

**Никонова Людмила Ивановна,**  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Юридического института НИУ «БелГУ»,  
кандидат юридических наук;  
**Минасян Анна Артуровна,**  
аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
Юридического института НИУ «БелГУ»  
(Белгород, Россия)

## **КОМИТЕТЫ И КОМИССИИ ПАЛАТ ЗАРУБЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ: СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

«В области права сами по себе институты не делятся на крупные и мелкие, более или менее важные, имеющие широкое или ограниченное распространение – они, прежде всего, должны быть действительными и действующими. При наличии этих качеств они формально равны по своему значению. Однако все институты – ... политические, правовые и иные – действуют не «в одиночку», а в составе институциональных систем, существуют не «россыпью», а «кустами».

(Г.В. Мальцев<sup>1</sup>)

Комитеты и комиссии палат парламента чаще всего определяются в юридической науке как вспомогательные (дополнительные) органы, состоящие из парламентариев и содействующие палатам в осуществлении их функций<sup>2</sup>.

Данные органы нельзя рассматривать как отдельные части парламента, так как, по нашему мнению, они являются структурными единицами, взаимодействующими с другими структурными единицами в рамках единого цельного института народного представительства – парламента.

Следует отметить, что с момента формирования данных органов во внутренней структуре парламента они стали играть существенную роль в его деятельности, что вызывает опасение у некоторых авторов относительно стремительно увеличивающейся их роли. Так, М. Амелер отмечал, что комиссии парламента в силу своей специализации не должны присваивать себе полномочия, принадлежащие парламенту<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 456-457.

<sup>2</sup> См.: Чиркин В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование / В. Е. Чиркин. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 61-62.

<sup>3</sup> Амелер М. Парламенты. – М.: Издательство «Прогресс», 1967. – С. 180.

Современная система комитетов и комиссий оформилась примерно в середине прошлого столетия. Ярким примером в становлении комитетской системы является парламент США – Конгресс, а именно: его верхняя палата – Сенат.

В первые десятилетия после принятия Конституции США объем деятельности Конгресса был незначительным, поэтому рассмотрением и разрешением конкретных вопросов занимался Сенат либо самостоятельно, либо создавал временные комиссии, срок деятельности которых ограничивался завершением ими работы над конкретными законопроектами.

В связи с увеличением роли Сената возникла необходимость в создании постоянных комитетов парламента. Так, к началу XIX в. нижняя палата Конгресса – Палата представителей – насчитывала 10 постоянно действующих комитетов, а Сенат – 12.

Во второй трети XIX в. комитетская система США была полностью сформирована. Количество постоянных комитетов Сената составляло 22 комитета, однако, несмотря на создание постоянной системы комитетов, законодательно не был урегулирован вопрос, касающийся количественного состава комитетов, их функций и компетенции. Полномочия комитетов полностью принадлежали палатам парламента США, что привело к возрастанию численного состава комитетов, дублированию полномочий, и, как правило, к снижению уровня результативности работы Конгресса в целом.

Первым правовым актом, регулирующим деятельность комитетов, стал Акт о реорганизации законодательной власти 1946 г.<sup>1</sup>, принятый обеими палатами Конгресса. В 1970 г. был разработан и принят новый Акт о реорганизации законодательной власти, который более детально регламентировал состав, структуру постоянных комитетов парламента, а также принципы деятельности данных структурных единиц.

В отличие от развития комитетской системы в США, становление системы комитетов других государств не имеет столь обширного опыта. Чаще всего государства перенимали опыт других стран, анализировали его и внедряли в деятельность своих парламентов.

Анализ конституций зарубежных государств и связанных с ними нормативно-правовых актов позволяет нам представить следующую классификацию парламентских комитетов (комиссий): в зависимости от времени существования: временные и постоянные комитеты; в зависимости от объема и содержания полномочий: универсальные и специальные комитеты; в зависимости от

---

<sup>1</sup> The Legislative Reorganization Act of 1946 (P.L. 79-601).

состава комитетов: комитеты верхней палаты, комитеты нижней палаты, совместные (смешанные) комитеты.

Рассмотрим их более подробно. Так, постоянные комитеты как внутриорганизационные органы играют ключевую роль в работе палат парламентов государств, поскольку именно в постоянно действующих парламентских комитетах (комиссиях) и осуществляется большая часть работы парламентариев. Вышеупомянутые структурные единицы называются постоянными в силу того, что они формируются, зачастую, на весь срок деятельности парламента. Временные комитеты или комитеты *ad hoc* создаются для разрешения какого-либо конкретного вопроса, срок их деятельности прекращается в момент выполнения поставленной задачи.

Универсальные комитеты разрешают вопросы, относящиеся к числу наиболее значимых в рамках существования государства, например, финансовые, бюджетные, социальные, международные вопросы и т.д. Их деятельность и компетенция регулируются регламентами палат парламента. Данные комитеты создаются, например, в ФРГ: комитет по иностранным делам, по обороне, по петициям (ст. 45-45 с Основного закона ФРГ 1949 г.). Специальные комитеты могут быть как постоянные, так и временные. Они создаются с целью рассмотрения отдельных вопросов, а также проведения исследований и расследований. Парламентские комитеты по расследованию формируются для сбора информации необходимой парламенту с целью детального рассмотрения конкретного вопроса. Данные комитеты создаются, например, в Австрии<sup>1</sup> (ст. 53 Конституции Австрийской Республики 1920 г.).

Особое место среди специальных парламентских комитетов занимают следственные комиссии (комиссии по парламентским расследованиям, которые создаются с целью разрешения вопросов, касающихся, зачастую, девиантного поведения должностных лиц. Следственные комиссии готовят доклады или заключения о проделанной работе. Что же касается определения предмета парламентского расследования, то в конституциях зарубежных стран нет единой терминологии. Так предмет парламентских расследований может быть определен как «вопрос, представляющий государственный интерес» (ст. 82 Конституции Италии 1947 г.), либо «вопрос, имеющий общественный интерес» (ст. 44 Основного закона ФРГ 1949 г.).

Комитеты верхней палаты парламента создаются как на постоянной, так и на временной основе. Их работа основывается исключительно на регламенте палаты.

---

<sup>1</sup> Конституция Австрийской Республики // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997. С. 1 – 100.

Комитеты нижней палаты парламента предусматриваются в конституционном порядке, как, например, в Конституции Австрии (ст. 55), где закреплено право Национального Совета по формированию Главного комитета Национального Совета, которым формируются подкомитеты.

Объединенные комитеты предназначены для постоянного взаимодействия палат в ходе работы над законопроектами, а также для решения других вопросов<sup>1</sup>. Их условно можно разделить на: законоподготовительные комитеты и комиссии; согласительные (паритетные) комитеты и комиссии. Последние носят временный характер и имеют место при сложившихся разногласиях между палатами парламента, а также между парламентом и Президентом. Создание подобного рода комиссий является наиболее результативной формой взаимодействия конфликтующих сторон. Паритетные комиссии создаются из числа членов конфликтующих сторон, но в некоторых случаях могут быть дополнены соответствующими специалистами<sup>2</sup>.

Основная цель деятельности согласительных комиссий заключается в создании проекта разрешения конфликтной ситуации. Отметим, что конституционная практика большинства зарубежных стран в рамках формирования состава согласительных комиссий исходит от того, что данные внутриорганизационные органы, зачастую, формируются не только членами палат парламента, но и членами правительства. Такие парламентские комитеты существуют в некоторых зарубежных странах, о чем свидетельствует, например, ст. 82 Конституции Бельгии 1994 г.<sup>3</sup>

Все решения, принимаемые комитетами и комиссиями, имеют различную юридическую силу. В некоторых случаях решения, принимаемые комиссиями, носят рекомендательный характер, в других – комиссия принимает решение обязательное для исполнения (например, в случае принятия закона), которое впоследствии направляется главе государства для дальнейшего подписания и обнародования.

С учетом вышеизложенного отметим, что комитеты и комиссии палат парламента в зарубежных странах играют значительную роль в функционировании парламента в целом, и его палат в отдельности.

---

<sup>1</sup> См. Чиркин В.Е. Указ. Соч., С. 137.

<sup>2</sup> См. Иванова К.А. Промульгация законов главой государства: российский и зарубежный опыт. // Актуальные проблемы российского права". - 2015, N 6 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Конституция Бельгии // Конституции государств Европейского Союза. М.: Инфра-М, 1997. С. 101 – 144.