

УДК 35.072.2:342.53

Ю.Д. ДРЕВАЛЬ

## **УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ І ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ (ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН)**

*Розглянуто питання формування парламентських комітетів. Доведено, що їх кількість першочергово залежить від кількісного складу та компетенції парламентів у цілому.*

*The question of formation of parliamentary committees has been considered. It has been proved that their quantity urgently depends on quantitative complement and the competence of parliaments on the whole.*

Відомо, що державне управління властиве всім органам державної влади. У парламентах воно здійснюється головним чином засобом внутрішньоорганізаційної діяльності, яка може набувати форму політичного та технічного структурування. Основним елементом технічної структури парламентів справедливо вважаються їх комітети (комісії).

Необхідність існування парламентських комітетів зумовлена насамперед складністю питань, які вирішує представницький законодавчий орган, а також технічною та політичною недоцільністю детального розгляду більшості питань у пленарному режимі. Саме в рамках цих структур здійснюється детальний і професійний розгляд законопроектів. З іншого боку, саме робота в таких профільних комітетах забезпечує втягування депутатів у парламентський процес і реалізацію їх професійних навичок, адже неможливо уявити виступи більшості з кожного питання, що виноситься на розгляд сесії. Поза комітетами засідання парламенту перетворюються або в бездискусійне зібрання у дузі з іздів рад епохи “розвинутого соціалізму”, чи в багатоголосе і некероване віче. Окрім того, комітети забезпечують неперервність функціонування парламентів і представницької демократії в цілому.

З часів постановня парламентів сучасного зразка питання організації та функціонування парламентських комітетів постійно привертало увагу дослідників. Зокрема, заслуговують на увагу напрацювання професора Принстонського університету і двадцять восьмого президента США В. Вільсона, який ще на початку ХХ ст. відзначав, що американською формою правління по суті є “правління голів постійних комітетів конгресу” і з метою виправлення становища речей пропонував посилювати вплив політичних партій на комплектування персонального складу комітетів [2, с. 84, 88].

На сьогодні наведене вище положення вже є аксіоматичним і дискусії стосовно суті та значення парламентських комітетів вийшли на якісно новий рівень. Першочергово вони націлені на поглиблене вивчення сучасної тенденції щодо підвищення ролі парламентських комітетів у функціонуванні сучасної

представницької демократії (М. Баглай, М. Дюверже, Н. Крилов, Ю. Лейбо, А. Мішин, Х. Хансен, В. Чіркін та ін.). Такому спрямуванню дослідницької проблематики окрім беззаперечних позитивних якостей властиві й певні недоліки, зокрема деяка поверховість у дослідженні питання організації роботи парламентських комітетів. Серед поодиноких праць із зазначеної проблематики заслуговують на увагу змістовні праці російської дослідниці М. Могунової на теми скандинавського парламентаризму [9] та українського дослідника В. Журавського, який переніс акцент на дослідження комітетів в українському парламенті [3]. Відтак, перед дослідниками політичного представництва на порядку денному стоїть питання узагальнення досвіду формування парламентських комітетів в окремих країнах.

Завданням роботи, з урахуванням наведеного стану досліджень, визначено уточнення і систематизацію напрацювань на теми формування парламентських комітетів (комісій), а також формулювання авторської позиції стосовно їх кількості та чисельності.

Практика цивілізованих країн знає декілька видів парламентських комітетів. Їх основною формою є постійні комітети, які, як правило, функціонують упродовж усього парламентського скликання. Поряд з ними утворюються і підкомітети, і спеціальні та слідчі комітети (комітети *ad hoc* – тимчасові утворення, які створюються з метою вирішення якихось обмежених чи локальних завдань, і ліквідуються після оприлюднення своїх висновків у сесійній залі), об'єднані комітети (які утворюються в бікамеральних системах, і в яких разом працюють представники обох палат). Для країн з двопалатними парламентами особливої уваги заслуговують об'єднані посередницькі (чи “медіативні”) комітети, які також можуть бути постійними чи короткочасними.

У деяких країнах (Австрія, Великобританія, Іспанія, Фінляндія та Чехія) передбачено існування одного комітету з особливими повноваженнями (головного комітету). В Іспанії, наприклад, відповідно до п. 1 ст. 78 Конституції передбачено існування Постійної депутатської комісії, яка діє в кожній палаті, очолюється особисто головою палати і перебирає на себе деякі повноваження палати в цілому [5, с. 67]. Головний комітет Національної Ради Австрійської Республіки, який націлено на оптимізацію зв'язків законодавчого органу з урядом (у деяких чітко визначених випадках постанови уряду приймаються лише за умови узгодження з цим комітетом) має працювати і в міжсесійний період [4, с. 29].

Окрім того, у Великобританії та США передбачено створення комітету всієї палати, тобто такого різновиду сесійної форми роботи органу народного представництва, коли палата засідає як один парламентський комітет. Такі форми роботи відзначаються менш жорсткою процедурою, ніж це передбачено для сесійного розгляду, що дозволяє зекономити час і пришвидшити парламентський процес при розгляді відносно простих питань. Проте у Великобританії склалась традиція саме в такий спосіб розглядати і законопроекти конституційного характеру [13, с. 60].

Постійні комітети, як правило, працюють упродовж усього терміну легіслатури. Більше того, в конституціях деяких країн (наприклад, Іспанії та Португалії)

передбачено, що вони продовжують виконувати свої функції до скликання нового парламенту. У п. 1 ст. 179 Конституції Португалії, наприклад, навіть виписано норму, що парламентські комісії функціонують під час парламентських канікул та в періоди, коли Асамблея Республіки розпущена (виконуючи в цей час деякі повноваження, віднесені до прерогатив парламенту) [5, с. 803].

Одним з найбільш важливих у внутрішньопарламентському структуруванні є питання кількості та чисельності постійних парламентських комітетів, адже від нього значною мірою залежить і поділ праці в середовищі депутатського корпусу, і професіоналізм прийняття рішень, і навіть статус парламентської опозиції.

Значні дискусії, зокрема, викликає питання кількості парламентських комітетів. Як правило, їх кількість обмежується одним-двома десятками. За підрахунками нідерландського дослідника К. Строма, наприклад, оптимально технічну диференціацію парламентів мають забезпечувати як мінімум 10 постійних комітетів [15, с. 204]. В. Журавський натомість робить наголос на якісних детермінантах. На його думку вирішення питання має залежати від таких факторів: 1) компетенція всіх комітетів разом має охоплювати весь комплекс питань, віднесених до відання парламенту чи відповідної палати; 2) компетенція комітетів має бути визначена так, щоб усунути дублювання і можливі претензії відразу кількох комітетів на розгляд одного й того ж питання; 3) питання, віднесені до компетенції одного комітету, мають бути однорідними за змістом і стосуватись однієї сфери суспільних відносин; 4) обсяг роботи, яку має виконувати певний комітет, має бути приблизно рівним з обсягом роботи інших комітетів; 5) оскільки на засіданнях комітетів має проводитись поглиблене фахове обговорення й вивчення питань і ці засідання не повинні перетворюватись на зменшену копію пленарних засідань, то склад комітету не може бути надто чисельним [3, с. 103].

Ми розділяємо наукову позицію автора, наведену в п.п. 1, 3, 4 та 5, але п. 2, за нашою оцінкою, є зайвим, адже деякі складні питання сьогодення неможливо ні градувати за предметом відання окремих комітетів, ні розглядати лише в окремих комітетах.

Урегулювання цього питання в різних країнах, окрім зазначених факторів, варіюється залежно від багатьох правових і суто політичних обставин, але віднаходження оптимальної кількості парламентських комітетів є доволі складною справою.

У даному відношенні наочно виявляються дві взаємовиключні тенденції: з одного боку, розуміння більшості зацікавлених осіб у необхідності скорочення кількості комітетів (при збільшенні кількості комітетів неминучим є пересікання їх предметів відання навіть з простих питань); з іншого – суб'єктивне тяжіння депутатів до збільшення кількості комітетів (адже це наближає конкретних осіб до владних ресурсів). Наприклад, у палаті представників США періодично здійснюються спроби скорочення кількості комітетів, але, за свідченням дослідників, разом із скороченням кількості комітетів відбувається збільшення кількості підкомітетів, “і все повертається до попередньої ситуації” [11, с. 294].

Існує думка, що в ідеалі кількість комітетів економічного спрямування має відповідати найголовнішим напрямкам роботи урядів, і, виходячи з того, що в

демократичних країнах переважно більшість законопроектів подають саме уряди, тематично такі комітети мають відповідати профілеві урядових міністерств (саме такий підхід, до речі, повною мірою втілено в австрійському парламенті з його практикою “галузевих комітетів”). Такий підхід, за оцінкою М. Могунової, має забезпечити дієвий парламентський контроль за урядом [6, с. 244]. Проте йому властиві й деякі негаразди. Зокрема, за оцінкою британського вченого П. Бромхеда, реалізація такого принципу інколи приводить до жорсткого суперництва між парламентськими комітетами та відповідними міністерствами, яке не може йти на користь справі [1, с. 225]. Окрім того, в такому разі кабінет засобом реконструкції міністерств фактично визначає і структуру парламентських комітетів, що певною мірою ущемляє автономію органу народного представництва в цьому питанні.

На особливу увагу заслуговує проблема нормативного регулювання цього питання. У деяких країнах у конституціях визначається перелік і статус тих комітетів, які мають виконувати особливі конституційно-правові функції, першочергово, у зв'язках парламенту та уряду. Так, Основним законом ФРН передбачено існування лише чотирьох комітетів (комітету у справах Євросоюзу, комітету із зовнішньої політики, комітету у справах оборони, комітету у справах петицій), причому, комітет у справах Євросоюзу наділений конституційним правом представляти весь Бундестаг тієї мірою, якою він уповноважений на це самим парламентом, питання ж утворення усіх інших комітетів віддається самому Бундестагу (ст. 23 і 45). Стільки ж парламентських комісій названо і в § 35 Основного закону Фінляндії (Велика комісія, Конституційна комісія, Комісія з іноземних справ та Фінансова комісія), питання ж створення інших комісій також віднесено до прерогатив парламенту [6, с. 378].

У деяких країнах передбачено існування особливих конституційних комітетів чи комісій з відповідними повноваженнями. Наприклад, у шведському Риксдазі згідно з Формою правління та Актом про Риксдаг, до компетенції конституційної комісії віднесено підготовку справ про конституційне законодавство, виборчі справи, правові питання управління, основи діяльності політичних партій, а також інші питання, які стосуються основних прав і свобод громадян [9, с. 128].

В окремих країнах практика створення парламентських комітетів відзначається значними особливостями. Наприклад, відповідно до регламенту датського Фолькетингу, передбачається утворення лише десяти постійних комісій, але з метою розгляду конкретних законопроектів утворюються “окремі” комісії (як правило, за одну сесію утворюється до 80 таких комісій). У шведському Риксдазі спеціалізовані комісії утворюються для розгляду складних справ, які відносяться до компетенції декількох комісій [9, с. 73, 75].

Ефективність здійснення комітетами власних функцій значною мірою залежить і від кількості депутатів, що в них працюють (чисельності парламентських комітетів). Застосовуються три формально визначені засоби призначення депутатів до складу комітетів (комісій): особисто головою, спеціально створеною для цього комісією чи самою палатою. Але в парламентах західноєвропейських країн якийсь конкретний спосіб комплектації комітетів не відіграє суттєвої ролі, адже, згідно з усталеною практикою парламентаризму, парламентські комітети мають комплектуватися всіма парламентськими фракціями пропорційно від їх чисельності. У свою чергу, кожен

комітет має складатися з представників усіх парламентських фракцій і в ідеалі повинен відображати загальний політичний зріз усього парламенту. У такому разі обговорені й прийняті в комітеті рішення не зустрінуть різкого неприйняття у сесійній залі, що об'єктивно сприяє підвищенню ефективності діяльності парламенту в цілому.

Згідно з напрацюваннями фахівців групової теорії Дж. Джеймса та М. Олсона, “комітети мають бути невеликими, якщо ви очікуєте на дієвість, і порівняно великими, якщо вас цікавить думка, реакція тощо” [10, с. 79].

Але, звичайно, кількість депутатів, які працюють у парламентських комітетах, першочергово залежить від чисельного складу самого парламенту. В ідеалі всі депутати, окрім голови та його заступників, мають бути охоплені працею в комітетах. У свою чергу, кількість парламентських комітетів першочергово має залежати не від загальної чисельності депутатського корпусу, а від загальної компетенції органів народного представництва. І, виходячи з цього, має дотримуватися пропорція між загальною чисельністю депутатського корпусу і кількістю депутатів, що працюють в окремих комітетах, а не між загальною чисельністю депутатського корпусу і кількістю комітетів. Як правило, до складу комітетів входять не менше 12 і не більше 40 депутатів, що певною мірою й відображає зазначену пропорцію.

Проте доволі гостро стоїть проблема врівноваження кількісного складу окремих комітетів. Депутати, як правило, надають перевагу окремим “важливим” комітетам, за рахунок “не досить важливих” (яких по суті не має бути). При цьому досить часто виникає значний дисбаланс у кількісному складі окремих комітетів. У Палаті громад Великобританії в деякі скликання названа пропорція сягала 1:3,3 (відповідно, 15 і 45 депутатів), а в Бундестазі ФРН – 1:4 (відповідно, 10 і 40 депутатів) [12, с. 243]. Інша справа, якщо деяка диспропорція фіксується в правових нормах, що значно зменшує тяжіння депутатів до “важливих” комітетів та унеможливорює надмірну диспропорцію в їх складі. У цьому відношенні заслуговує на увагу практика наповнення комісій у фінській Едускунті. В Основному законі, зокрема, зафіксовано, що Велика комісія має складатися з 25 членів, інші три комісії (конституційна, з іноземних справ та фінансова) – не менше ніж по 17 членів, а всі інші (не названі в конституції і віднесені до прерогатив парламентського регламенту) – не менше ніж по 11 членів [6, с. 378].

Певною своєрідністю відзначається практика формування парламентських комітетів у деяких федераціях та країнах з багатоскладовою соціальною структурою. У комісіях Сенату Бельгії, наприклад, кожна політична група представлена лише одним її членом, і кожен член політичної групи має входити в одну комісію як її члена, а в іншу – як замісник [14]. Згідно з ч. 3 ст. 43 Парламентського закону Швейцарії, при формуванні комісій Федеральних зборів, Національної ради та Ради кантонів окрім відбору на політичній основі має враховуватись і мовний та регіональний фактори. З урахуванням мовного фактора при формуванні парламентських комісій в обов'язковому порядку має дотримуватись принцип пропорційного представництва основних мовних груп, а регіональний фактор виявляється, наприклад, у тому, що в комісіях Ради кантонів не повинно бути більше одного представника від одного кантону. Усе ж стійкі традиції швейцарської демократії є основою того, що, за оцінкою російського дослідника Ю. Лейбо, у

питанні формування комісій “головним є політичний фактор, тому що склад комісій доволі точно відображає співвідношення партійних фракцій” [8, с. 466].

Наведений фактичний та аналітичний матеріал зайвий раз доводить, що постійні комітети складають важливий компонент структури сучасних парламентів. Згідно з принципами розподілу праці, комітети як відносно нечисленні й профільні утворення мають значно кращі умови для ефективного здійснення повноважень, віднесених до відання парламентів. Поза ними неможливе ефективне здійснення парламентами усіх власних функцій (першочергово, законотворчої, але також і контрольної та установчої).

Усе це зайвий раз вказує на важливість ефективної організації парламентських комітетів, першочергово, їх кількості та чисельного складу. Кількість таких комітетів першочергово має залежати від компетенції та кількісного складу усього парламенту. За допомогою наведеного у дослідженні фактичного матеріалу доцільно вивести “золоту середину” кількості парламентських комітетів та чисельності депутатів, що в них працюють: приблизно 20 – 25 парламентських комітетів у складі 15 – 30 депутатів. Деякі відхилення від зазначених показників першочергово мають залежати від кількісного складу усієї легіслатури.

У розрізі зазначеної проблематики перспективним слід визнати питання вирівнювання чисельного складу парламентських комітетів.

#### Література:

1. *Бромхед П.* Эволюция Британской конституции / Пер. с англ. – М.: Юрид. лит. 1978. – 336 с.
2. *Вильсон В.* Государственный строй Соединенных Штатов / Пер. с англ., с предисл. М.М. Ковалевского. – СПб.: Типография А.Г. Розена, 1909. – 283 с.
3. *Журавський В.* Правове регулювання статусу та діяльності комітетів та комісій парламенту // Юрид. вестник. – 2001. – № 1. – С. 103 – 107.
4. *Ильинский И.П.* Парламент Австрии // Парламенты мира: Сб. – М.: Интерпракс, 1991. – С. 8 – 61.
5. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступит. ст. Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
6. Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступит. ст. Л.А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 3. – 792 с.
7. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
8. *Лейбо Ю.И.* Парламент Швейцарии // Парламенты мира: Сб. – М., 1991. – С. 441 – 482.
9. *Могунова М.А.* Скандинавские государства: центральные органы власти. – М.: Юрид. лит., 1975. – 224 с.
10. *Олсон М.* Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп / Пер. з англ. – К.: Лібра, 2004. – 272 с.
11. *Уилсон Д.* Американское правительство / Пер. с англ. – М.: Издат. группа “Прогресс”, “Универс”, 1995. – 512 с.

12. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 496 с.
13. Шляхтун П.П. Парламентаризм: Словник-довідник. – К.: Парламент. вид-во, 2003. – 151 с.
14. Règlement du Sénat de Belgique, 2003 // [www.fed.parl.be](http://www.fed.parl.be).
15. Strom K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality on Nonwinning Cabinet Solutions // Comparative political Studies. – 1984. – Vol. 17. № 2. – P. 199 – 227.

*Надійшла до редколегії 18.09.2008 р.*