеих палатах) информацию собирают с помощью газетных объявлений, призывающих направлять в адрес палат документы, необходимые для работы по какому-либо вопросу.

64. Предусматриваемые изменения

В большинстве парламентов в настоящее время не предусматривается никаких изменений относительно возможностей сбора информации. Таким образом, они представляются в целом удовлетворительными.

Следует отметить, что палата общин английского парламента имеет опыт предоставления законодательным (постоянным) комиссиям возможности заслушивать лиц, располагающих необходимой информацией, прежде чем приступить к изучению текста законопроекта; такой опыт относится к 1980-82 гг. В ответе шведов упоминается о значительном меньшинстве, которое требуется в настоящее время для назначения открытого слушания. О предпринимаемых аналогичных усилиях, не увенчавшихся однако успехом, сообщается также и в ответе норвежцев.

65. Обязанность консультироваться у определенных лиц

За редким исключением, любая комиссия вправе сама определять рамки слушания и приглашать определенных лиц на свои заседания.

В бундестаге (Федеративная Республика Германии) федерации местных общин должны иметь возможность высказать свое мнение до принятия решения комиссией, обсуждающей текст, в котором затрагиваются основные интересы общин или группы общин.

В Польше надлежит обращаться в совет по социальным и экономическим вопросам, в частности по поводу законов, относящихся к социальной сфере. В Соединенном Королевстве (в обеих палатах) комиссии, рассматривающие спорные законопроекты из сферы частной экономики, обязаны выслушать всех заинтересованных лиц, возражающих против текста закона и *locus standi* (локус стэнди) которых не оспаривается.

66. Сроки

66.1. В решении о создании специальной комиссии, призванной изучить текст конкретного законопроекта или другой специфический вопрос, может быть указан срок представления доклада. Могут быть также определены сроки передачи в постоянную комиссию. Однако, на практике эти сроки оговариваются лишь в редких случаях.

В зависимости от инстанции, принимающей решение о передаче, срок устанавливается либо ассамблеей (Австралия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Япония /обе палаты/, Новая Зеландия, Европарламент, Польша), либо председателем бюро (Бельгия /палата представителей/, Европейский Совет, Корея, Соединенные Штаты /палата представителей/,

Греция). В бундестаге (ФРГ) председатель обязан установить срок доклада при направлении в комиссию постановления федерального правительства, по которому бундестаг должен принять решение (одобрить или отвергнуть).

66.2. Лишь в немногих парламентах существует процедура, общая для всех комиссий и всех текстов определенного характера. В Испании (палата депутатов) доклады по законопроектам и законодательным инициативам представляются в течение 15 дней (в срочных случаях это время сокращается наполовину); в остальных случаях комиссии обязаны закончить работу в течение двух месяцев. В Египте этот срок составляет один месяц, в Нидерландах (нижняя палата) 8 недель. На Филиппинах комиссии, как правило, должны представлять доклад в 60-ти дневный срок, а в Швеции комиссиям полагается доложить ассамблее в ходе текущей очередной сессии. В бундестаге (ФРГ) обсуждение в комиссиях надлежит завершать не позднее 8 дней до начала очередного пленарного заседания. В других парламентах конкретные сроки предусмотрены для работы над определенными законопроектами, как например, бюджет (Бельгия /палата представителей/), либо проектом резолюции о создании следственной или контрольной комиссии (Франция /обе палаты/).

66.3. При несоблюдении сроков, что, вероятно, происходит нечасто, всегда есть возможность ходатайствовать об отсрочке. В Нидерландах (нижняя палата) вопрос о продлении или сокращении сроков решает бюро; в отдельных случаях - это исключительно прерогатива ассамблеи. Лишь в немногих парламентах санкции могут быть наложены непосредственно на комиссию: в Бельгии (палата представителей) может быть заменен докладчик; в Корее, Египте и на Филиппинах предусмотрена передача вопроса в другую комиссию. Другая возможность состоит в том, что работа с данным текстом может проводиться как непосредственно на пленарном заседании ассамблеи, так и после принятия решения об отстранении комиссии (см. п.54).

67. Завершение обсуждений

Обычно комиссии завершают обсуждение представлением доклада в письменной форме. В некоторых парламентах он дополняется устным докладом. В бундесрате (ФРГ) и ГДР на первый план ставится устный доклад, в случае его рассмотрения на пленарном заседании ассамблеи.

В отношении вопросов, внесенных самой комиссией на рассмотрение, необходим дифференцированный подход (см. п.52). В ряде парламентов

они не требуют специального доклада на открытом заседании (бундестаг ФРГ) и следовательно формально обсуждения не завершены. В других парламентах доклад может быть представлен, если комиссия не предполагает делать доклад, она может принять соответствующее решение (Соединенное Королевство, палата общин, в специальных комиссиях). Допускается также не представлять доклад по текстам, отосланным в комиссию согласно нового регламента, принятого бундестагом (Федеративная Республика Германии); так например, комиссия, в которую председатель направил правительственное сообщение бундестагу, должна лишь доложить на открытом заседании намерена ли комиссия рекомендовать парламенту какое-либо решение (например, резолюцию по частному вопросу), которое представляет собой нечто большее, чем просто принятие к сведению данного сообщения.

Комиссии, которым поручается дать какое-либо заключение, естественно не завершают обсуждение докладом на открытом заседании, а лишь передав данное заключение соответствующей компетентной по существу вопроса комиссии. Напомним также, что комиссии могут завершить обсуждение в неофициальном порядке, предоставив законопроекту возможность умереть своей естественной смертью (в конце сессии или по истечении срока полномочий законодательного собрания) (см. п.81).

68. Ответственный за доклад

Во многих парламентах доклад представляется комиссией в целом. Нередко сам председатель делает доклад от имени комиссии. В таких странах как Корея, Израиль, Филиппины и Швеция всю ответственность за доклад несет председатель. Докладчики, специально уполномоченные и в ряде случаев разделяющие ответственность с председателем, имеются в парламентах Австрии, Бельгии (обе палаты), Европейского Совета, Египта, Франции (обе палаты), Италии (обе палаты), в Европарламенте, в Польше, ФРГ (бундестаг), Швейцарии, в Западноевропейском союзе и в Заире.

69. Назначение докладчиков

Назначение докладчиков, если это предусмотрено, осуществляет обычно комиссия (см. п.68).

В бундестаге (ФРГ) докладчиков назначает председатель комиссии, за исключением случаев, когда это решает сама комиссия. В Израиле назначение докладчиков также является прерогативой председателя ко-

миссии, но он пользуется этим правом лишь тогда, когда не может присоединиться к большинству. В противном случае, он обязан сам выполнять функции докладчика. В Финляндии также отмечается тенденция назначать докладчиком от имени комиссии её председателя.

При выборе докладчика принимают во внимание его компетентность в решении технических вопросов (Польша, ГДР) или наличие его подписи среди авторов обсуждаемого законопроекта (Филиппины). В некоторых парламентах докладчик или докладчики принадлежат к парламентскому большинству (Австрия, Бельгия /обе палаты/, Египет, Франция /обе палаты/, Швейцария); к услугам представителей парламентского меньшинства прибегают лишь при работе с менее важными законопроектами, либо в случае совпадения мнений меньшинства и большинства. В других парламентах не исключается назначение докладчиками депутатов, принадлежащих к группам парламентского меньшинства (Испания /обе палаты/, Греция, Европарламент, ФРГ /бундестаг/); на практике иногда назначают докладчика от большинства и другого докладчика от меньшинства.

70. Задачи докладчика

Докладчик (докладчики) может выполнять различные задачи на разных этапах обсуждения. На первом этапе он собирает документы и информацию, помогающие комиссии разобраться в проектах и предложениях; затем докладчик передает в комиссию текст и высказывает свои соображения по поводу предлагаемых поправок. В его обязанности входит подготовка окончательного доклада и составление текста, одобренного комиссией. На пленарном заседании он отстаивает представленный доклад и излагает мнение комиссии по поданным поправкам.

В отличие от вышеописанных типичных задач, в Испании (в обеих палатах) и в Греции деятельность докладчиков осуществляется лишь на уровне комиссий, которым они предоставляют информацию, и задача докладчика считается выполненной по завершении обсуждений в комиссии. В Египте, где докладчиков назначают лишь в конце обсуждения в комиссии, они наоборот обязаны представлять доклад комиссии на пленарном заседании ассамблеи.

71. Промежуточный доклад

Даже в тех парламентах, где предусмотрены доклады о ходе обсуждений в комиссии, промежуточный доклад редко практикуется из-за недостатка времени. Разумеется, парламент может потребовать представления таких докладов, которые, кстати, следует отличать от

предварительных докладов на комиссии. Комиссии могут, тем не менее, делать промежуточный доклад, даже не получив соответствующего распоряжения от ассамблеи. Это в частности имеет место, когда комиссии правомочны в ходе обсуждения представлять доклады через определенные промежутки времени. — Разумеется, в каждом случае необходимо соответствующее решение комиссии (Австралия /обе палаты/, Бельгия /обе палаты/, Европейский Совет, США /сенат/, Индия /Народная палата/, Израиль, Европарламент, Соединенное Королевство /обе палаты/). В бундестаге (ФРГ) парламентское меньшинство (любая парламентская группа или 26 депутатов) может потребовать представления промежуточного доклада спустя 10 недель заседаний, т.е. примерно через 6 месяцев после передачи в комиссию законопроекта или законодательной инициативы.

При поступлении такого требования доклад должен быть внесен в повестку дня открытого заседания. Таким образом, парламентское меньшинство оказывается в состоянии помешать тому, чтобы законопроект попал в "долгий ящик" какой-либо комиссии. В Нидерландах (нижняя палата) даже один депутат может потребовать представления промежуточного доклада, но комиссия не обязана давать ход этому требованию.

72. Содержание доклада

Существуют различные виды докладов. Если комиссия провела исследование вопроса, доклад обычно предстает в форме повествовательного изложения. Если же речь идет о текстах законопроектов или других законодательных инициатив, доклад содержит рекомендацию либо отклонить, либо одобрить (в измененной форме, если необходимо) предложенный документ. В этом случае доклад включает в себя текст законопроекта или текст с поправками, внесенными комиссией; иногда доклад содержит, в отдельном изложении мотивов, постатейный анализ текста, обзор выступлений при обсуждении в комиссии, мнения, высказанные членами комиссии, (в Нидерландах /нижняя палата/ в докладе упоминаются не фамилии депутатов, а лишь названия парламентских групп), изменения, вносимые в бюджет и в действующий закон. Доклад о законопроекте или законодательной инициативе выглядит совершенно другим образом, например, в Канаде (палата общин), так как касается исключительно возможных изменений (подобная картина характерна для Новой Зеландии) и в Соединенном Королевстве (палата общин). Заслуживает внимания такая особенность: одна треть членов комиссии вправе потребовать, чтобы были ука-

заны результаты поименного голосования.

В ряде парламентов в докладе более или менее подробно освещается точка зрения меньшинства. Так, в регламенте бундестага (ФРГ) особо оговорена необходимость отражения в докладе мнения меньшинства. Однако, чаще депутаты, которые не разделяют мнение большинства, могут потребовать, чтобы их мнение, не совпадающее с мнением большинства, было указано в докладе в качестве особого мнения (Австралия /обе палаты/, Австрия, Бельгия /палата представителей/, Корея, Испания /сенат/, США /обе палаты/, Финляндия, Индия /Народная палата, только в специальных комиссиях/, Израиль, Италия /обе палаты/, Япония /обе палаты/, Филиппины). В Египте мотивы отличающегося мнения также указываются отдельно в докладе комиссии, но лишь по запросу, поданному в письменной форме. Зато в других парламентах мнение меньшинства фигурирует только в протоколах (Греция, Соединенное Королевство /обе палаты/). Даже там, где дело обстоит иначе, мнение меньшинства может быть выражено лишь на пленарном заседании ассамблеи (Египет, Таиланд).

73. Количество экземпляров доклада

Во всех парламентах, приславших ответы на вопросник, каждый депутат получает экземпляр доклада, равно как и члены правительства и других заинтересованных органов. Зачастую любое лицо, желающее ознакомиться с докладом, может получить его печатную копию.

74. Время для обсуждения в ассамблее

74.1. В большинстве стран члены парламента получают текст доклада за некоторое время до его обсуждения. Грубо говоря, сроки могут колебаться от 24 часов до 3 дней (Австрия, Бельгия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Дания, Египет, США /обе палаты/, Греция, Израиль /только для законопроектов и законодательных инициатив/, Польша, ФРГ /бундестаг/, Западноевропейский союз, Заир). Более длительные сроки предусмотрены в Европейском Совете, в Европарламенте (только для предоставления доклада), в ФРГ (бундесрате) и в непрямой форме для органических законов (вносящих изменения в конституцию) во Франции (в обеих палатах). В Швеции доклад может выноситься на обсуждение без предварительного ознакомления, но зато решение принимают лишь по истечении определенного срока.

В срочных случаях сроки могут не соблюдаться, но тогда необходимо большинство в две трети голосов, как например, в бундестаге (ФРГ) или даже единогласное голосование, как это требуется в сенате США.

74.2. Специальные требования относительно сроков отсутствуют в таких странах как, например, Австралия (обе палаты), Корея, Индия (Народная палата), Италия /обе палаты/, ГДР, Соединенное Королевство (палата лордов, а в палате общин это касается специальных и постоянных комиссий).

Если срок не оговорен, это отнюдь не означает, что доклад должен обсуждаться сразу после его представления. Следует, разумеется, соблюсти условия, которые требуются для включения какого-либо вопроса в повестку дня открытого заседания. Это в равной степени относится и к парламентам, где сроки зафиксированы, поскольку речь идет о минимальных отрезках времени.

75. Предложения, адресованные правительству

В ходе обсуждений комиссии нередко обращаются к правительству и другим государственным деятелям с просьбой о предоставлении различных сведений, документов и другой информации. Другое дело, могут ли комиссии на основании своих обсуждений прямо адресовать правительству и другим государственным деятелям свои рекомендации в отношении их практической деятельности. Представляется, что это возможно на Кипре, в Японии (обе палаты), Польше и ГДР.

Во многих парламентах рекомендации необходимо включать в доклад и проводить через ассамблею. Но даже в этом случае они не обязательны к исполнению. Следует отметить, что во многих странах правительство должно отреагировать на доклад в течение определенного отрезка времени, уведомляя при необходимости намерено ли оно следовать рекомендациям, содержащимся в докладе (Австралия /обе палаты/, Канада /палата общин/, Израиль, Польша, Соединенное Королевство /обе палаты/, Таиланд).

76. Протоколы обсуждений

76.1. Протоколы заседаний комиссий ведут во всех парламентах, кроме Норвегии. Чаще всего протокол не подробный (*in extenso*), а изложение в сокращенном виде хода собрания и принятых на нем решений. Разумеется, существуют и значительные различия между парламентами, поскольку в одних протоколы заседаний очень сжаты и ограничиваются только перечислением вопросов повестки дня, поданных поправок и ре-

зультатов голосований (Австрия, Дания), а в других протоколы заседаний комиссий содержат также и краткое изложение выступлений различных депутатов или же по крайней мере список фамилий выступавших (Кипр, Испания /сенат/, Израиль, Италия /обе палаты/, Европарламент, Польша, ФРГ).

Подробные протоколы всех заседаний ведутся обычно в парламентах Канады (палата общин), Кореи, Испании (палата депутатов), США (обе палаты), Японии (обе палаты), Филиппин, ГДР и Таиланда. Нередко протокол представляет собой распечатку магнитофонной записи. В других парламентах подробный протокол ведется лишь на некоторых заседаниях, например, публичных слушаниях (Австралия /обе палаты/, Испания /сенат/, Нидерланды /нижняя палата, заседания комиссии в расширенном составе), Соединенное Королевство /обе палаты/), либо только на заседаниях определенных комиссий (Новая Зеландия). В некоторых парламентах для этого необходимо не только соответствующее решение комиссии, но и разрешение председателя (Австрия, Греция).

76.2. Во многих парламентах правом ознакомиться с протоколами обладают не только члены заинтересованной комиссии и другие парламентарии, но и общественность, после представления доклада. Тем более, разумеется, если протоколы некоторых или всех заседаний (напр. слушаний) публикуются (Австралия /обе палаты/, США /обе палаты/, Соединенное Королевство /обе палаты/). Общественность имеет также доступ к протоколам в Канаде /палата общин/, в Индии /Народная палата/, в Японии /обе палаты/, на Филиппинах, в Швеции, а также по истечении некоторого времени и с разрешения президента, в Европарламенте и в бундестаге (ФРГ). Зато в других парламентах существуют серьезные ограничения; доступ к протоколам комиссий имеют либо другие парламентарии (Кипр, Греция, Италия /палата депутатов/, Заир); либо члены данной заинтересованной комиссии (Бельгия /обе палаты/, Европейский Совет, Испания /палата депутатов/, Израиль, Западноевропейский союз).

Процедура обсуждений законопроектов и законодательных инициатив
(77-82)

В данной части доклада не представляется возможным дать общую картину роли комиссий в законодательном процессе (см. в этой связи доклад М.Грея "Процедура прохождения законопроектов"). Мы ограничимся упоминанием лишь некоторых пунктов.

77. Мандат

В большинстве парламентов общепринятым правилом является направление законодательных материалов на общую и детальную проработку в комиссиях, не отдавая при этом точных распоряжений о способе выполнения данной задачи. В бундестаге (ФРГ) особо оговаривается недопустимость давать комиссиям какие-либо инструкции. В некоторых парламентах, принадлежащих в принципе к этой категории, бывают исключения в ряде конкретных случаев.

Сенат США принимает иногда единогласно решения, в которых содержатся инструкции по работе с законопроектами. Даже если доклад комиссии возвращен в нее, после рассмотрения на пленарном заседании, парламент (например, обе палаты в Бельгии) может предписать комиссии ограничить рассмотрение лишь некоторыми пунктами. Совершенно иначе дело обстоит в тех парламентах, где решение по существу законопроекта или законодательной инициативы принимается на пленарном заседании, ещё до обсуждений в комиссии (Канада /палата общин/, Ирландия /обе палаты/, Израиль, Соединенное королевство /обе палаты/).

78. Одновременная передача дел нескольким комиссиям

78.1. В некоторых случаях законопроекты и законодательные инициативы входят в сферу компетенции сразу нескольких комиссий. Несмотря на это, передача одновременно в несколько комиссий практикуется не во всех парламентах (Австралия /палата представителей/, Австрия, Канада /палата общин/, Дания, Испания /обе палаты/, Израиль, Италия /обе палаты/, Соединенное Королевство /обе палаты/, Таиланд).

78.2. В других парламентах существуют различные процедуры передачи текста одновременно в несколько комиссий (см. п.53). Наиболее распространенным способом является передача в комиссию компетентную по существу вопроса и в другие компетентные комиссии для заключения. В этом случае только компетентная по существу вопроса комиссия составляет доклад, в котором однако должно быть учтено мнение компетентной комиссии (комиссий), заявленное в устной или письменной форме. Во Франции, например, докладчики какой-либо комиссии имеют право присутствовать на заседаниях других комиссий.

Что касается рассмотрения вопроса в нескольких комиссиях одновременно, то, например, в Бельгии (в обеих палатах) и в ГДР используют две другие возможности: комиссии проводят обсуждение и голосование на совместном заседании, либо каждая комиссия проводит

обсуждение самостоятельно и представляет собственный доклад. В Нидерландах (нижняя палата) все заседания и доклады на них расцениваются как совместные заседания и совместные доклады, но голосование проводится раздельно. В некоторых парламентах существует и такая практика, применяемая, правда, нечасто, отсылать различные части законопроекта в разные комиссии, представляющие после соответствующего обсуждения самостоятельные доклады (Австралия /сенат/, Европейский Совет, Швеция).

В большинстве парламентов вопрос об одновременной передаче дел решается большинством голосов на пленарном заседании ассамблеи, за исключением США (сенат), где для этого требуется единогласно одобренное решение, на основе которого регулируются взаимоотношения между заинтересованными комиссиями.

В Австралии (сенат) вот уже в течение некоторого времени наблюдается представляющий интерес вариант участия нескольких комиссий в законотворческом процессе; аналогичным образом дело обстоит и в Новой Зеландии: все законопроекты и законодательные инициативы пропускаются через специально созданную комиссию, которая, например, проверяет не содержат ли тексты возможность неоправданных нарушений прав и свобод граждан. В Польше все законопроекты направляются одновременно в комиссию по законодательству, которая изучает их юридическую обоснованность и разделяет ответственность за доклад с главной комиссией.

Следует различать одновременную и последующую передачу: решение, в соответствии с которым законопроект направляется в какую-либо комиссию, означает его последующую передачу во вторую комиссию (США /палата представителей/, Новая Зеландия).

79. Поправки

В большинстве парламентов любой член комиссии имеет право внести поправки; в Греции это могут сделать двое или более депутатов одновременно.

В ряде парламентов другие члены ассамблеи также могут внести поправки в комиссии (Бельгия /обе палаты/, Испания /сенат/, Нидерланды /нижняя палата/, Польша, Соединенное Королевство /палата лордов/, Заир; во Франции /обе палаты/ поправки, внесенные депутатами, которые не являются членами комиссии, принимаются к рассмотрению если предварительно они были поданы в бюро ассамблеи. Такой же порядок существует и в отношении поправок, которые внесены правительством, имеющим,

кстати, право внесения поправок в Бельгии (обе палаты), на Кипре, в Дании, Израиле, Италии (обе палаты), Нидерландах (нижняя палата) и в Заире. В парламентах, где правительство не располагает этим правом, а таких большинство, оно может лишь попытаться заручиться согласием какого-либо члена комиссии, той же политической ориентации, внести данную поправку. Интересная особенность существует в Польше: приглашенные комиссией эксперты имеют право вносить поправки.

80. Порядок работы с представленными поправками

Поправки разрешается, как правило, подавать устно в ходе заседания. В Бельгии (обе палаты), Испании (сенат) и во Франции (обе палаты) поправки предварительно могут быть поданы председателю, разумеется, в письменной форме. В Австрии, Нидерландах (нижняя палата) и в Заире все поправки подаются в письменном виде. Письменная форма подачи поправок обязательна также в парламентах, таких как, например, Европарламент, где обсуждения проходят на нескольких языках.

Лишь в некоторых парламентах существуют особые процедуры, регламентирующие принятие поправок. Разумеется, они должны относиться к обсуждаемым законопроектам; например, в Греции есть особый порядок в отношении поправок, касающихся сокращения или увеличения расходов. Особенно интересна процедура в английской палате общин, где председатель комиссии имеет право отбирать те поправки, которые будут ставиться на голосование.

Как и на открытых заседаниях, поправки рассматриваются после обсуждения того положения, к которому они относятся. Они ставятся на голосование до проведения голосования по обсуждаемому разделу. Принятая поправка вносится в доклад; если поправка отвергнута, результат голосования может указываться в докладе или же в части доклада, относящейся к меньшинству. Ни в одном из парламентов, как нам представляется, не существует препятствий, чтобы поправка, отвергнутая в комиссии, была рассмотрена еще раз на открытом заседании. В Соединенном Королевстве (палата общин) спикер обладает правом отбора поправок с целью воспрепятствовать их повторному рассмотрению.

Другой процедурой пользуются в Нидерландах (нижняя палата), где поправка может быть подана в комиссию, сразу же после передачи законопроекта, членом комиссии или заместителем члена комиссии, с целью

собрать подписи большинства членов комиссии; в этом случае рассмотрение поправки происходит автоматически, т.е. без голосования в комиссии, как если бы поправка вносилась комиссией. Эта процедура принята для всех этапов рассмотрения законопроекта или законодательной инициативы. Комиссия проводит голосование только по поправкам, обсуждавшимся с участием расширенного состава комиссии; подразумевается, что ассамблея высказалась бы в том же духе на пленарном заседании, если только кто-либо из членов палаты не потребует голосования на пленарном заседании. Во всех других случаях голосование по поправкам проводит ассамблея, а не комиссия.

81. Законопроекты и законодательные инициативы, по которым не представляется доклад

В принципе все комиссии любого парламента обязаны тщательно рассматривать в установленные или надлежащие сроки законопроекты и законодательные инициативы, поступившие в комиссию. Следовательно, они обязаны составить доклад, даже если большинство членов комиссии отвергло законопроект или законодательную инициативу.

Некоторые парламента прибегают в таких случаях к более или менее неофициальной практике, когда законопроект "вылеживается" и доклад по нему не составляется. Текст благополучно отходит в "мир иной" к концу сессии или срока полномочий законодательного органа (Соединенные Штаты /обе палаты/).

В Коре доклад составляют даже в том случае, когда законопроект отвергнут, но в повестку дня открытого заседания он тогда не ставится; эта ситуация схожа с той, что имеет место в обеих палатах английского парламента в отношении законов о сфере частной экономики: вопрос о законопроекте считается урегулированным, если комиссия принимает решение не продолжать процедуру.

И наоборот, комиссия может отказаться от доклада, в рамках так называемой упрощенной процедуры, даже если комиссия предусматривает рекомендовать к утверждению какой-либо законопроект или законодательную инициативу (Европарламент, ГДР). Наконец, о представлении доклада не может быть и речи, если комиссии предоставлено право в особых случаях принимать окончательное решение по законопроекту (см. п.89).

82. Инициатива, исходящая от комиссий

Комиссии часто имеют возможность объединять различные полученные ими законопроекты в один текст или наоборот разделить полученный текст на несколько документов. В этом случае, доклад будет содержать только обработанный комиссией законопроект (США /обе палаты/, ФРГ /бундестаг/. В подобных случаях речь не идет о подлинном праве комиссий на инициативу, поскольку объединение или разбивка текста является по сути техническим процессом.

Зато право представлять законопроекты, наполненные новым содержанием, закреплено за комиссиями в Австрии, на Кипре, в Корее, Египте, Израиле, Японии (в обеих палатах), в ГДР и Швеции. В этом контексте уместно также упомянуть право Европарламента представлять, при некоторых условиях, так называемый инициативный доклад (см. п.52). Инициативы комиссий позволяют прибегнуть к законотворческой процедуре, аналогичной той, которой придерживаются при представлении законопроектов правительством. Правда, ограничения, по крайней мере, в части, касающейся содержания инициатив комиссий, все же существуют; в Австрии инициативы должны иметь отношение по существу дела к другим вопросам, находящимся на рассмотрении комиссий, либо (как в Израиле) к определенным областям, например, собственно парламентской деятельности.

Процедура обсуждения вопросов, не относящихся к законодательству
(83-87)

83. Типичная повестка дня

Почти во всех парламентах комиссии вынуждены заниматься множеством работ, не относящихся к законодательной сфере. Выделенные для них вопросы повестки дня рассматриваются либо теми же комиссиями, что изучают законопроекты и законодательные инициативы, либо другими, специальными и постоянными, комиссиями (см. п.2). Не относящаяся к законодательству работа включает, в частности, изучение документов, направленных в комиссию ассамблеей, председателем и т.д., например, изучение правительственного проекта бюджета, который во многих странах относится, между прочим, к законопроектам, проектов резолюций, представленных членами ассамблей, правительственных отчетов, международных договоров, петиций и т.п. Сюда же относятся помимо внутренних вопросов ассамблей, например, иммунитет, регламент и особенно

исследования, проводимые по запросу парламента, а в некоторых парламентах и участие в назначении должностных лиц и в подготовке правительственных постановлений (для более подробного ознакомления см. п.п.88-92). В любом случае комиссии приступают к работе по получении переданного в комиссию дела или другого мандата, выданного парламентом.

Во многих парламентах комиссии сами вправе решать заниматься ли им некоторыми работами, не относящимися к законодательству (см. п.52). Это касается, в частности, контрольных функций. С этой целью комиссии заслушивают представителей правительства, организуют открытые и закрытые слушания других государственных деятелей, изучают отдельные политические проблемы, рассматривают информацию (отчеты), представленную в письменной форме правительством и другими органами, а при необходимости проводят инспекционные проверки.

84. Порядок проведения

84.1. В тех парламентах, где одним и тем же комиссиям поручена как законодательная работа, так и не относящаяся к этой сфере работа, процедура в обоих случаях, в основном, одинакова. Совсем иначе обстоит дело в английской палате общин, где только постоянные комиссии правомочны рассматривать законопроекты и законодательные инициативы, а контрольные функции возложены на специальные комиссии. Комиссии по законодательству (постоянные комиссии) и специальные комиссии обладают, следовательно, разными правами (см. п.50), что находит свое отражение и в процедуре.

В некоторых парламентах имеются особенности, касающиеся деятельности по расследованию; для которой регламентом сената и палаты представителей США предусмотрены особые процедурные правила. В Австрии, Греции и ФРГ (бундестаг) применяются уголовно-процессуальные нормы, по аналогии с расследованиями, проводимыми некоторыми следственными комиссиями (см. п.6). Во Франции (в обеих палатах) следственные и контрольные комиссии могут приводить к присяге свидетелей, которых они собираются заслушивать.

84.2. Другая важная особенность в процедурном плане заключается в том, что во многих парламентах комиссии не имеют право представлять на ассамблее доклад по вопросам, которые они рассматривали по собственной инициативе (Австрия, Бельгия /обе палаты/, Дания, Израиль, ФРГ /бундестаг/). В этих парламентах ассамблее может быть доложено

только по документам, направленным в комиссию в соответствии с конкретным поручением (например, о каком либо расследовании).

85. Документальная основа обсуждений

Обсуждения по вопросам, не относящимся к законодательной сфере, также проводятся нередко на документальной основе. Это относится, разумеется, к рассмотрению проекта бюджета, проектов резолюций, внесенных членами ассамблеи, отчетов правительства, международных договоров и петиций. В других случаях, обращаются к докладным запискам и меморандумам, исходящим от правительства, заинтересованных групп и отдельных граждан, заслушанных в комиссиях. Даже если комиссия формально не обсуждает какой-либо текст, дискуссия часто основывается на письменных документах, наподобие тех, о которых мы только что упоминали.

По тем вопросам повестки дня, которыми комиссия занялась по собственной инициативе, значительную роль играют материалы, подготовленные сотрудниками комиссий, и во многих парламентах они служат информационной основой для работы комиссий.

86. Рамки обсуждения

Во всех парламентах комиссии в принципе правомочны рассматривать любые вопросы, которые им поручены или относятся к сфере их компетенции. В некоторых парламентах делают исключение для расследований, по результатам которых может возникнуть необходимость в судебном разбирательстве (Франция /в обеих палатах, но лишь в отношении следственной комиссии/, Израиль, Соединенное Королевство /в обеих палатах/).

87. Влияние на будущую политику

За исключением Греции, комиссии всех парламентов, ответивших на вопросник, принимают участие в текущей деятельности правительства и пытаются оказывать влияние на политический процесс, но, как нам представляется, соответствующие рекомендации комиссии не имеют обязательной силы, за исключением участия определенной комиссии в таких правительственных мероприятиях, как определение размеров налога за услуги почтовой и телефонной служб (Австрия, Израиль), разрешение на чрезвычайные расходы (Дания), оснащение министерства обороны (ФРГ) или переадресовка кредитов на другие бюджетные статьи (сенат США). С учетом вышесказанного, неудивительно, что в некоторых парламентах говорят об участии комиссий в правительстве.

Комиссии, наделенные специальными функциями (88-92)

88. Назначение постоянных должностных лиц

Комиссии участвуют в работе некоторых парламентов только при назначении постоянных должностных лиц, включая назначение отдельных должностных лиц магистратов. Американский сенат принимает широкое участие в назначении лиц, которые предлагаются Президентом США; однако, в этом случае и во многих других случаях участие комиссий в назначении должностных лиц ограничивается подготовительной деятельностью, и комиссии не могут сами участвовать в назначении.

Следует отметить, что в редких случаях участие комиссии в работе парламента предусматривается; в этом случае речь идет о рекомендациях, сделанных для назначения парламентского комиссара и должностных лиц счетной палаты (Австрия, Дания, Испания /общее собрание двух комиссий обеих палат/, Европарламент и Швеция). В этих случаях, а также во всех других случаях, в которых предусматривается участие комиссий в работе, назначение на должность является прерогативой парламента (Австрия, Дания, Испания, Швейцария) или других государственных органов (США /сенат/, Израиль, Европарламент, ФРГ (бундестаг)). В Нидерландах (вторая палата) некоторые комиссии участвуют неофициально в выборах национального посредника (парламентского комиссара) и в назначении должностных лиц магистрата Верховного суда, например, или членов счетной палаты. В этих случаях ассамблея (пленарное собрание) работает, если только компетентные комиссии сообщили неофициально, что выборы или назначение на должность могут проводиться. Бундестаг (ФРГ) представляет собой единственный парламент, при котором существует комиссия, в компетенцию которой входит участие в назначении должностных лиц, и которая подбирает половину судей Конституционного суда. Данная комиссия (комиссия выборщиков) состоит из 12 выборщиков, которые выбираются бундестагом из своего состава на основе пропорциональной системы выборов. Чтобы быть избранным судьей Конституционного суда, кандидат должен набрать не менее 8 голосов. Оставшаяся половина судей избирается бундестагом большинством в две трети.

89. Делегирование законодательных полномочий

Как правило, обсуждение комиссиями законопроектов и законодательных инициатив сводится, в большинстве парламентов, к подготовительной деятельности. Очень нечасты случаи, когда парламент делегирует законодательные полномочия комиссиям. Делегирование законодательных полномочий осуществляется, по итальянскому образцу (палата депутатов), в Европарламенте и в Испании (в обеих палатах). В Испании (па

лата депутатов), наоборот, принятие решений по различным законопроектам и законодательным инициативам (например, изменение Конституции, международные соглашения, бюджет) не может быть делегировано комиссиям. В Италии (палата депутатов) различают две процедуры :

- процедура законодательства: в этом случае комиссия участвует не только в дебатах, но и в окончательном утверждении законопроекта без какого-либо участия ассамблеи;

- процедура редактирования: в этом случае ассамблея может представить комиссии, со своими указаниями, законопроект для окончательного редактирования его статей.

В Швеции некоторые комиссии имеют законодательные полномочия наравне с ассамблеей; в частности, комиссия по финансам и налоговая комиссия имеют право утверждать, вне пленарных заседаний, на общих собраниях ставки налогообложения и принимать решение об установлении или отмене данного налога. Необходимо отметить, что в некоторых странах законодательство отходит от обычной процедуры в вопросах обороны и в аналогичных ситуациях. Некоторые комиссии могут быть наделены специальными полномочиями.

В этом контексте необходимо также отметить собрания расширенной комиссии в Нидерландах (вторая палата), где резолюции и поправки могут быть представлены и проголосованы. Вопрос, по которому проводится голосование на собрании расширенной комиссии, может быть объектом голосования на пленарном заседании (ассамблеи), если хотя бы один из членов потребует этого письменно. В противном случае, считается, что ассамблея проголосовала также, как и собрание расширенной комиссии. Окончательное голосование по законопроектам и законодательным инициативам проводится всегда на пленарном заседании (ассамблеи).

90. Контроль юридических актов правительства

В большом количестве парламентов комиссии обязаны, в общем плане их полномочий по контролю, иметь информацию, касающуюся юридических актов, принятых правительством, и, в особых случаях, давать заключения (см. п. 83). Эта задача не оговорена в законодательном порядке и возложена только на одну комиссию, совместную комиссию обеих палат, действующую в ряде парламентов (Австралия /сенат/, Канада /совместная комиссия/, Новая Зеландия, Соединенное Королевство /совместная комиссия обеих палат и специальная комиссия по законодательству при палате общин/).

Контроль заключается в проверке соответствия юридических актов (делегированного законодательства) постановлениям, принятым парламен-

том, а также не посягают ли эти юридические акты, без оснований, на личные свободы граждан. Следует отметить один из частных случаев, который относится к Новой Зеландии. В этой стране пять членов соответствующей комиссии (законодательная ревизионная комиссия), которая имеет частный юридический статус, могут потребовать обсуждения принятого постановления.

Иная процедура происходит, например, в ФРГ (в двух ассамблеях) по вопросу рассмотрения комиссиями юридических актов, принятых правительством. Для некоторых постановлений, принятых правительством, утверждение их палатой является необходимостью; для других, может быть потребовано прекращение их действия. Это решение основано на соответствующем соглашении компетентных комиссий. В Израиле, наоборот, комиссии могут сами одобрить некоторые юридические акты правительства.

91. Комиссия по петициям

91.1. Во многих парламентах петиции (иски) направляются в компетентные комиссии для решения поставленных вопросов. Комиссии, специально занимающиеся рассмотрением петиций, существуют в парламентах следующих стран: Бельгия (в обеих палатах), Египет, Испания (в обеих палатах), Индия (Народная палата), Израиль (подкомиссия), Новая Зеландия, Европарламент, Нидерланды (в обеих палатах), Польша, ГДР, ФРГ (бундестаг) и Швейцария. Эти комиссии предназначены для рассмотрения как всех полученных петиций (например, в ФРГ /бундестаг/), так и некоторых из них; вместе с этим другие петиции, касающиеся, например, действующего законодательства, направляются в соответствующие комиссии (Бельгия /палата представителей/, Израиль, Новая Зеландия, Нидерланды).

91.2. Различные комиссии по петициям обладают часто такими же правами, что и другие комиссии. Среди комиссий по петициям имеются заметные различия: комиссия по петициям в Новой Зеландии, например, имеет право вызывать граждан и требовать предъявления дела и других письменных документов, в то время как эти права не предоставлены комиссиям по петициям в Бельгии (в обеих палатах), ни другим комиссиям в этой стране (см. п.50). Зато в бундестаге (ФРГ) комиссии по петициям предоставлены специальным законом права, которые намного шире, чем у других комиссий (исключая следственные комиссии). Также как и другие комиссии, эта комиссия может потребовать присутствия членов правительства и предоставления дел и необходимых сведений правительством

и федеральными властями. Юридическая ситуация в Европарламенте сравнима с той, о которой говорилось выше.

91.3. Результаты рассмотрения дел комиссией по петициям не всегда передаются в палату в форме доклада. Иски часто разрешаются в ходе самого разбирательства, исходя из того, что административные лица, привлеченные комиссией по петициям к разбирательству дела, могут устранить нарушение, являющееся предметом иска. В Испании (сенат) комиссия по петициям может направить рекомендации непосредственно правительству без предоставления доклада. В Бельгии подготавливается доклад, если комиссия считает это нужным или если хотя бы один из членов сената или палаты представителей этого требует. В Индии (Народная палата) доклад составляется только в частных случаях. В бундестаге (ФРГ), наоборот, составляют доклады по всем искам, которые не могли быть разрешены по тем или иным причинам; доклады в этом случае сопровождаются соответствующими рекомендациями. По причине большого количества исков (около 12 000 в год) комиссия предоставляет один раз в месяц сводную таблицу. Кроме того, комиссия по петициям делает годовой отчет в бундестаге с целью информации о своей работе.

92. Регламентная комиссия

92.1. Только в некоторых парламентах вопросы регламента решаются органом, который обычно отвечает за всю организацию парламентской работы, например, комитет по управлению (постоянная комиссия) (Корея, Израиль, Филиппины). Финская и французская законодательные регламентации, согласно которым вопросы регламента входят в компетенцию комиссии по конституционным законам, законодательству и управлению Республики, также не типичны. Аналогичное положение наблюдается в Египте, где принципы регламента обсуждаются основной комиссией и детали, комиссией по конституционным и законодательным делам. В большинстве парламентах, наоборот, существует постоянная комиссия по регламенту (комиссия по законодательным принципам), руководство которой во многих случаях возлагается на председателя палаты; среди ее членов могут быть лица, выполняющие другие обязанности: члены бюро или председатели парламентских групп (Австрия /обе палаты/, Бельгия /сенат/, Кипр, Дания, Испания /палата депутатов/, Греция, Ирландия /обе палаты/, Италия /обе палаты/, Нидерланды /вторая палата/.

92.2. Регламентные комиссии обсуждают предложения по изменению регламента. Во многих случаях эти комиссии имеют право делать предложения по своей собственной инициативе с целью улучшения процедуры. В Новой Зеландии эта задача по реформированию возлагается на специаль-

ные комиссии, которые учреждаются в определенные периоды времени для пересмотра регламента и внесения, в случае необходимости, соответствующих изменений. В Швейцарии также существует в настоящее время специальная комиссия по реформе парламента. В Соединенном Королевстве (палата общин) для этой цели учреждаются два типа комиссий: комиссии по процедуре учреждаются иногда на период работы сессии и предназначены для рассмотрения некоторых аспектов процедуры, используемой в палате и выдвижения предложений по реформе; регламентная комиссия (комиссия по пересмотру), которая учреждается на несколько лет и предназначена для внесения детальных предложений по редакционному оформлению регламента, не предлагая однако существенных изменений по вопросам, касающимся процедуры.

В некоторых парламентах задачей регламентных комиссий является обсуждение, в случае сомнения, вопросов применения регламента. В палате общин (Соединенное Королевство) обсуждение может касаться только некоторых положений регламента, а именно, "Правил частной торговли"; напротив, в бундестаге (ФРГ) все вопросы, касающиеся процедуры, которые не решаются председателем во время открытого заседания, могут быть переданы на рассмотрение регламентной комиссии. Любое толкование регламента со стороны регламентной комиссии должно быть вынесено на пленарное заседание в Европарламенте и в бундестаге (ФРГ) в случае, если меньшинство (например, парламентская группа) этого требует.

Подкомиссии (93-98)

93. Учреждение

Учреждение подкомиссий допустимо в большинстве парламентов. В некоторых из этих парламентов учреждение подкомиссии комиссией должно быть предусмотрено или регламентом или решением, на основании которого эта подкомиссия учреждается (Австралия /обе палаты/, Новая Зеландия, Соединенное Королевство /обе палаты/).

Однако во Франции (в обеих палатах) и в Испании (в обеих палатах) учреждение подкомиссий не допускается или не осуществляется. Наряду с этим, неофициальные замещающие органы могут образованы в этих странах, например, "информационная миссия" во Франции или группы докладчиков в Испании, которые выполняют подобные функции, что и подкомиссии.

В принципе, подкомиссии учреждаются главной комиссией. В американском сенате члены и председатели некоторых подкомиссий назначаются председателем главной комиссии. В Европарламенте одобрение расширен-

ного бюро необходимо; в бундестаге (ФРГ) одна треть членов главной комиссии может выступить против учреждения подкомиссий.

Как правило, количество членов подкомиссий строго лимитировано. Например, в Европейском Совете и в Западноевропейском союзе это количество не должно превышать одной трети членов главной комиссии. Из этого следует, что подкомиссии не всегда точно отражают то соотношение политических сил, которое возникает в главной комиссии. Но чтобы гарантировать участие всех парламентских групп, представленных в главной комиссии, в бундестаге (ФРГ), например, предусмотрено, что каждая парламентская группа может требовать не менее одного места. Почти во всех парламентах члены подкомиссии являются одновременно членами главной комиссии. Исключение из этого правила имеет место в Польше.

Председатель подкомиссии избирается членами этой подкомиссии. Однако, в некоторых парламентах председатель подкомиссии избирается главной комиссией (Австралия /палата представителей/, Корея, Индия /Народная палата/, Израиль, Новая Зеландия).

94. Задачи и компетенция подкомиссий

В большинстве случаев подкомиссии создаются специальными с тем, чтобы заниматься специфическими задачами, относящимися к компетенции главной комиссии. Подкомиссии могут, например, проводить слушания, выполнять инспекторские задания, рассматривать некоторые аспекты вопроса, которым занимается главная комиссия, обсуждать проект или законодательное предложение, или другой вопрос. Подкомиссия заканчивает свою деятельность после выполнения поставленной задачи и представления своего доклада на главной комиссии.

В некоторых парламентах, а именно, в США (в обеих палатах) и в Заире, существуют подкомиссии, которые можно отнести к разряду постоянных подкомиссий. Эти подкомиссии занимаются постоянно, в течение всего срока полномочий главной комиссии, вопросами, относящимися к их компетенции, а также некоторыми вопросами, входящими в компетенцию главной комиссии. Общим для этих двух типов подкомиссий является то, что они обладают обычно такими же правами, что и главная комиссия; они не могут однако сделать сообщение (доклад) в палате, а только на главной комиссии. Вот почему работа подкомиссий имеет только подготовительный характер.

95. Порядок работы подкомиссий

Порядок работы подкомиссий соответствует обычно порядку работы соответствующих главных комиссий; среди отличительных черт в работе

подкомиссий можно выделить отсутствие формализма и высокую гибкость.

96. Совместные подкомиссии

Так как большинство главных комиссий обсуждают в одно и то же время одни и те же законопроект или законодательную инициативу, или другой вопрос, они могут принять решение о целесообразности создания совместной подкомиссии. Тем не менее, совместные подкомиссии создаются не часто, исходя из того, что в подобных случаях учреждаются специальные комиссии.

Другое правило существует в Израиле, в Нидерландах (вторая палата), в Польше и в ФРГ (бундестаг), где в совместные подкомиссии входят члены различных главных комиссий; количество совместных подкомиссий может доходить до шести, например, в бундестаге (ФРГ).

97. Среднее число подкомиссий

Среди парламентов, которые имели в течение последнего срока полномочий законодательного собрания или которые имеют в настоящее время более 100 подкомиссий, следует отметить Австрию (136), Филиппины (около 150) и палату представителей США (около 140). В других парламентах, где принято учреждать подкомиссии, их количество намного меньше. Оно колеблется обычно от 10 до 40. Очень малое количество подкомиссий существует в Австралии (в обеих палатах), в Бельгии (в обеих палатах), в Дании, в Ирландии (в обеих палатах), в Новой Зеландии, в Нидерландах (во второй палате) и в Соединенном Королевстве (палата общин).

98. Другие неофициальные органы

Наряду с подкомиссиями в некоторых парламентах существуют неофициальные рабочие группы или группы докладчиков, которые создаются внутри различных постоянных комиссий (например, в Бельгии /в обеих палатах/, в Европейском Совете и в Европарламенте). Обычно эти органы не несут никакого официального характера.

Двухпалатная система парламента (99-100)

99. Комиссии, состоящие из членов обеих палат

99.1: В большинстве стран с двухпалатной системой парламента, которые нам ответили, учреждение совместных комиссий, состоящих из членов обеих палат распространено и иногда даже предусмотрено Конституцией или другими законами. Бельгия и Япония, где существуют только совместные собрания комиссий обеих палат, являются исключением. В Нидерландах существующие совместные комиссии занимаются только гражданскими делами и, следовательно, не вошли в настоящий доклад. Как правило, количество совместных комиссий не является очень большим. На

момент подачи ответов на наш вопросник их число колебалось от 1 (Австрия) до 10 (Ирландия и Италия).

99.2. Для назначения состава совместных комиссий существует множество моделей. Либо обе палаты делегируют одинаковое число членов (например, Австрия, Испания, США, Соединенное Королевство, Тайланд), либо их состав зависит от относительного соотношения членов обеих палат (Австралия). В ФРГ число членов обеих совместных комиссий предусмотрено действующей Конституцией (согласительная комиссия, совместная комиссия). Для Тайланда характерна следующая деталь: члены совместных комиссий не должны быть членами палаты, которая их назначает.

99.3. Вопрос председательства в совместной комиссии решается также по разному. В Канаде избирают по одному члену от каждой палаты для образования общего руководства; оба председателя могут действовать совместно или каждый отдельно. Подобная процедура существует в ФРГ, что касается одной из двух совместных комиссий (согласительная комиссия); оба председателя осуществляют руководство поочередно, сменяясь каждый квартал. В других странах, например, в США, один из членов одной или другой палаты избирается председателем попеременно. Существует последний вариант, по которому одна палата всегда назначает председателя совместной комиссии. Так, например, в ФРГ председатель бундестага всегда осуществляет руководство чрезвычайным парламентом в случае рассмотрения вопросов, касающихся обороноспособности государства, в который входят члены обеих палат и который официально именуется совместной комиссией.

99.4. Порядок работы совместных комиссий определяется либо регламентом одной из двух палат, чаще всего верхней палатой (Австралия и Соединенное Королевство), либо собственным регламентом совместной комиссии (ФРГ и США). В Испании, наоборот, порядок работы совместных комиссий определяется регламентом палаты депутатов.

100. Функции совместных комиссий

Во многих государствах с двухпалатной системой парламента совместные комиссии обеих палат выполняют почти такие же функции и имеют почти такую же компетенцию, что и комиссии каждой ассамблеи; отличие состоит в том, что распоряжения совместной комиссии не могут быть приняты только одной палатой, необходимо, чтобы обе палаты совместно принимали решение. Обычно совместные комиссии занимаются рассмотрением отдельных гражданских дел; часто эти комиссии занимаются проблемами, имеющими важное национальное значение (Австрия, Канада). Кроме того, некоторые совместные комиссии занимаются выполнением админи-

стративных функций (например, занимаются проблемами библиотек). Однако совместные комиссии, за исключением Индии и Ирландии, совсем не часто занимаются совместным обсуждением законопроектов и законодательных инициатив.

Совместные комиссии, предназначенные для разрешения спорных вопросов, возникших между двумя палатами, имеют и другую особенность. Если обе палаты имеют различные точки зрения относительно принимаемого текста, совместной комиссии принадлежит право выработать компромиссные предложения. Во Франции эту функцию выполняют смешанные паритетные комиссии, специально учрежденные для решения подобных вопросов, которые состоят из равного количества членов, назначаемых соответствующими ассамблеями. Подобное положение существует в Тайланде. В ФРГ учреждена постоянная совместная комиссия при обеих ассамблеях, функции которой заключаются в выработке согласительных предложений в случае различных точек зрения (для более детального рассмотрения данного вопроса, см. доклад Грея "Процедура прохождения законопроектов", стр. 111-122). В Испании конституцией предусмотрено, кроме уже указанных комиссий, учреждение совместной комиссии, предназначенной для разрешения спорных моментов, возникающих между двумя палатами по частным вопросам (некоторые договоры, соглашения по сотрудничеству между отдельными округами и распределение компенсирующего бюджета между этими округами), но такая комиссия еще не учреждена до настоящего времени. Предложения такой совместной комиссии должны быть проголосованы обеими палатами.

В Австрии только совместная комиссия выполняет частные функции, так как именно эта комиссия принимает решение в последнюю очередь в случае, если федеральное правительство выступает против закона о налогах, принятого путем голосования в парламенте. В ФРГ совместная комиссия, о которой уже говорилось, заменяет бундестаг и бундесрат и берет на себя соответствующие полномочия при рассмотрении вопросов обороноспособности государства, если бундестаг не в состоянии собраться в предписанное время или если он не собирает нужного кворума.

Комиссии, в состав которых входят не члены парламента (101)

101. Примеры

Во многих государствах статус членов правительственных комиссий или других органов может придаваться как депутатам, так и другим должностным лицам. Но эти органы не являются однако парламентскими комиссиями. Подобные комиссии и органы, в которые входят как члены парламента, так и не члены парламента, очень редки.

Такой пример можно привести в отношении Канады (палата общин), где специальная комиссия по административной автономии индейцев разрешает некоторым представителям коренного населения участвовать на заседаниях комиссии, без предоставления тем не менее права голоса. В Дании комиссия по науке и технологии может создать рабочую группу, которая включает депутатов и не менее пяти представителей науки. Но эти представители не могут воспользоваться особыми правами в комиссии или в ассамблеи, так как речь идет (как в Канаде /палата общин/) о лицах, работающих постоянно, которые могут предоставлять сведения.

Для ФРГ характерно то, что бундестаг может создавать специальные научные комиссии для подготовки решений по обширным и важным комплексам проблем (например, конституционная реформа, ядерная энергия). Комиссии создаются, если одна четвертая членов бундестага этого требует. Участие в работе специальных научных комиссий не ограничено для депутатов, так как парламентские группы могут назначать других лиц (например, научных экспертов). В некоторых специальных научных комиссиях не члены парламента имеют даже большинство. При обсуждениях на этих комиссиях все члены имеют равные права, но они не имеют права на выступление на пленарном заседании, так как доклад комиссии обсуждается именно на нем. В отличие от докладов других комиссий, доклад специальной научной комиссии не должен включать проектов резолюций, речь идет только о предоставлении информации ассамблеи. В Тайланде также могут создаваться комиссии, называемые "чрезвычайными", в которые входят не члены парламента. Эти комиссии обладают такими же правами, что и все другие комиссии и используют такую же процедуру.