



# ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

## HISTORICAL AND LEGAL RESEARCH

DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-942-964

Научная статья

### «МИНИ-ПАРЛАМЕНТЫ» В ПОСТДИКТАТУРНЫХ ДЕМОКРАТИЯХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

**А.С. Кошель**

Дальневосточный федеральный университет,  
г. Владивосток, остров Русский, Российская Федерация

Рассмотрены полномочия и парламентские процедуры в постоянных комитетах и комиссиях некоторых стран Западной Европы и Латинской Америки. Автор считает, что одной из современных парадигм развития парламентской демократии является усиление роли постоянных комитетов в работе парламента за счет передачи на комитетский уровень ряда конституционных полномочий парламента. В этой связи автор уточняет подходы к классификации комитетской структуры парламента, рассматривает комитетские парламентские процедуры в Италии, Германии, Греции, Португалии, Испании, Бразилии и Аргентине на современном этапе. Автор приходит к ряду выводов касательно парадигмы комитетской парламентской процедуры, в том числе применительно к дальнейшему совершенствованию отечественной конституционно-правовой материи в условиях продолжающегося развития парламентской демократии в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** конституция, представительная демократия, парламент, мини-парламент, парламентская процедура, постоянный комитет, комиссия, секция, депутация, комиссия по расследованию

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

*Дата поступления в редакцию: 4 июня 2020 г.*

*Дата принятия к печати: 15 октября 2020 г.*

---

© Кошель А.С., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Для цитирования:**

*Кошель А.С.* «Мини-парламенты» в постдиктатурных демократиях Западной Европы и Латинской Америки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 4. С. 942–964. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-942-964.

DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-942-964

Research Article

## **MINI-PARLIAMENTS IN THE POST-DICTATORSHIP DEMOCRACIES OF WESTERN EUROPE AND LATIN AMERICA**

**Alexey S. Koshel**

Far-Eastern Federal University,  
Vladivostok, Russian Federation

**Abstract.** The article investigates the powers and parliamentary procedures in the standing committees and commissions of several countries of Western Europe and Latin America. The author believes that one of the modern paradigms for the development of parliamentary democracy is to strengthen the role of standing committees in the work of parliament by transferring to the committee level a number of constitutional powers of parliaments. In this regard, the author clarifies approaches to the classification of the committee structure of parliaments and looks at committee parliamentary procedures in Italy, Germany, Greece, Portugal, Spain, Brazil and Argentina at the present stage. The author comes to certain conclusions regarding the paradigm of the committee parliamentary procedure, including further improvement of domestic constitutional-legal matter in the context of the ongoing development of parliamentary democracy in the Russian Federation.

**Key words:** constitution, representative democracy, parliament, mini-parliament, parliamentary procedure, standing committee, commission, section, deputation, commission of inquiry

**Conflict of interest.** The author declared no conflict of interest.

*Article received 4 June 2020*

*Article accepted 15 October 2020*

**For citation:**

Koshel, A.S. (2020) Mini-parliaments in the post-dictatorship democracies of Western Europe and Latin America. *RUDN Journal of Law*. 24 (4), 942–964. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-4-942-964.

### **Введение**

В настоящее время роль парламентов в мире существенно снижается. В зарубежной конституционно-правовой доктрине отмечается, что уровень до-

верия граждан по отношению к институтам представительной демократии ниже только у политических партий (Van der Meer, 2010:525). Доверие граждан к институтам представительной демократии снижается и в России (Zhukov, 2017:166). Все это во многом происходит, поскольку парламент в полной мере не выполняет свою представительную функцию, а также из-за излишней бюрократизации парламентов, увеличения потока законопроектов, исходящих от правительства, стремящегося целиком и полностью сформировать повестку дня парламентов за счет рассмотрения правительственных законопроектов.

Исправить ситуацию, как нам кажется, можно за счет оптимизации парламентских процессов, перераспределения полномочий внутри парламента между функциями пленарного заседания и парламентских комитетов. Это не ново, большинство парламентов мира преимущественно работают посредством комитетской структуры, однако функции и полномочия последних существенно различаются.

Итак, комитеты — это внутренние организационные единицы законодательных органов власти, состоящие из ограниченного числа депутатов, избираемых в соответствии с предполагаемой компетенцией. Существование комитетов имеет значение в современных парламентах и их палатах для рационализации их работы, качественного рассмотрения вопросов (Luna, Perez, 2009). Отмечается, что чем больше роль, которую в работе парламента играют комитеты, тем эффективнее и производительнее сам парламента (Gryzlov, 2009:26; Weir, Kearton, 2002).

В этой связи нельзя не согласиться с мнением В.Е. Чиркина, который в качестве одного из направлений развития парламентских процедур определил формирование «мини-парламентов», под которыми понимаются постоянные комитеты (комиссии), временные депутатии, президиум (совет) палат парламента (однопалатного парламента) для решения второстепенных вопросов, а также и для решения некоторых первостепенных вопросов, отнесенных к компетенции парламента, в период парламентских каникул, в период между легислатурами парламента или в случае роспуска парламента в целях обеспечения непрерывности работы парламента (Chirkin, 2002; Chirkin, 2014). Такая практика не нова для социалистических стран. В соответствии со ст. 40 Конституции СССР 1936 г.<sup>1</sup>, а затем в соответствии со ст. 116 Конституции СССР 1977 г.<sup>2</sup> существовал постоянно действующий Президиум в перерывах между сессиями Верховного Совета (представительного органа власти СССР). На сегодня такая практика имеется в большинстве стран, сохранивших советскую модель госу-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, № 283, 06.12.1936.

<sup>2</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

дарственного устройства (Китай, КНДР, Вьетнам, Куба) (Strashun, 2012). Например, в соответствии с §1 Главы III Конституции КНР 1982 г.<sup>3</sup> Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) формирует из своего состава постоянный комитет в количестве 400 депутатов, который в период между сессиями ВСНП исполняет все его функции на постоянной основе.

Исследование различного опыта построения парламентской демократии, методов правового регулирования парламентских правоотношений само по себе представляет ценность для отечественной правовой науки. Без всякого сомнения, право отражает национальные черты, однако право есть понятие универсальное, многие правовые конструкции заимствуются различными странами для обогащения правовой системы (Alekseev, 2010:539), в связи с чем дальнейшая рецепция отдельных правовых конструкций, позволяющих оптимизировать процессы принятия решений парламентом, не только возможна, но и важна. И для России, не так давно ставшей на путь построения парламентской демократии, исследование парламентских моделей зарубежных стран остается по-прежнему актуальным.

*Гипотеза:* диктаторские режимы оказали столь сильное влияние на политическое сознание нации, что привели не только к усилению роли самих парламентов, но и их структурных единиц. Первыми эту практику приняли Италия и Федеративная Республика Германия. От традиционных моделей парламентской демократии в Европе и Америке система организации работы итальянского и немецкого парламентов отличается сверхсильной ролью комитетов парламента.

Можно обратиться к опыту стран, которые в XX веке столкнулись с диктаторским режимом правления, после избавления от которого перешли к построению сильных парламентских демократий. Поэтому в качестве объекта исследования были выбраны страны Западной Европы (Италия<sup>4</sup>, Германия<sup>5</sup>, Греция<sup>6</sup>, Португалия<sup>7</sup>, Испания<sup>8</sup>), и страны Латинской Америки (Бразилия<sup>9</sup>, Арген-

<sup>3</sup> Constitution of the People's Republic of China. Adopted at the Fifth Session of the Fifth National People's Congress on December 4, 1982, available at: [https://english.www.gov.cn/archive/laws\\_regulations/2014/08/23/content\\_281474982987458.htm](https://english.www.gov.cn/archive/laws_regulations/2014/08/23/content_281474982987458.htm) (Accessed 13 May 2020).

<sup>4</sup> Италия с 1922 по 1945 год находилась под властью фашистской диктатуры, и после ее свержения в 1946 году по результатам референдума была провозглашена парламентской республикой, а в 1947 году была принята действующая Конституция страны.

<sup>5</sup> Германия с 1933 по 1945 год находилась под властью фашистского режима национал-социалистической партии, и в 1949 году с образованием нового независимого государства — ФРГ был принят Основной закон ФРГ.

<sup>6</sup> В 1944–1949 году в Греции велась гражданская война, по итогам которой была принята Конституция 1952 года, заложившая основы парламентского правления, но с 1967 по 1975 год в Греции в результате военного переворота был установлен режим «черных полковников», после свержения которого в 1975 году была принята новая действующая Конституция.

<sup>7</sup> Португалия с 1926 года находилась под властью военной диктатуры, с 1932 по 1974 год — диктатора Антониу Салазара, а после отстранения которого (1968) — Марселу Каэтану. В результате «Революции гвоздик» «Режим Нового государства» был свергнут, и уже в 1976 году принята действующая Конституция страны.

тина<sup>10</sup>). При разработке в постдиктатурный период действующих конституций в исследуемых странах произошла рецепция итало-германской модели комитетского парламентского процесса с рядом особенностей. Временным периодом постдиктатурной демократии мы понимаем период с момента принятия действующей конституции и по настоящее время.

*Целью* настоящей работы является исследование практик комитетского парламентского процесса в странах Западной Европы и Латинской Америки, конституционные преобразования в которых произошли после свержения в них в XX веке диктаторских режимов.

*Задачами исследования* является анализ специфики построения парламентской демократии в отношении полномочий и процедур, реализуемых структурными подразделениями парламентов; рассмотрение подходов к классификации полномочий парламентских комитетов; рассмотрение возможности рецепции некоторых практик парламентской комитетской процедуры, сложившихся в исследуемых странах, в отечественную конституционно-правовую материю в условиях продолжающегося развития российского парламентаризма.

*Методологическая основа исследования.* При проведении исследования применяются классические научные методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, а также специальные научные методы юридической науки — историко-правовой, описание, нормативистский (формально-логический), сравнительно-правоведческий, классификация.

Однако прежде чем рассматривать специфику парламентских комитетов в исследуемых странах, давайте рассмотрим, что такое парламентские комитеты вообще.

### **Общие положения и модели развития комитетской парламентской процедуры**

В общем и целом, парламентские комитеты можно *классифицировать*:

1) по направлениям работы: по регламенту и депутатской этике, по контролю за публичными финансами, по контролю за делегированным законодательством и т.д.;

---

<sup>8</sup> Испания с 1936 по 1975 год находилась под властью диктатора Франсиско Франко, после смерти которого в 1976–78 гг. состоялась конституционная реформа, завершившаяся в 1978 году принятием действующей Конституции.

<sup>9</sup> Бразилия в XX веке пережила три диктаторских режима с небольшими перерывами в период с 1930 по 1985 гг. Последняя военная диктатура в Бразилии пала в 1985 году, и в 1988 году была принята действующая Конституция страны.

<sup>10</sup> Аргентина в XX веке несколько раз пережила военные перевороты. Наиболее длительная диктатура в Аргентине связана с именем Хуана Перона, после смерти которого, у власти находилась вначале жена Перона, а затем подряд несколько военных генералов. Диктатура пала после отставки последнего военного диктатора Гальтерри, и в результате демократических выборов в 1983 году начался конституционный процесс, завершившийся серьезным пересмотром действовавшей Конституции 1853 года, новая редакция которой была принята в 1994 году, и вступила в силу в январе 1995 года.

- 2) по сферам нормативного регулирования: по конституционному законодательству, по бюджету и налогам, по транспортным вопросам, по экологии и т.д.
- 3) по сроку действия: постоянные и временные;
- 4) по составу: комитет в рамках палаты парламента, совместный комитет двух палат парламента, комитет всей палаты.

Существует несколько *моделей формирования* парламентских комитетов. Так, первая подразумевает направление в состав комитетов решением парламентских фракций (депутатских групп) (Австрия, ФРГ, Италия, Испания). Вторая подразумевает направление в состав парламентских комитетов по решению спикера или совета палаты. Так, в Швейцарии членов парламентского комитета назначает бюро палаты. Третья подразумевает участие в том или ином комитете по личному заявлению депутата, а утверждение персонального состава происходит палатой в целом (США). Четвертая модель подразумевает формирование комитетов правительством (Великобритания).

Парламентские комитеты в силу их небольшой численности по сравнению с пленарным заседанием парламента являются ключевой формой организации работы парламента, снижают операционные издержки и обеспечивают качественное и профессиональное рассмотрение поступающих законопроектов (Shepsle, Weingast, 1994). В соответствии с теорией Гиллигана и Креббила (Gilligan, Krehbiel, 1990) затраты среднестатистического законодателя на сбор информации и формирование позиции по каждому законопроекту превосходят его политические выгоды от такой работы, поэтому рассмотрение законопроекта в комитетах способствует эффективному «разделению труда», направленному на качественное рассмотрение законопроекта. Регламент любого парламента дает комитетам полномочия по предварительному, а в ряде случаев, о которых позже будет описано, решающую роль в рассмотрении законопроектов. Кроме того, в комитетах большую роль играют докладчики из числа депутатов — членов комитета, именно они, как правило, формируют мнение комитета. Поэтому зачастую парламентарии сами ищут возможность стать членом комитета, который будет в наибольшей степени выгоден парламентария, поскольку будет отражать интересы именно его избирателей или групп интересов, которые представляет депутат (Kaeding, 2005:82–104).

Как и самому парламенту, парламентским структурам, главными из которых являются парламентские фракции (депутатские группы) и комитеты (комиссии, секции, депутатии), присущ коллегиальный характер деятельности, и, как следствие, демократический порядок принятия решений. Критики комитетской структуры высказывают сомнения в демократическом характере решений комитетов из подозрений в келейном характере принятия решений. Однако камерность, присущая комитетам, является в то же время и преимуществом комитетской структуры, поскольку общественные отношения не подвержены любительскому урегулированию в силу наличия у участников дискуссии специальных знаний, да и политической воли в решении вопросов, прямо влияющих на электоральные выгоды конкретного депутата (Senigaglia, 2011:58).

Депутаты несут персональную ответственность за внимательное рассмотрение любой инициативы правительства, но рост законодательных инициатив, возрастающая сложность юридических конструкций и новые общественные отношения, подлежащие урегулированию, требуют от депутатов все большей вовлеченности в рассмотрение каждого законопроекта (Korris, 2011:565). Отсюда возникает закономерный запрос на перенос точки рассмотрения и принятия решений по поступающим в парламент законопроектам с пленарного на комитетский уровень парламента при условии сохранения представительного характера деятельности комитетов.

В литературе по-разному отмечается уровень участия постоянных комитетов в законодательном процессе. Так, Ю.В. Тороп (Торор, 2006:29) отмечает, что таких моделей две: поступивший в парламент законопроект вначале обсуждается в комитете, а затем передается на общее обсуждение палаты (Австрия, Бельгия), вторая подразумевает вначале дачу принципиального согласия парламента на принятие законопроекта, а затем передачу его на детальную проработку в профильный комитет (ФРГ). С такой позицией можно согласиться лишь отчасти. Доктрина и парламентская практика дает основания выделения другой, третьей, принципиально иной модели участия постоянных комитетов в законодательном процессе. В этой связи наиболее целесообразно выделять три модели участия постоянных комитетов в законодательном процессе, где кроме вышеперечисленных необходимо добавить модель, в которой поступивший в парламент законопроект может быть обсужден и окончательно принят непосредственно комитетом, без обсуждения его вовсе на пленарном заседании (Италия, Испания и другие страны). Подробнее основания выделения третьей модели мы отразим ниже.

Далее, одним из трендов развития парламентаризма можно назвать обеспечение более широкого и более развитого использования комитетов. Не зря в числе основных направлений развития парламентаризма в Великобритании Комиссия Хансардского общества по законодательному процессу отметила, что необходимость дальнейшей институционализации комитетов парламента, в том числе и во многом за счет предоставления комитетам значительных исследовательских ресурсов или годового бюджета (Norton, 1998:159–161). Эти предложения не родились ниоткуда. К примеру, задолго до этого подобная институционализация состоялась в США. Так, например, комитет Сената вправе производить расходы на свою деятельность в пределах 10 000 долларов США из фонда Сената на каждый комитет, причем основания расходов комитет определяет самостоятельно. При необходимости дополнительных расходов ежегодно должен определяться бюджет комитета, проект которого вносится в Сенат до 31 января текущего года (часть девятая правила XXVI)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Standing Rules of the Senate. Revised to January 24, 2013, available at: <https://govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf> (Accessed 06 May 2020).

В законодательстве многих стран установлена тесная связь парламентских комитетов и правительства, комитеты вправе приглашать на свои заседания членов правительства и руководителей ведомств, а те в свою очередь обязаны на них являться, равно как отвечать на письменные запросы первых в срок, не превышающий 30 дней. Помимо органов исполнительной власти и должностных лиц встречается и право вызова любых свидетелей для проведения слушаний в комитетах парламента. Так, например, в соответствии с частью первой правила XXVI Постоянных правил (регламента) Сената США каждый постоянный комитет (подкомитет) вправе проводить слушания по любым вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего комитета (подкомитета) с целью осуществления как законодательных, так и контрольных функций законодательного органа<sup>12</sup>. В этой связи постоянные комитеты (подкомитеты) вправе вызывать свидетелей для дачи показаний, в том числе под присягой, требовать предоставления корреспонденции, любых материалов. Аналогичными полномочиями наделены комитеты (подкомитеты) Палаты Представителей США в соответствии с правилом XI Регламента Палаты Представителей США<sup>13</sup>.

В этой связи ряд отечественных исследователей предлагают расширить полномочия комитетов и комиссий российского парламента прямым взаимодействием с органами исполнительной власти, что повысило бы в свою очередь как эффективность работы парламента, так и ответственность исполнительной власти пред парламентом, в том числе и в целях исполнения полномочия комитетов и комиссий российского парламента по анализу практики исполнения российского законодательства, то есть контрольных полномочий парламента (Lazareva, 2008:109–110; Gorobets, 1998:37). Указанное представляется особенно важным с учетом того, что правовых контрольных инструментов за деятельностью правительства и всей системы исполнительной власти крайне недостаточно, вследствие чего наблюдается определенный резерв развития в этом направлении (Gerobets, 2000:5). Справедливости ради стоит заметить, что положения регламента Совета Федерации, регламента Государственной Думы и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» содержат право комитетов палат российского парламента приглашать на свои заседания членов Правительства, а также последних присутствовать на заседаниях комитетов и комиссий палат парламента. Однако текущее законодательство не содержит обязанности членов Правительства являться на заседания комитетов и комиссий палат парламента. Хотя такая обязанность не только не противоречит сложившейся системе сдержек и противовесов, но и наоборот будет

---

<sup>12</sup> Standing Rules of the Senate. Revised to January 24, 2013, available at: <https://govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf> (Accessed 06 May 2020).

<sup>13</sup> Rules of the House of Representatives for the 116th Congress. Adopted on January 3, 2019 by House Resolution 6, available at: [//rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/documents/116-House-Rules-Clerk.pdf](https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/documents/116-House-Rules-Clerk.pdf) (Accessed 06 May 2020).



в полной мере отражать конституционную обязанность исполнительной власти отчитываться перед законодательной (представительной) властью, что проистекает из самой природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон<sup>14</sup>.

Парламент, хоть и является в соответствии с конституциями демократических стран постоянно действующим органом власти, не может работать вовсе без перерывов. Депутаты могут и должны иметь возможность перерывов в работе парламента с целью работы в своем избирательном округе, встреч с избирателями, региональными и местными элитами, элементарный отпуск. Кроме того, представительная функция парламента не может осуществляться одним и тем же составом депутатов парламента, что в противном случае влекло бы в глазах граждан утрату этим органом легитимности, а право граждан быть избранными (пассивное избирательное право) было бы нарушено, что также было закреплено в основополагающих международно-правовых актах о гражданских свободах и политических правах<sup>15</sup>. В этой связи в праве существуют институты созыва парламента, сессии парламента либо парламентарских каникул, означающие срок полномочий, период непрерывной работы либо период, в который не проводятся пленарные заседания и заседания рабочих органов парламента в его текущем составе.

Вместе с тем ряд вопросов, отнесенных к ведению парламента, *ipso jure* не должен ставиться «на паузу» в связи с перерывом в работе парламента или одной из его палат. Ведь в случае кризисной ситуации в стране и мире именно парламента дает согласие на использование вооруженных сил за рубежом, вводит военное либо чрезвычайное положение, решает вопрос о доверии правительству, выдвигает обвинение и (или) объявляет импичмент президенту и иным должностным лицам государственной администрации.

Однако наиболее смелым трендом в развитии комитетской структуры, комитетского парламентарского процесса является итало-германская комитетская модель, которая впоследствии была заимствована некоторыми западноевропейскими и латиноамериканскими демократиями, рассмотрение которой приводится ниже.

### **Особенности комитетского парламентарского процесса в Италии**

В период работы Учредительного собрания Италии (1946–1947) значительный блок вопросов был посвящен работе комитетов парламента, процедур, которые позволили бы парламента осуществлять свои функции наиболее эффективно. Так конституционный законодатель Италии признал за комитетам

---

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года № 9-П // Российская газета, № 89, 28.04.2004.

<sup>15</sup> См. подробнее: ст. 21 Всеобщей декларацией прав человека, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

обширный функционал, значительно шире, чем в других странах, — от окончательного утверждения законодательства до контрольных полномочий за органами исполнительной власти (Della Sala, 1993:160). Выделяются три вида парламентских процедур комитетов в законодательном процессе: законодательные сессии (*sede legislativa*), совещательные сессии (*sede referente*) и редакционные сессии (*sede redigente*) (D'Orta, 1982). В рамках законодательной сессии постоянные комитеты рассматривают законопроект и принимают в окончательном виде решение о принятии закона или отклонении законопроекта без передачи в пленарное заседание палаты. В соответствии со статьями 72–81 Регламента Палаты Депутатов Парламента Италии<sup>16</sup> в рамках справочной сессии комитеты собираются по вопросам, по которым они должны отчитываться перед палатой (предварительное мнение постоянного комитета по внесенному в Палату законопроекту). В соответствии со ст. 96 Регламента Палаты комитеты в рамках редакционной сессии рассматривают поступившие законодательные предложения и поправки для формулирования итогового текста законопроекта для утверждения Палатой. В соответствии со статьей 22 Регламента Палаты комитеты также проводят заседания для заслушивания сообщений и отчетов органов исполнительной власти, для принятия решения о направлении запросов и для осуществления контрольных функций.

Рассмотрим подробнее законодательную сессию постоянного комитета. Так, в соответствии со статьей 72 Конституции Италии установлено, что регламентом палаты может быть урегулировано, в каких случаях и в каком порядке вопрос окончательного утверждения законодательства передается комитету палаты. При этом за правительством, одной десятой членов палаты или одной пятой членов комитета остается право требовать рассмотрения законопроекта и окончательного его утверждения на пленарном заседании палаты. Кроме того, на уровень комитета не могут быть переданы вопросы об утверждении конституционного закона, избирательного закона, делегированного законодательства, бюджета, налогов и ратификации международных договоров<sup>17</sup>. В соответствии со статьей 92 Регламента Палаты любой законопроект вносится в Палату депутатов и включается в повестку пленарного заседания, которое по предложению председателя Палаты может быть передано на рассмотрение и утверждение профильного комитета. В соответствии со статьей 94 Регламента Палаты депутатов порядок проведения законодательной сессии профильного комитета проводится по правилам пленарного заседания Палаты с предоставлением всех процедурных гарантий субъектам права законодательной инициативы по внесению поправок в законопроект. Обо всех законопроектах, рассмотренных зако-

<sup>16</sup> Regolamento della Camera dei Deputati. Approvato dalla Camera il 18 febbraio 1971. *Gazzetta Ufficiale* il 1 marzo 1971, № 53.

<sup>17</sup> The Constitution of the Italian Republic. Enacted by the Constituent Assembly on 22 December 1947. *Gazzetta Ufficiale* il 27 Dicembre 1947, № 298.

нодательными сессиями постоянных комитетов, председатель Палаты депутатов информирует палату на пленарном заседании в соответствии со статьей 95 Регламента Палаты.

Возможность принятия законопроекта постоянными комитетами Палаты без передачи на утверждение пленарному заседанию Палаты корреспондирует нормам статьи 19 Регламента Палаты о представительном характере каждого комитета, состав которого должен пропорционально общему составу Палаты отражать ее фракционную структуру, при этом назначения в состав комитетов проводятся по решению парламентских фракций. Права депутатов, не вошедших в состав ни одной парламентской партийной фракции, в соответствии с п. 4 ст. 14 Регламента палаты реализуются посредством включения в смешанную парламентскую фракцию с правами, аналогичными правам парламентской фракции, образованной по принципу партийной принадлежности.

### **Особенности комитетского парламентского процесса в Федеративной Республике Германия**

Федеральный конституционный законодатель Германии в 1949 г. пошел дальше Италии и позволил формировать для обеспечения непрерывности работы Бундестага специальную комиссию, с широкими дискретными полномочиями самого Бундестага. Так, в соответствии с действовавшей с 1949 по 1976 гг. редакцией пункта 1 статьи 45 Основного закона ФРГ<sup>18</sup> Бундестаг мог создавать Постоянную комиссию, которая осуществляла полномочия Бундестага в отношении Федерального правительства и обладала следственными полномочиями в период между созывами Бундестага. В современной редакции Основного закона (ст. 53а) содержится право Бундестага и Бундесрата на случай войны или военной опасности создать из своего состава Совместный комитет, на 2/3 состоящий из депутатов Бундестага и на треть из депутатов Бундесрата, который полномочен принимать законы и иные решения. При формировании совместного комитета применяется § 12 Регламента Бундестага<sup>19</sup>, согласно которому представительство в комитетах и иных органах Бундестага формируется на представительной основе парламентскими фракциями с учетом их численного представительства в Бундестаге.

Наряду с Совместным комитетом широкие полномочия предоставлены Комитету по делам Европейского Союза Бундестага, который может осуществлять права всей палаты в отношении Федерального правительства по вопросам,

---

<sup>18</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. mai 1949. Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1.

<sup>19</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2020. Bundesgesetzbuch Band I. I S. 764.

определенными частями 1–3 ст. 23 Основного закона<sup>20</sup>. Комитет по делам ЕС формируется Бундестагом в соответствии со ст. 45 Основного закона (в редакции 1992 года). К правилам формирования Комитета по делам ЕС также применяются правила § 12 Регламента Бундестага.

В соответствии с частью 1 статьи 43 Основного закона, статьей 68 Регламента Бундестага все комитеты Бундестага вправе требовать присутствия на своих заседаниях любого члена Федерального правительства. Также в соответствии со статьей 69 Регламента Бундестага заседания комитетов являются по общему правилу закрытыми для публики, и обсуждение вопросов в открытом заседании осуществляется только по решению комитета. Основной функцией комитетов является законосовещательная функция, выработка проектов решений Бундестага.

Среди комитетов особыми конституционными полномочиями наделен Комитет по обороне и безопасности, который в силу части 2 ст. 45-а Основного закона наряду с общими для всех комитетов Бундестага полномочиями обладает правами следственного комитета и обязан проводить парламентское расследование по требованию четверти членов данного комитета, но в отношении вопросов, составляющих предмет ведения данного комитета, другие депутаты не могут инициировать создание специального следственного комитета или ставить вопросы о проведении парламентского расследования, как это предусмотрено в отношении любых других вопросов в соответствии с частью 1 статьи 44 Основного закона.

### **Особенности комитетского парламентского процесса в Греции**

Греческая модель не обделена рядом существенных особенностей, выделяющих ее среди исследуемых стран. Так, наряду с парламентскими комитетами в парламенте создаются секции, которые по своей конституционно-правовой конструкции и полномочиям в полной мере соотносятся с комитетами, формируемыми в парламентах других стран и в самой Греции. Вместе с тем широкие

---

<sup>20</sup> (1) Для осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза, в обязанность которого входит гарантировать соблюдение принципов демократического, правового, социального и федеративного государства, а также соблюдение принципа subsidiarity, который гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе. В этих целях Федерация может передавать свои суверенные права посредством издания закона, одобренного Бундесратом. Для учреждения Европейского союза, а также изменения его договорных основ и аналогичного урегулирования, которое изменяет или дополняет настоящий Основной закон или делает возможными такие изменения или дополнения, применяются абзацы 2 и 3 статьи 79. (2) Бундестаг и земли через Бундесрат участвуют в делах Европейского союза. Федеральное правительство должно полно и своевременно информировать Бундесрат и Бундестаг. (3) Федеральное правительство предоставляет возможность Бундестагу дать свое заключение до своего участия в принятии нормативных актов Европейского союза. Федеральное правительство принимает во внимание заключение Бундестага. Подробности регулируются законом.

дискретные полномочия секций заставили конституционного законодателя выделить их в конституционной материи как функционально, так и в части наименования, поскольку классические формы комитетов и комиссий в парламенте Греции также присутствуют.

В соответствии со статьями 68, 70, 72 Конституции для осуществления законодательной деятельности могут создаваться секции парламента, численность которых не может превышать двух, а в соответствии со статьей 71 также постоянная секция, действующая в период перерыва в работе парламента для реализации его функций. В соответствии с частью третьей ст. 68 Конституции секции также формируются на основе пропорционального представительства парламентских фракций, депутатских групп и независимых депутатов. Секции не вправе принимать законы по исключительной компетенции пленарного заседания Парламента, определенная частью первой ст. 72 Конституции<sup>21</sup>. Порядок работы секций парламента определяется общим Регламентом Парламента Греции<sup>22</sup>. В соответствии с частью 4 ст. 70 Конституции положения о парламенте, включая правила, распространяются также и на его секции. В соответствии с частями 4 и 5 статьи 72 Конституции по требованию Правительства или по решению пленарного заседания любой законопроект может быть снят с рассмотрения секции и рассмотрен на пленарных заседаниях Парламента. Следует отметить, что прообраз постоянной секции Парламента можно найти уже в Конституции Греции 1952 года<sup>23</sup>, статья 35 которой устанавливала возможность создания специальной законодательной комиссии, имевшей часть полномочий парламента в перерывах между его сессиями.

В соответствии с частями 2 и 3 статьи 68 Конституции Греции<sup>24</sup> Парламент на своем пленарном заседании по предложению одной пятой депутатов Парламента может принять решение об учреждении комиссии по расследованию, в состав которой включаются представители всех парламентских фракций (депутатских групп и независимых депутатов) пропорционально их численности в парламенте. В соответствии с ч. 2 статьи 68 Конституции решение об учреждении комиссии принимается двумя пятыми общей численности депутатов парламента, за исключением случая создания комиссии по расследованию вопросов внешней политики или обороны, решение об учреждении которой принимается абсолютным большинством общей численности депутатов.

---

<sup>21</sup> В частности это вопросы избирательного законодательства, осуществления прав и свобод человека, о политических партиях, о предоставлении правительству делегированного законодательства, об ответственности министров, о военном или чрезвычайном положении, церковного режима православной церкви, свободы вероисповедания, изменения границ, международного права и действия национального законодательства, вопросы внешних сношений и другие, относящиеся к исключительной компетенции пленарного заседания Парламента.

<sup>22</sup> Κανονισμός της Βουλής. ФЕΚ 106 Α' /24.6.1987.

<sup>23</sup> Σύνταγμα της Ελλάδας 1952. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως την 1η Ιανουαρίου 1952.

<sup>24</sup> Σύνταγμα της Ελλάδος 1975 (στην έκδοση 2019). ФЕΚ 211/Α/24-12-2019.

## Особенности комитетского парламентского процесса в Португалии

В соответствии с частью 3 ст. 168 Конституции Португалии<sup>25</sup> Пленарное заседание Ассамблеи Республики после принятия законопроекта в первом чтении может принять решение о проведении второго (постатейного, с возможностью предложения поправок субъектами права законодательной инициативы) чтения в профильном комитете, за исключением вопросов, предусмотренных пунктами “a”–“f”, “h”, “n”, “o” ст. 164 и пунктом “q” части 1 ст. 165 Конституции Португалии<sup>26</sup>, голосование по которым проводится только на пленарном заседании Ассамблеи. В свою очередь уже в соответствии со ст. 150 Регламента Ассамблеи установлено, что второе чтение (постатейное обсуждение с возможностью внесения поправок, подготовка итогового текста законопроекта с учетом поправок) проводится профильным комитетом по всем законопроектам, за исключением случаев, установленных Конституцией, в сроки, установленные Председателем Ассамблеи. Однако в соответствии со ст. 151 Регламента парламентская фракция или группа численностью не менее 10 депутатов могут потребовать второго чтения на пленарном заседании Ассамблеи. Порядок второго чтения регулируется ст. 150–154 Регламента Ассамблеи.

В соответствии с частью 2 ст. 178 Конституции Португалии комитеты (профильные, следственные и постоянный) формируются пропорционально численному представительству парламентских фракций. Права малых партийных фракций на представительство в постоянных комитетах обеспечиваются положениями ч. 4 ст. 30 Регламента Ассамблеи<sup>27</sup>, предусматривающим возможность назначения члена Ассамблеи в состав трех комитетов Ассамблеи.

Комитеты по расследованию создаются *ad hoc* Ассамблеей Республики в соответствии с ч. 1, 2, 4 и 5 ст. 178 Конституции Португалии по требованию одной пятой депутатов Ассамблеи, формируются пропорционально численному представительству парламентских фракций, носят временный характер, и наделяются особыми следственными полномочиями судебных органов. Пленарное заседание Ассамблеи не может принять на себя обязанности комитета по расследованию (Canotilho, Moreira, 2010:394). Порядок и процедура парламентских

<sup>25</sup> Constituição da República Portuguesa. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

<sup>26</sup> Ст. 164: а) выборы органов государственной власти; б) режимы референдумов; в) организация и деятельность Конституционного суда и процесс в Конституционном суде; д) организация национальной обороны, определение обязанностей, вытекающих из обеспечения национальной обороны, и общие основы организации, функционирования, переоснащения Вооруженных Сил и воинской дисциплины; е) режимы осадного и чрезвычайного положений; ф) приобретение, утрата и восстановление португальского гражданства; г) политические партии и ассоциации; п) режим создания, ликвидации и изменения границ местных самоуправляющихся образований, без ущерба для полномочий автономных областей; о) ограничение прав находящихся на действительной службе военных и военизированных служащих постоянных подразделений, а также служащих сил безопасности; ч. 1 ст. 165: q) статус местных самоуправляющихся образований, включая местные финансы.

<sup>27</sup> Regimento da Assembleia da República № 1/2007. Diário da República n.º 159/2007, Série I de 2007-08-20.

расследований, права и полномочия комитета по расследованию регулируются Законом «О правовом режиме для парламентских расследований» (далее — Закон 5/93)<sup>28</sup>, Уголовно-процессуальным кодексом<sup>29</sup>, Гражданско-процессуальным кодексом<sup>30</sup>. В соответствии со статьей 5 Закона 5/93 в недельный срок с момента получения проекта запроса о парламентском расследовании председатель Ассамблеи сообщает о нем Генеральному прокурору, а последний до истечения этого срока должен проинформировать о проведении по тому же основанию уголовного преследования. Если уголовное дело возбуждено следственными органами, то комиссия по расследованию не может быть сформирована до вступления в силу решения суда. В соответствии со ст. 12 Закона 5/93 члены Комитета по расследованию не подлежат замене, за исключением естественного выбытия или при разглашении конфиденциальной информации. Отказ от дачи свидетельских показаний, за исключением конституционных прав на это, квалифицируется как преступление в соответствии с Уголовным кодексом. Итоговый доклад Комитета по расследованию в силу ст. 21 Закона 5/93 может быть представлен Ассамблее Республики вместе с проектом резолюции. В соответствии с ч. 5 ст. 21 Закона 5/93 документы комитета могут полностью или частично быть опубликованы на основании решения Ассамблеи Республики.

Особое место в комитетской структуре Ассамблеи Республики занимает Постоянный комитет. В соответствии с ч. 1 ст. 179 Конституции вне периодов, когда Ассамблея находится на полном заседании<sup>31</sup>, проводится сессия Постоянного комитета. В состав Постоянного комитета в соответствии с Конституцией (ч. 2 ст. 179) включаются Председатель Ассамблеи, его заместители (их семь) и представители парламентских фракций, пропорционально их численности в Ассамблее. Дискретные полномочия Постоянного комитета Ассамблеи довольно широки. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 179 Конституции Постоянный комитет принимает все решения в соответствии с мандатом Ассамблеи, осуществляет контроль за соблюдением Конституции и законов, дает согласие Президенту Республики на объявление военного или чрезвычайного положения в стране, созывает полное заседание Ассамблеи. Порядок работы и принятия решений постоянным комитетом определяется самим Постоянным комитетом в соответствии с пп. “j” п. 1 ст. 41 Регламента Ассамблеи.

Порядок работы профильных, следственных и постоянного комитета регулируется Главой IV Регламента Ассамблеи и является для них общим, вместе с тем каждый комитет в соответствии со ст. 106 Регламента Ассамблеи может

---

<sup>28</sup> Lei № 5/93 de 1 de Março “Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares”. Diário da República, No. 50/1993, Série I-A de 1993-03-01.

<sup>29</sup> Código de Processo Penal, Decreto-Lei № 78/87. Diário da República № 40/1987, Série I de 1987-02-17.

<sup>30</sup> Código de Processo Civil. Lei № 41/2013. Diário da República № 121/2013, Série I de 2013-06-26.

<sup>31</sup> В соответствии с ч. 2 ст. 174 Конституции Португалии Ассамблея находится на полном заседании в период с 15 сентября до 15 июня.

принять собственный регламент, не противоречащий Конституции и регламенту Ассамблеи.

### **Особенности комитетского парламентского процесса в Испании**

В соответствии со статьей 75 Конституции Испании палаты могут делегировать постоянным комитетам рассмотрение законопроектов, которые не затрагивают вопросы конституционной реформы, принятия органических законов (затрагивающих вопросы, установленные ст. 81 Конституции, такие как права, свободы граждан, избирательное законодательство, уставы автономных сообществ Испании), внешних сношений и принятия бюджета. Как отмечается в доктрине, обе палаты Генеральных кортесов Испании умножили свои законодательные возможности в связи с децентрализацией законодательного процесса и передачей парламентским комитетам полной законодательной компетенции (Paniagua Soto, 1997:412).

Порядок работы постоянных комиссий по принятию законодательства урегулирован ст. 148–149 Регламента Конгресса Депутатов Генеральных кортесов Испании<sup>32</sup>. В соответствии с п. 2 ст. 148 Регламента законопроекты рассматриваются в порядке общей законодательной процедуры, предусмотренной для пленарных заседаний Конгресса Депутатов, в соответствии со ст. 109–129 Регламента, за исключением положений о принятии законопроекта в пленарном заседании. Одновременно с этим в соответствии с ч. 1 ст. 149 Регламента на своем пленарном заседании Конгресс Депутатов может по любому законопроекту принять решение о передаче любого комитетского законопроекта на рассмотрение пленарного заседания, а в соответствии с ч. 2 ст. 149 Регламента преодоление вето Сената на законопроект может осуществляться только на пленарном заседании Конгресса Депутатов.

В соответствии со статьей 78 Конституции каждая палата Генеральных кортесов Испании также из своего состава в начале работы созыва избирают постоянные деputationи в составе не менее 21 депутата каждая, которые должны пропорционально отражать фракционную структуру палаты. Указанные деputationи продолжают постоянно работать под председательством спикера палаты и выполнять функций соответствующей палаты в перерывах между сессиями, в случаях истечения срока полномочий, роспуска Генеральных кортесов и в иных чрезвычайных и непредвиденных ситуациях до начала работы Генеральных кортесов. Порядок работы постоянной деputationи Конгресса Депутатов определен ст. 56–59 Регламента Конгресса депутатов, ст. 45–48 Регламента Сената Испании<sup>33</sup>. Так, в соответствии со статьей 58 Регламента Конгресса Депутатов

---

<sup>32</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. Boletín Oficial del Estado, de 05 de Marzo de 1982. № 55.

<sup>33</sup> Reglamento del Senado. Boletín Oficial de Las Cortes Generales, 13 de mayo de 2008 № 1(f).



к порядку работы Постоянной делегации применяются правила процедуры пленарного заседания Конгресса депутатов.

Комитеты в Палате депутатов Испании достаточно сильны, их широкие дискреционные полномочия с опорой на пропорциональное представительство парламентских фракций в комитетах позволяют принимать окончательное решение по законопроекту минуя пленарное заседание, развивая стимулы личного, а не группового, голосования в парламенте (Fernandes, Riera Cantu, 2019). Так, в соответствии со статьей 40 Регламента Конгресса Депутатов в состав любого комитета парламентские фракции направляют депутатов пропорционально своему численному представительству в Конгрессе.

### **Особенности комитетского парламентского процесса в Бразилии**

В соответствии со ст. 58 Конституцией Соединенных Штатов Бразилии<sup>34</sup> палаты Национального Конгресса — парламента Бразилии формируют из своего состава постоянные комиссии палаты, временные комиссии, следственные комиссии, Представительную комиссию. Комиссии формируются таким образом, чтобы обеспечить пропорциональное представительство парламентских фракций в соответствующей палате Конгресса.

Постоянные комиссии Сената и Палаты депутатов в соответствии со ст. 50 Конституции обладают полномочиями по предварительному рассмотрению законопроектов, обеспечивая таким образом законодательную деятельность палаты, проводят парламентские слушания, обладают широкими контрольными полномочиями в отношении исполнительной власти: право на вызов министров и должностных лиц, право обращения в органы исполнительной власти, ответ на которые должен быть дан в установленный срок.

Парламентские комиссии по расследованию в соответствии с § 3 ст. 58 Конституции наделяется следственными полномочиями судебных органов, создаются Федеральным Сенатом и Палатой депутатов совместно либо по отдельности по требованию трети конституционной численности соответствующей палаты. В соответствии со ст. 21 Общего регламента Национального Конгресса<sup>35</sup> совместная комиссия по расследованию создается при условии требования трети от общей численности сенаторов и трети от общей численности депутатов. Для комиссии по расследованию также применяются правила представительства парламентских фракций в соответствующей палате в соответствии со ст. 58 Конституции.

---

<sup>34</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 05/10/1988. Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988.

<sup>35</sup> Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 11/08/1970. Diário do Congresso Nacional — Seção 2 de 12/08/1970. p. 3205, col. 1.

При применении § 3 ст. 58 Конституции членам комиссии по расследованию надлежит иметь в виду, что в соответствии с решением Верховного Федерального Трибунала MS 23.452 rel. Celso De Mello<sup>36</sup> парламентская комиссия по расследованию не может обладать следственными полномочиями, которые присущи только суду, а именно: заключить под стражу, отстранить от должности на период расследования, назначить обыск и изъятие доказательств. В частности, Верховный Федеральный Трибунал подчеркнул, что конституционные полномочия комиссии по расследованию широки, но не абсолютны. Также Трибунал прямо указал, что осуществление юрисдикционного контроля со стороны парламентской комиссии по расследованию не должен осуществляться с незаконным вмешательством в юрисдикцию другой ветви власти.

В соответствии с § 4 ст. 58 Конституции Представительная комиссия Национального Конгресса формируется палатами совместно, обеспечивая представительство партий. В период между законодательными сессиями<sup>37</sup> Конгресса Представительная комиссия осуществляет полномочия Национального Конгресса. Более подробно функционал комиссии определен Резолюцией Национального Конгресса № 3 от 21 ноября 1990 г. (далее — Резолюция)<sup>38</sup>.

Порядок формирования Представительной комиссии определен также Резолюцией. Так, в соответствии со ст. 2 Резолюции Представительная комиссия состоит из 7 сенаторов и 16 депутатов, и равного числа заместителей сенаторов и депутатов. Порядок выборов представителей от Сената определен ст. 59–60 Регламента Федерального Сената<sup>39</sup> и учитывает перевыборы с обязательной ротацией каждые два года. При проведении выборов учитывается необходимость представительства миноритарных партий, что обеспечивается представительством первых семи лиц, получивших простое большинство голосов при голосовании по единому бюллетеню. Порядок выборов представителей от депутатов определен ст. 5–8 Регламента Палаты депутатов<sup>40</sup>, и также учитывает перевыборы каждые два года с обязательной ротацией представителей. При голосовании в Палате депутатов применяется тайное голосование, но уже с использованием электронной системы. В соответствии со ст. 7 кандидаты представляются каждой партийной фракцией, и выборы производятся последовательно и пропорционально количеству мест каждой парламентской фракции

<sup>36</sup> Supremo Tribunal Federal STF — Mandado de Segurança: MS 23452 RJ, available at: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/738746/mandado-de-seguranca-ms-23452-rj> (Accessed 01 May 2020).

<sup>37</sup> В соответствии со ст. 57 Конституции Бразилии законодательные сессии Национального Конгресса ежегодно проводятся в сроки со 2 февраля по 17 июля и с 1 августа по 22 декабря.

<sup>38</sup> Resolução do Congresso Nacional № 3 de 21/11/1990. Diário do Congresso Nacional de 22/11/1990. p. 4823, col. 1

<sup>39</sup> Resolução do Senado Federal № 93 de 27/11/1970. Diário do Congresso Nacional — Seção 2 de 28/11/1970. p. 5098, col. 1

<sup>40</sup> Resolução da Câmara dos Deputados № 17, DE 1989, available at: <https://camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf> (Accessed 01 May 2020).

в палате в два тура. Также в состав Представительной комиссии входят председатели, заместители председателя и члены бюро палат Национального Конгресса.

Решения Представительной комиссии в силу ст. 10 Резолюции принимаются простым большинством голосов сенаторов и простым большинством голосов депутатов, голоса которых подсчитываются отдельно, при условии присутствия абсолютного большинства соответственно представителей Сената и Палаты депутатов.

### **Особенности комитетского парламентского процесса в Аргентине**

В соответствии с ч. 3 ст. 99, ч. 12 ст. 100 Конституции Аргентинской нации Конгресс формирует Постоянную двухпалатную комиссию, состав которой должен отражать количественное соотношение политических фракций в обеих палатах. Указанная Постоянная двухпалатная комиссия Конгресса должна контролировать на постоянной основе издание президентом и кабинетом министров актов делегированного законодательства. На сегодня такая комиссия все еще не сформирована (Luna, Perez, 2009).

В соответствии со ст. 79 Конституции Аргентинской нации (в редакции 1994 г.)<sup>41</sup> каждая из палат Конгресса после принятия законопроекта в первом чтении могут абсолютным большинством голосов передать его для постатейного обсуждения, внесения поправок и одобрения в постоянные комитеты соответствующей палаты. Исключением в соответствии со ст. 77 Конституции являются законопроекты по вопросам избирательной системы и политических партий, одобрение которых возможно только на пленарном заседании соответствующей палаты. Порядок проведения постатейного обсуждения и постатейного голосования предусмотрен регламентами палат Конгресса, и практически идентичен в каждой палате, в особенности с учетом того, что первой палатой может выступать как Палата депутатов, так и Сенат (Feierherd, 2007:7). Так, в соответствии со ст. 170, 172 Регламента Сената<sup>42</sup> обсуждение происходит по каждой статье с соблюдением правил дебатов, после чего происходит голосование по конкретной статье, и только после голосования комитет приступает к обсуждению следующей статьи. В соответствии со ст. 173 Регламента Сената сенаторы вправе предлагать поправки, после чего происходит голосование вначале по поправкам, и только после этого за статью в целом. По завершении обсуждения последней статьи законопроекта комитет приступает к обсуждению всего законопроекта, и принятие законопроекта в целом комитетом в соответствии со ст. 147, 175, 176 Регламента Сената заменяет принятие на пленарном заседании только в случае, если за законопроект голосуют 2/3 членов комитета.

---

<sup>41</sup> Constitución de la Nación Argentina. Ley № 24.430. Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Boletín Nacional del 10-Ene-1995

<sup>42</sup> Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. Aprobado por resolución D.R.-1388/02, del 18 de diciembre de 2002, available at: <https://senado.gov.ar/reglamento> (Accessed 03 May 2020).

Количество комитетов в Палате депутатов Аргентине с 1983 по 2017 г. увеличилось почти вдвое с 25 до 45, а в Сенате Аргентины до 41 (Bonvecchi, Cherny, Cella, 2018). Состав комитетов формируется с учетом пропорциональной численности парламентских фракций в палате (например, ст. 106 Регламента Сената), и каждый депутат сегодня входит в состав до пяти комиссий с целью реализации этого принципа (Tchintian, Goyburu, Cella, 2019:11). Перечень комиссий определяется регламентами палат. Кроме того, может быть создана специальная комиссия по расследованию. Решение о создании комиссии по расследованию Сената в соответствии со ст. 104 Регламента Сената принимается большинством в 2/3 голосов присутствующих сенаторов.

### **Заключение**

Во всех исследуемых странах мы видим конституционное закрепление представительного характера формирования рабочих органов парламента постоянных комитетов (комиссий, секций, депутатий и т.д.). Все постоянные комитеты формируются по направлению парламентских фракций (депутатских групп) пропорционально их численному представительству в парламенте, что позволяет на любом уровне принятия решений сохранить базовую функцию парламента — представление интересов избирательного корпуса при принятии решений, имеющих общегосударственное значение.

Во всех исследуемых странах имеются органы, призванные принимать решение в условиях, когда парламент не функционирует в полном объеме (перерыв между сессиями, окончание срока полномочий и т.д.). Эти органы имеют различное наименование (постоянная комиссия, постоянный комитет, постоянная депутация, совместный комитет, постоянная секция и т.д.), но имеют схожий функционал и формируются с сохранением пропорциональной численности парламентских фракций (депутатских групп). В ряде стран у таких органов ограниченный функционал (контрольные полномочия, дача согласия на введение военного или чрезвычайного положения), но в большинстве из исследуемых стран эти органы обладают всей полнотой власти парламента (принятие законов, парламентский контроль и др.).

В исследуемых странах постоянные комитеты имеют полномочия по принятию законопроектов самостоятельно (Италия, Греция, Испания, Бразилия), по определенному кругу вопросов (ФРГ) или в рамках одного слушания, предусматривающего постатейное обсуждение законопроекта (Португалия, Аргентина). Как отмечалось выше, стремление наделить представительный орган широкими дискреционными полномочиями вылилось в распространение этой дискреции и на органы демократического парламента с тем, чтобы именно парламент и его органы успевали решать все государственно-значимые вопросы, что, по-видимому, по задумке авторов конституционной материи должно предотвратить возможное усиление исполнительной власти и возвращение к диктатуре.

Парламенты вправе образовывать следственные парламентские комитеты, обладающие широким функционалом и правом вызова представителей органов исполнительной власти и отдельных должностных лиц. Эти права, как правило, происходят не из квазисудебных полномочий, а в силу разделения властей. Ведь, как отмечал Ш.Л. Монтескье (Montesquieu, 1999:145), парламент вправе выступать как «судебная палата» в том исключительном случае, когда он представляет интерес народа.

С учетом того, что в России развивается возможность принятия закона сразу в двух или трех чтениях, либо, наоборот, после принятия законопроекта в первом чтении последующие чтения могут откладываться на бесконечно неопределенный срок, стоит рассмотреть возможность переноса процедуры чтения в комитеты палаты парламента, с последующим однократным утверждением закона в одном чтении на пленарном заседании всей палаты либо при рекомендации комитетом к отклонению законопроекта на любом из чтений, решение парламента либо об отклонении законопроекта либо о принятии законопроекта за основу и направление в комитет сразу на второе чтение. Данная конструкция имеет ряд несомненных преимуществ, таких как усиление роли комитетов палаты, большую объективность принятия решений, поскольку комитеты формируются, как правило, на основе профессиональной компетенции членов комитета, объективное и качественное рассмотрение законов, которое невозможно провести в сжатые сроки пленарного заседания в присутствии всего депутатского корпуса, перенос основной работы парламента с пленарного заседания на работу в комитетах. Кроме того, комитеты формируются также по партийному принципу, отражая партийный состав всего парламента, что позволяет соблюдать принципы объективности и многопартийности при принятии комитетом своих решений. Принятие такого решения может привести в законодательный процесс необходимый при рассмотрении законопроектов профессиональный уклон и возможность сочетания законодательного процесса с парламентскими слушаниями, проводимыми постоянными комитетами.

### Библиографический список / References

- Alekseev, S.S. (2010) *Sobranie sochinenii. V 10 t. T. 5 [Collected works. In 10 vols. T. 5]*. Moscow, Statut Publ. (in Russian).  
*Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 5. М.: Статут, 2010. 495 с.*
- Bonvecchi, A., Cherny, N., Cella, L. (2018) *Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados*. Documento de Políticas Públicas. Recomendación No 200. Buenos Aires: CIPPEC. (in Spanish).
- Canotilho, G., Moreira, V. (2010) *Constituição da República Portuguesa anotada. Vol. II. Lisboa*. (in Portuguese).
- Chirkin, V.E. (2014) On Accuracy of the Terminology on Adoption of Law. *Journal of Russian Law*. 4 (208), 29–33. DOI: 10.12737/2916. (in Russian).  
*Чиркин В.Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. 2014. № 4 (208). С. 29–33. DOI: 10.12737/2916.*

- Chirkin, V.E. (2002) Puti razvitiya sovremennogo parlamenta: «mini-parlamenty» [Ways of development of the modern parliament: “mini-parliaments”]. *Izvestiya vysshih uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*. 2 (241), 24–33. (in Russian).  
*Чиркин В.Е.* Пути развития современного парламента: «мини-парламенты» // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 24–33.
- D'Orta, C. (1982) Il nuovo procedimento legislativo in sede redigente: un regime transitorio? *Parlamento*. 28, 31–34. (in Italian).
- Della Sala, V. (1993) The Permanent Committees of the Italian chamber of deputies: Parliament at work? *Legislative Studies Quarterly*. 18(2), 157–183.
- Feierherd, G. (2007) El control de la agenda legislativa en Argentina. Instituto de investigaciones Gino Germani, available at: [https://webiigg.sociales.uba.ar/historiapolitica/seminario%20invetigacion/control\\_german.pdf](https://webiigg.sociales.uba.ar/historiapolitica/seminario%20invetigacion/control_german.pdf). (Accessed 04 May 2020). (in Spanish).
- Fernandes, J.M., Riera, P., Cantú, F. (2019) The politics of committee chairs assignment in Ireland and Spain. *Parliamentary Affairs*. 72(1), 182–201.
- Gilligan, T.W., Krehbiel, K. (1990) Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*. (34), 531–564.
- Gorobets, V.D. (1998) Sistema komitetov i komissii palat Federal'nogo Sobraniya [The system of committees and commissions of the chambers of the Federal Assembly]. *Gosudarstvo i pravo*. (8), 33–38. (in Russian).  
*Горобец В.Д.* Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания // Государство и право. 1998. № 8. С. 33–38.
- Gorobets, V.D. (2000) *Konstitucionno-pravovoi status Parlamenta Rossiiskoi Federacii [Constitutional and legal status of the Parliament of the Russian Federation]*. Author. dis. ... of doctor of legal sciences. Moscow. (in Russian).  
*Горобец В.Д.* Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации. Автореферат дисс... д-ра юрид. наук. М., 2000. 36 с.
- Gryzlov, B.V. (2009) Spetsializirovannye organy parlamenta: sravnitel'nyi analiz [Specialized bodies of parliament: a comparative analysis]. *POLITEX*. 5(1), 26–36. (in Russian).  
*Грызлов Б.В.* Специализированные органы парламента: сравнительный анализ // Политэкс. 2009. Т. 5. № 1. С. 26–36.
- Kaeding, M. (2005) The world of committee reports: rapporteurship assignment in the European Parliament. *The Journal of Legislative Studies*. 11(1), 82–104.
- Korris, M. (2011) Standing up for scrutiny: How and why Parliament should make better law. *Parliamentary Affairs*. 64(3), 564–574.
- Lazareva, M.N. (2008) Parliamentary Procedures in Czech Republic and the Russian Federation. *Journal of Russian Law*. 11(143), 105–111. (in Russian).  
*Лазарева М.Н.* Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. № 11(143). С. 105–111.
- Luna, M.A., Pérez Nieves, J.C. (2009) País Análisis coordinado del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. *Revista de Derecho Parlamentario*. 8, available at: <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66034&print=2> (Accessed: 03 May 2020). (in Spanish).
- Montesquieu, C.-L. de, Sh.L. (1999) *O duhe zakonov [About the spirit of laws]*. Moscow, Mysl' Publ. (in Russian).  
О духе законов / Ш.Л. Монтескье; [Сост., пер. и коммент. примеч. авт. Матешук А.В.]. М.: Мысль, 1999. 672 с.
- Norton, P. (1998) Nascent institutionalisation: Committees in the British parliament. *The Journal of Legislative Studies*. 4(1), 143–162.
- Paniagua Soto, J.L. (1997) Spain: A Fledgling Parliament 1977–1997. *Parliamentary Affairs*. 50(3), 410–422.
- Senigaglia, C. (2011) Max Weber and the parliamentary bureaucracy of his time. *Parliaments, Estates and Representation*. 31(1), 53–66.

- Shepsle, K.A., Weingast, B.R. (1994) Positive Theories of Congressional Institutions. *Legislative Studies Quarterly*. (19), 149–179.
- Strashun, B.A. (ed.) (2012) *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. [Constitutional (state) law of foreign countries]*. Uchebnik dlya bakalavrov. Otvetstvennyi redaktor doktor yuridicheskikh nauk, professor, zasluzhenniy deyatel' nauki RF B.A. Strashun [A textbook for bachelors. Strashun B.A. Executive editor Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation]. Moscow. Prospekt Publ. (in Russian).  
Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для бакалавров. Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Б.А. Страшун. М.: Изд. Проспект. 2012. 333 с.
- Tchintian, C., Goyuburu, L. Cella, L. (2019) Reglamentos comparados de Cámaras de Diputados de América del Sur. Documento de Trabajo № 18. Buenos Aires: CIPPEC, available at: <https://cippec.org/wp-content/uploads/2019/02/177-DT-IP-Reglamentos-comparados-de-cameras-de-diputados-Tchintian-Goyuburu-y-Cella-febrero-2019-1.pdf>. (Accessed 06 May 2020). (in Portuguese).
- Torop, Yu.V. (2006) Rol' parlamentskih komitetov v zakonodatel'nom processe (na primere federativnykh gosudarstv Zapadnoi Evropy) [The role of parliamentary committees in the legislative process (on the example of the federal states of Western Europe)]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*. 6(269), 29–35. (in Russian).  
Тороп Ю.В. Роль парламентских комитетов в законодательном процессе (на примере федеративных государств Западной Европы) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 6 (269). С. 29–35.
- Van der Meer, T. (2010) In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics. *International Review of Administrative Sciences*. 76(3), 517–536.
- Weir, S., Kearton, I. (2002) Parliamentary committees abroad, their functions and powers: memorandum from democratic audit, human rights centre, university of Essex. Essex, 2002, available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmmodern/224/224ap25.htm> (Accessed 06 May 2020).
- Zhukov, V.N. (2017) Mechanisms of increasing the effectiveness of the multi-party institution in the context of electoral reform. *Central Russian journal of social sciences*. 12 (6), 164–170. DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-6-164-170. (in Russian).  
Жуков В.Н. Механизмы повышения эффективности института многопартийности в контексте реформирования избирательных систем // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Том. 12. № 6. С. 164–170. DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-6-164-170.

#### Об авторе:

**Кошель Алексей Сергеевич** — кандидат политических наук, доцент, проректор, доцент кафедры конституционного и административного права, Дальневосточный федеральный университет; 690922, Российская Федерация, Приморский край, г. Владивосток, остров Русский, п. Аякс, д. 10

**ORCID ID: 0000-0002-4517-8326**

*e-mail:* koshel.as@dvfu.ru

#### About the author:

**Alexey S. Koshel** — Candidate of Political Science, Associate Professor, Vice-Rector, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department, Far-Eastern Federal University; 10 Ajaks, Russkiy Island, Vladivostok, 690922, Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0002-4517-8326**

*e-mail:* koshel.as@dvfu.ru