**Комісії (комітети) як елемент структури парламентів**

Найголовнішим елементом внутрішньої структури парламентів є комісії (комітети). Теоретично їхня роль визначається як попередня підготов­ка питань, які потім мають розглядатись на сесійних засіданнях. Фактично ж комісії самі вирішують наперед багато з цих питань, а палати і парламен­ти в цілому нерідко майже автоматично затверджують їхні пропозиції. При цьому вважається, що діяльність комісій дає змогу швидше, ніж у самих па­латах, і на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи.

Парламентські комісії бувають кількох видів. Чи не основними з них є *постійні комісії.* В англомовних та деяких інших країнах вони на­зиваються постійними комітетами. У двопалатних парламентах постійні комісії, як правило, утворюються в кожній з палат. Постійні комісії зви­чайно працюють протягом сесії парламенту, але в цілому ряді країн вони утворюються на весь строк скликання парламенту. На практиці ця різни­ця не має великого значення, тому що формування комісій на початку кожної сесії здебільшого не призводить до значних змін у їхньому складі.

Однією з головних функцій постійних комісій є детальний розгляд законопроектів. Ця діяльність становить зміст окремої стадії законодавчо­го процесу. В Італії постійні комісії мають право не тільки розглядати, а й затверджувати законопроекти, що виключає подальшу парламентську процедуру їх прийняття. І хоча з ініціативи уряду або визначеного числа депутатів законопроект до затвердження його комісією тут може бути по­вернутий для розгляду і прийняття в палату, постійні комісії в багатьох випадках виступають як основний центр законодавчої діяльності.

До функції постійних комісій також віднесено обговорення інших питань порядку денного парламенту. В багатьох країнах утворюються постійні комісії, діяльність яких пов'язана з роботою самого представ­ницького органу: з питань процедури і регламенту, депутатської етики то­що. Нерідко постійні комісії здійснюють функції зв'язку з міністерства­ми і контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Тому не дивно, що постійні комісії звичайно мають спеціалізований характер, а предметна компетенція їх у цілому відповідає загальній структурі уряду.

Значними відмінностями щодо цього характеризуються постійні комітети палати громад парламенту Великобританії. Чи не єдиною їх функцією є участь у законотворчості. Ті п'ять—вісім комітетів, що утво­рюються на кожній сесії, не мають спеціалізованої компетенції. Характе­ристика цих комітетів як постійних є досить умовною через те, що їх склад змінюється щоразу залежно від тематики законопроекту, що надійшов. Постійними залишаються лише голови комітетів. Таким чином забезпечується професійний підхід до законотворчості.

Крім цього, в палаті громад діє спеціалізований постійний комітет, в якому проходять відповідну стадію розгляду законопроекти, що стосу­ються Шотландії. Аналогічну парламентську структуру передбачено і для іншого національно-історичного регіону Великобританії — Уельсу. Але за браком законодавчих пропозицій щодо її компетенції працює вона рідко. Подібні структури є одним із можливих засобів урахування національної специфіки у вирішенні державно-правових питань.

Кількість постійних комісій у парламентах помітно різниться: від шести в кожній з палат парламенту Франції до двадцяти чотирьох у бун­дестазі ФРН. Число постійних комісій зафіксоване в конституціях або в парламентських регламентах. Проте в ряді країн комісії утворюються в такій кількості, яку сам парламент і контролююча його партійна більшість вважають за доцільну.

Різним є і кількісний склад постійних комісій. Так, у Франції за регламентом нижньої палати максимальний склад кожної з комісій ста­новить 1/8 або 2/8 загальної кількості членів палати. У нижній палаті британського парламенту до кожного з неспеціалізованих постійних комітетів входить від 15 до 50 чоловік, що залежить головним чином від бажання самих депутатів брати участь у їхній роботі. До кожної з постійних комісій бундестагу ФРН звичайно входять від 10 до 41 парла­ментаріїв. Тим самим забезпечуються можливості для активної участі у парламентській роботі більшості членів представницького органу.

Найбільш розгалуженою і складною є система комітетів конгресу США. Нині в палаті представників працюють двадцять два постійних коміте­ти, а в сенаті — шістнадцять. До їхнього складу входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів. Загальне число таких структур конгресу окремих скликань перевищувало 250. Суттєві відмінності має і зміст повноважень постійних комітетів. У межах своєї компетенції вони можуть вимагати на­дання інформації, яка є в розпорядженні державних органів і посадових осіб. Постійні комітети конгресу США проводять так звані слухання з метою контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Що ж до їхньої участі в зако­нодавчому процесі, то практично саме вони вирішують долю переданих на розгляд у конгрес законопроектів. Постійні комітети визначають, які з поло­жень розглянутих ними законопроектів обговорюватимуться в палаті. Їхні власні законодавчі пропозиції палата розглядає поза чергою.

Характеризуючи парламентські структури, безпосередньо зайняті за­конодавчою роботою, слід розглянути *особливості комісійної (комітет­ської) організації палат парламентів* в окремих країнах. Так, у Фінляндії, крім постійних комісій, на кожній сесії створюється так звана головна, або велика, комісія, до складу якої входить не менш, ніж 45 депутатів (при їх загальній кількості у парламенті 200), обраних парламентом за принципом пропорційного представництва від фракцій. По суті тут постійні комісії здійснюють дозаконодавчий розгляд законопроектів, а в головній комісії ці законопроекти проходять відповідну стадію в процесі їх прийняття.

В англомовних країнах існує практика створення так званих комітетів усієї палати. У Великобританії в такому комітеті проходять стадію розгляду законопроекти з фінансово-бюджетних питань. Аналогічна процедура засто­совується і в процесі прийняття найважливіших за змістом законопроектів. Головує на засіданнях комітету всієї палати депутат, який має офіційний ти­тул заступника спікера. Визнана така форма парламентської організації і в конгресі США. Зокрема, в сенаті на засіданнях комітету всієї палати розгля­даються міжнародні договори на предмет їх ратифікації або денонсації. У будь-якому випадку комітети всієї палати є робочими органами, до яких вхо­дять усі члени палати. Вони не мають права приймати остаточне рішення з розглянутого питання, це право належить самій палаті.

Однією з особливостей внутрішньої структури палат парламентів у зв'язку з реалізацією ними своєї законодавчої компетенції є те, що в деяких з них передбачено створення так званих секцій. Наприклад, у Бельгії, Нідер­ландах, Люксембурзі склад парламенту чи нижньої палати розподіляється на п'ять або (в останньому випадку) на три секції, які розглядають усі або ок­ремі законопроекти. Право брати участь у засіданнях кожної секції теоретич­но має будь-який депутат, хоча практично здійснити таке право майже нере­ально: депутат не може одночасно бути присутнім у кількох місцях, де про­ходять засідання секцій. Система секцій палат не підміняє постійні комісії, а діє паралельно з ними. Механізм взаємодії секцій і комісій у процесі зако­нодавчої роботи має складний характер. Головним призначенням секцій, як і відповідних комісій, визнається раціоналізація цього процесу.

Крім постійних комісій, в парламентах створюються спеціальні, слідчі та деякі інші комісії (комітети). Вони здебільшого діють на тимча­совій основі, тобто до вирішення поставленого завдання.

*Спеціальні комісії (комітети)* можуть мати найрізноманітнішу предметну компетенцію. В нижній палаті парламенту Канади спеціальні комітети створюють для розгляду якогось окремого питання або для підготовки конкретного законопроекту. Спеціальний характер тут мають і так звані комітети поточного законодавства. Вони формуються для ро­боти над визначеними положеннями законопроектів після їх розгляду в палаті на стадії другого читання. У Франції спеціальні комісії створюють для розгляду будь-якого законопроекту на вимогу уряду, голови палати або кожної з постійних комісій. Тим самим спеціальні комісії за своєю компетенцією конкурують з постійними комісіями.

У палатах конгресу США спеціальні комітети створюють для вивчен­ня різного роду питань. Насамперед це питання застосування норм права і правопорушень у сфері державно-політичного життя. Іноді спеціальні комітети займаються підготовкою законодавчих рекомендацій з окремих гострих проблем. У парламенті Фінляндії спеціальні комісії займаються підготовкою питань порядку денного надзвичайних сесій. У Швейцарії, Японії та ряді інших країн спеціальні комісії створюють для вирішення пи­тань, які не входять до компетенції жодної з постійних комісій.

В інших країнах предметом розгляду в спеціальних комісіях буває розробка проектів конституційних реформ, офіційних програм і планів тощо. В усіх випадках спеціальні комісії функціонують на тимчасовій ос­нові і припиняють свою діяльність після завершення роботи та підготов­ки відповідної доповіді.

Свої особливості мають спеціальні комітети, що функціонують в па­латі громад парламенту Великобританії. Зокрема, тут створено чотирнад­цять спеціальних комітетів, які працюють на постійній основі. Компе­тенція комітетів пов'язана із змістом повноважень головних міністерств, а їхнім завданням є перевірка й оцінка діяльності органів виконавчої вла­ди. Як зазначалося, в інших країнах таке завдання покладене на постійні комісії (комітети) палат парламентів. Існують у Великобританії й інші спеціальні комітети, зокрема так звані сесійні комітети, щорічно створю­вані на початку кожної сесії. Серед них у першу чергу слід назвати комітети з питань процедури і парламентських привілеїв.

Ще одним різновидом відповідних парламентських структур є *слідчі комісії,* або *комітети з розслідування.* Створення таких тимчасових струк­тур передбачено практично в усіх країнах. Слідчі комісії займаються питан­нями державно-політичного життя, які мають певний суспільний резонанс:

від розслідування зловживань окремих парламентаріїв та урядовців до мас­штабних політичних скандалів, їм звичайно надано широкі повноваження:

викликати свідків та експертів, вести протоколи, фіксувати докази тощо.

Нерідко припускається створення слідчих комісій на вимогу певної кількості членів парламенту, які становлять меншість. Наприклад, у Латвії і Словенії це третина, у ФРН — четверта, а в Греції і Чехії — п'ята частина складу парламенту (палати). Тим самим опозиції надано додатко­ву можливість у її парламентській діяльності.

В основних законах Австрії та ФРН записано, що в своїх діях з розслідування такі комісії керуються вимогами процесуального законодав­ства. У Португалії і Словенії за відповідними комісіями визнані ті самі пов­новаження в розслідуванні, що й за судами та слідчими органами загально­го характеру. В Італії слідчі комісії наділені «вищою слідчою владою» і не можуть бути обмежені у вивченні тих питань, які визначені їм палатами.

У Франції створюються комісії з контролю та розслідування. Різни­ця між ними полягає в тому, що перші збирають інформацію з визначе­них палатою питань, а останні перевіряють діяльність державних органів і установ. Проте формування таких комісій не припускається в тих ви­падках, коли певне питання вже стало предметом досудового або судово­го розслідування. В Японії повноваження в розслідуванні можуть бути надані палатами або їхніми головами будь-якій постійній комісії.

У палатах парламенту Великобританії можливість створення слідчих комітетів не передбачена. Однак деякі відповідні права, зокрема право викликати свідків та експертів, мають постійно діючі спеціальні комітети палати громад з контролю за діяльністю міністерств.

У двопалатних парламентах існує практика створення *об'єднаних, спільних комісій (комітетів)* на паритетних, рівних засадах представниц­тва обох палат. У Норвегії, де побудову парламенту можна назвати двопа­латною лише умовно, постійні комісії звичайно працюють як об'єднані. Од­ним з різновидів об'єднаних комісій є так звані узгоджувальні комісії. Їх створюють на паритетних, рівних засадах для розв'язання розбіжностей між палатами в процесі прийняття конкретного законопроекту. Звичайно до складу узгоджувальних комісій входять члени тих постійних комісій, в яких розглядався законопроект під час його проходження в палатах. Такі комісії діють до вирішення справи і мають тимчасовий характер.

Інші, об'єднані за своїм характером комісії звичайно також є тим­часовими утвореннями. В деяких парламентах з рівноправними палатами функціонують постійні об'єднані комісії (США, Швейцарія). Компетенція об'єднаних комісій різна. Нерідко вони займаються адміністративними питаннями, зокрема, управлінням парламентськими службами. Іноді та­кож формуються об'єднані слідчі комісії (Італія).

Що ж до *складу парламентських комісій* і насамперед постійних та спеціальних комісій, то слід підкреслити, що звичайно депутати мають право бути членами двох або навіть кількох комісій. Виняток становлять представницькі органи Норвегії, Франції, Швеції та деяких інших країн, де подібне суміщення не припускається.

Для керівництва своєю роботою самі комісії або палати обирають голів комісій. Нерідко для цього навіть створюється колегіальний орган — бюро комісії. В парламенті Японії голів постійних комісій обирають палати, а спеціальних — самі комісії. В палаті громад парламенту Великобританії голів постійних і спеціальних комітетів призначає спікер. Але найбільш ха­рактерним є порядок заміщення місць голів постійних комітетів палат кон­гресу США. Призначення голів комітетів залежить від спеціальних органів, створених у рамках парламентських фракцій, — так звані комітети комітетів. Щ призначення звичайно здійснюються з урахуванням правила старшинства. Згідно з цим правилом, місце голови комітету посідає той за­конодавець, який має найбільший стаж роботи в даному комітеті. Палата лише формально затверджує зроблене призначення.

При формуванні всього складу постійних, спеціальних та слідчих комісій також застосовуються різні способи. У більшості країн членів комісії призначає голова палати з урахуванням пропозицій парламентських фракцій. У Норвегії, Фінляндії, а також у Великобританії та в більшості інших англомовних країн склад комісій (комітетів) визначає спеціальна вибіркова комісія палати. Порядок формування останньої у різних країнах має свої особливості. У США членів постійних і спеціальних комітетів, а та­кож комітетів з розслідування в більшості випадків формально призначають голови палат і затверджують палати, хоча практично відповідні призначен­ня робляться парламентськими структурами політичних партій. У будь-яко­му випадку в розвинутих країнах склад постійних, спеціальних і слідчих комісій палат визначається з огляду на співвідношення партійно-політич­них сил у парламенті.

Завершуючи розгляд питань внутрішньої структури парламентів, слід згадати про існування в деяких країнах *спеціальних органів палат,* які за певних умов беруть на себе окремі функції останніх. Так, в Австрії нижня палата обирає зі свого складу на основі пропорційного представництва фракцій так званий головний комітет. Його призначенням є сприяння контролю представницького органу за органами виконавчої влади на рівні федерації. У зв'язку з цим певні урядові постанови можуть бути прийняті ли­ше за згодою головного комітету. У разі потреби головний комітет скли­кається в період, коли сесія парламенту не проводиться. Головний комітет обирає зі складу своїх членів постійний підкомітет, який реалізує його функції, а також деякі повноваження всієї палати здебільшого після достро­кового розпуску палати і до обрання її нового складу.

В Іспанії і Португалії також створюються подібні парламентські структури. Відповідно до іспанської конституції, в кожній з палат створю­ють постійну депутатську комісію. До її складу входить не менше 21 де­путата, обраного палатою з урахуванням співвідношення сил між фракціями. Постійну депутатську комісію очолює голова палати. Комісія діє не тільки між сесіями, а й у період після дострокового розпуску пала­ти або закінчення строку її повноважень і до скликання нового складу.

Так, у цей період постійна депутатська комісія нижньої палати іспанського парламенту може здійснювати окремі повноваження самої па­лати. Зокрема, комісія затверджує акти уряду — так звані декрети-зако­ни — і дає йому санкцію на проголошення надзвичайного стану. Після початку роботи парламенту нового скликання постійна депутатська комісія нижньої палати звітує перед нею про прийняті рішення. Ана­логічна за характером і близька за обсягом повноважень постійна комісія створюється і в португальському парламенті.

Основний закон ФРН припускає можливість створення так званого загального комітету. Він не має постійного характеру і може бути сформо­ваний лише за надзвичайної ситуації, коли скликання повного складу бун­дестагу або наявність його кворуму неможливі. До такої надзвичайної си­туації віднесено констатацію урядом факту озброєної агресії щодо території держави або безпосередньої загрози такої агресії. В цьому випадку бундес­таг або за його відсутності загальний комітет проголошує стан оборони, що тягне за собою відповідну перебудову організації державного управління. Загальний комітет складається на дві третини з депутатів бундестагу і на одну третину — з членів бундесрату, яких призначають палати.

Розглянуті та інші подібні парламентські структури не тільки тим­часово заміняють сам представницький орган, а й фактично можуть підміняти його. Діючи в періоди, коли парламент не функціонує, вони ви­ступають як самостійний елемент механізму здійснення державної влади. Тому важливо, щоб повноваження таких парламентських структур були не тільки розумно обмежені, а й чітко визначені. Сам парламент повинен мати ефективні й оперативні засоби контролю за виконанням рішень цих структур і завжди залишати за собою останнє слово.