



**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE  
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS**

Fifth Floor, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036 (202) 328-3136 ■ FAX (202) 939-3166

COMMITTEES IN  
LEGISLATURES  
UKRAINIAN  
LEIS. RESEARCH SERIES #2

**РОЛЬ КОМІТЕТІВ  
В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ  
ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

**РОЛЬ КОМІТЕТІВ  
В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ  
ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

- ◆ *Типи комітетів*
- ◆ *Збори комітетів*
- ◆ *Слухання в комітетах*
- ◆ *Членство та головування*
- ◆ *Штатні працівники комітетів*

**ЗМІСТ**

- *Чому комітети?*
- *Типи комітетів*
  - *Постійні комітети та розгляд законопроектів*
  - *Тимчасові комітети (комітети ad hoc)*
  - *Різновиди*
  - *Контрольні комітети*
- *Скільки комітетів? Яка кількість членів?*
- *Засідання комітетів: порядок денний та прийняття рішень*
- *Засідання комітетів: відкритість для громадськості*
- *Слухання в комітетах*
- *Членство в комітетах та головування*
- *Штатні працівники комітетів*
- *Висновки*

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

### **Чому комітети?**

В демократичних країнах робота майже всіх законодавчих органів цілком залежить від діяльності комітетів. Комітети (які іноді називають комісіями) – це невеликі групи законодавців, що покликані розглядати на тимчасовій або постійній основі окремі питання більш уважно, аніж це можливо на загальних зборах повного складу законодавчого органу.

- Комітети дозволяють законодавчим органам одночасно виконувати чисельні важливі функції, які інакше не виконувалися б зовсім. Це детальний розгляд поданих законопроектів, контроль за діями органів виконавчої влади, розгляд та підготовка звітів з питань політичного курсу, спеціальні розслідування.
- Правила, що регулюють діяльність комітетів є менш жорсткими, аніж ті, що регулюють хід пленарних засідань повного складу законодавчого органу. Члени комітету мають можливість вести дискусії у менш формальній обстановці та налагоджувати стосунки із колегами по комітету, які належать до інших політичних партій. Це сприяє колегіальності, коли компроміси з несуттєвих питань та питань окремого удосконалення законодавства досягаються значно швидше.
- Члени комітету стають компетентними у питаннях, що стосуються їх безпосередніх обов'язків. Ця компетентність визнається їх колегами-парламентарями, пресою та громадськістю. Членство в комітеті стає таким чином гарною нагодою утвердитися в законодавчому органі в якості лідера та привернути до себе додаткову увагу з боку громадськості.
- Комітети, що проводять відкриті засідання (що дозволяє громадянам та журналістам бути присутніми на засіданнях комітету) виконують свого роду освітню функцію. Громадяни мають можливість дізнатися про важливі політичні питання, про можливі наслідки прийняття окремих законопроектів та краще зрозуміти демократичний процес. Відкриті засідання дозволяють комітету домогтися розуміння від громадськості та забезпечити собі її підтримку у подальшому проведенні законопроекту через парламент.
- Комітети, що проводять відкриті засідання надають можливість представникам академічних кіл, бізнесу та недержавних організацій висловити своє бачення тієї чи іншої проблеми. Є два типи слухань: слухання, що присвячені розгляду імплементації виконавчими органами вже прийнятого законодавства (контроль) та слухання, присвячені дискусіям та розгляду нових законопроектів. В кожному з випадків, сторонні експерти надають цінну інформацію та сприяють слуханням в комітетах. Від них комітет також отримує авторитетну підтримку своїх пропозицій та рішень.

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

Комітети існують у більшості законодавчих органів світу. При цьому типи комітетів, їх обов'язки та впливовість дуже різняться. Колишній член Палати представників Конгресу США Джеймс Шенон прокоментував це у 1995 році на конференції, присвяченій ролі комітетів у діяльності законодавчих органів наступним чином:

Сьогодні в усьому світі помітна тенденція до більшого покладання на комітети і головною причиною цього є прагнення підвищити ефективності роботи всього законодавчого органу в цілому. До сучасного парламенту висувається дуже багато вимог, і їх задоволення шляхом розглядання усіх аспектів того чи іншого питання всім складом парламенту стає просто неможливим.<sup>1</sup>

Спектр досить широкий. З одного боку, ми маємо американський Конгрес, у якому постійні комітети виконують дві найважливіші функції: розгляду законопроектів, запропонованих або Президентом, або окремими конгресменами, та контролю за виконавчою гілкою влади. З іншого боку, ми маємо Британський парламент, у якому тимчасові комітети (комітети ad hoc) проводять лише поверховий аналіз законопроекту, а постійні комітети мають обмежені повноваження щодо контролю діяльності виконавчих органів влади. Посередині - і це є компромісом, що обирає більшість країн - маємо модель законодавчого органу, типовими зразками якої є Німецький та Шведський парламенти. Тут комітети відіграють досить значну роль у законодавчому процесі, але не є настільки впливовими, як комітети американського Конгресу. (До додатку входять п'ять таблиць, що містять інформацію про функції та регламенти роботи комітетів 20 законодавчих органів світу за станом на 1995 рік).

Яким чином можна пояснити відмінності у положеннях комітетів в законодавчих органах різних країн? Однією з відповідей може бути співвідношення між важливістю для законодавчого органу комітетів та політичних партій. Чим впливовіші та дисциплінованіші політичні партії, тим менш впливові комітети. До того ж, положення комітетів значною мірою залежить від тих реальних повноважень, що має сам законодавчий орган щодо контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Законодавчі органи, що відіграють провідну роль у процесі законотворення, зазвичай мають більш розгалужену та дієву систему комітетів; комітети тих, що змушені постійно зважати на думку вищих посадових осіб уряду - прем'єр-міністра, обраного з самого парламенту, або безпосередньо обраного президента - зазвичай є менш впливовими.

Для парламентів вестмінстерської моделі розгалужена система комітетів є рідкістю. Деякі науковці вважають, що причиною цього є та роль, що відводиться законодавчому органу у системі влади парламентської республіки:

Вплив парламенту на виконавчу гілку влади реалізується не стільки через процедури відхилення, переробки або затвердження законопроектів, скільки через побоювання виконавців накликати на себе нищівну критику під час дебатів в парламенті, що вплине на їх імідж та знизить довіру людей. Аргументом проти сильних парламентських комітетів є твердження про те, що вони поглинають відмінності між партіями

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

та надають владу “безвідповідальним” комітетам за рахунок “відповідального” уряду.<sup>2</sup>

Автори порівняльних аналізів ролі комітетів у законодавчих органах світу роблять подібний висновок про те, що перед парламентами, у яких партії відіграють значну роль (наприклад, парламенти Сполученого Королівства та Канади), стоять чисельні перешкоди на “шляху розбудови розгалуженої системи комітетів. Уряд не бажає, щоб комітети ставали центрами прийняття рішень та отримували конкуруючі повноваження”.<sup>3</sup> У парламентській системі міністри відповідають за підготовку більшості, якщо не всіх, законопроектів. З іншого боку, у президентській системі, де виконавча гілка влади обирається на певний, чітко визначений термін і перебування урядовців на своїх посадах безпосередньо не залежить від позиції парламентської більшості, законодавці самі є авторами чисельних доповнень та поправок, що включаються до більшості законопроектів (і які часом є приводом для накладання на законопроект президентського вето). Дослідження свідчать, однак, що у більшості країн слухання в комітетах все ж є необхідною передумовою прийняття законопроекту. (Див. додаток).

### **Типи комітетів**

Загалом, комітети можна розділити на два типи: постійні та тимчасові (ad hoc). Більшість законодавчих органів, що мають постійні комітети у юрисдикцію яких входить розгляд законопроектів, можуть засновувати тимчасові комітети для розслідування окремих питань (і роблять це досить часто). Комітети ad hoc припиняють своє існування як тільки виконують своє призначення. Закінчивши свою роботу, вони звітують перед усією палатою або громадськістю про проведене розслідування. Двопалатні парламенти можуть також засновувати постійні або тимчасові спільні комітети, до яких входять представники обох палат, для розгляду питань загального та поточного характеру або для узгодження суперечностей у законах, що були прийняті двома палатами окремо.

### **Постійні комітети та розгляд законопроектів**

Постійні комітети зазвичай створюються на період повноважень законодавчого органу (наприклад, до наступних виборів), мають чітко визначену спеціалізацію і часто дублюють функції урядових міністерств. Члени постійних комітетів, оскільки вони залишаються у комітеті на весь період повноважень парламенту даного скликання, як правило стають експертами з питань, що входять до юрисдикції комітету.

Американський Конгрес складається з комітетів, що відіграють важливу роль у процесі законотворення. Визнається, що вони найвпливовіші серед комітетів законодавчих органів інших західних країн.<sup>4</sup> У 1885 році політолог та майбутній президент Сполучених Штатів Вудро Вільсон назвав Конгрес об'єднаними баронствами комітетів, а уряд - “урядом при постійних комітетах Конгресу”.<sup>5</sup>

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

Постійні комітети з окремих питань Конгресу Сполучених Штатів визначають всі суттєві (і несуттєві) питання, що складають законопроект перед тим, як він подається на розгляд повного складу палати. Комітети мають широкі повноваження щодо внесення поправок та переробки законопроектів, і законопроект подається на розгляд повного складу палати саме у редакції комітету. У той час, як члени комітету можуть мати різні точки зору на окремі спірні положення, комітет створює для них сприятливі умови для досягання компромісів і примирення відмінностей у програмних платформах різних партій.

Законопроекти повинні бути розглянуті відповідними комітетами перед тим, як їх поставлять на голосування у Палаті представників або Сенаті. Голови комітетів (всі вони є членами партії, що має більшість у Конгресі) контролюють порядок денний та хід роботи над законопроектами в комітеті. Вони мають можливість проігнорувати законопроект, не включивши його в порядок денний роботи комітету, і таким чином заблокувати його подання на голосування у Конгрес.

Коли члени комітету не досягають згоди по всьому законопроекту, комітет ставить на голосування окремі поправки до нього. Такі голосування часто проводяться за партійним принципом. Після розгляду законопроекту, доповнень та голосування про затвердження, комітет готує звіт, що пояснює позицію комітету та його поправки. До таких звітів також додають пояснення позицій членів комітету, які мають інші погляди на законопроект (наприклад, не погоджуються із рекомендаціями, що були прийняті більшістю). Зазвичай, саме результат роботи комітету - а не первісний текст законопроекту - є тим варіантом, що подається на розгляд повного складу палати. Голова комітету та найстарший член комітету, що походить із партії, яка є у меншості (відомий як "найвищий за рангом член меншості") головує на слуханнях по законопроекту в редакції комітету у палаті Конгресу і часто займають протилежні позиції щодо його окремих положень або законопроекту в цілому.

### ***Комітети ad hoc***

Деякі законодавчі органи заснують для розгляду законопроектів тимчасові комітети. Такі комітети збираються для розгляду окремого законопроекту і розпускаються після його завершення. Таким чином, їх члени зовсім не обов'язково накопичують досвід або знання з окремої галузі законотворчості.

Британський парламент у розгляді законопроектів покладається на тимчасові комітети. В парламентах та законодавчих органах побудованих за британською парламентською моделлю (наприклад, у канадському, індійському та ірландському) існує процедура "другого читання" законопроекту на пленарному засіданні, коли члени парламенту розглядають загальні положення законопроекту. Після такого розгляду, палата проводить голосування щодо відсилання законопроекту на розгляд комітету. Тимчасовий комітет не має права вносити зміни, що несумісні із принциповими положеннями законопроекту. Замість цього існує тенденція вносити поправки запропоновані галузевими міністрами. Такі поправки зазвичай є технічними за своєю природою: "На практиці їх [комітетів]

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

спроможність вносити поправки та змінювати текст проекту обмежена. ... Результатом цього є те, що законопроект залишає комітет практично без змін”.<sup>6</sup>

У Британії комітет з розгляду законопроекту має “обмежені можливості щодо розробки альтернативних положень та голосування по ним”, тому що кількість місць у комітеті, які отримує окрема партія прямо пропорційна кількості місць у Палаті, що були здобуті нею під час парламентських виборів, характер голосування в комітеті щодо того чи іншого законопроекту обумовлений питаннями партійної дисципліни (проект подається міністром, що є членом партії, що перемогла на виборах).<sup>7</sup> Структура тимчасових парламентських комітетів відбиває суперечливу природу Парламенту, в якому домінуючу позицію займає одна партія. Як правило, на позицію члена комітету вирішальний вплив здійснює його партійна приналежність. У Парламенті комітети по законодавству не є настільки важливими, як в Конгресі Сполучених Штатів, де голови комітетів головують на пленарних засіданнях. В Парламенті “під час дебатів головує міністр та лідер опозиції.”<sup>8</sup>

Відносна слабкість позицій тимчасових комітетів в Британському парламенті значною мірою є наслідком особливостей парламентської системи в якій лідери партії, що має більшість у законодавчому органі є членами кабінету міністрів. Урядові міністри грають при цьому провідну роль у комітетах та на пленарних засіданнях. Кабінет таким чином має можливість контролювати діяльність парламенту, а комітети у процесі законотворення відіграють лише незначну роль.

### ***Різновиди***

У Французькій Національній Асамблеї, якій приписують окремі риси притаманні як американському Конгресу, так і Британському парламенту, існують постійні комітети з особливою юрисдикцією.<sup>9</sup> Однак, комітети Національної Асамблеї мають обмежені можливості щодо впливу на процес прийняття рішень. Вони не можуть суттєво змінювати концепцію законопроектів, запропонованих урядом і вносять до них лише окремі поправки технічного характеру. Оскільки комітети мають звітувати у тримісячний термін перед повним складом палати, вони не мають можливості заблокувати винесення законопроекту на голосування Асамблеї. Комітети також не мають достатньо часу для повного і глибокого аналізу пропозицій уряду. До прийняття Конституції 1958 року, у Національній асамблеї налічувалося 20 комітетів сформованих за галузевим принципом, які “являли собою дуже серйозне випробування” для будь-якої ініціативи уряду. “Конституція 1958 року [П'ятої Республіки] передбачала суттєві зміни у повноваженнях комітетів: від повного контролю над законодавчим процесом, до простих рекомендацій щодо позиції, яку треба зайняти стосовно законопроекту в цілому, або його окремих частин.”<sup>10</sup> Сьогодні кількість постійних комітетів Національної Асамблеї, які мають порівняно невеликі повноваження, зменшена до шести. Поширеною є думка про те, що вони є лише “одним з багатьох компонентів законотворчого конвесру”.<sup>11</sup>

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

У Німеччині комітети відіграють важливішу роль в діяльності законотворчих органів, ніж у Франції (або у Британії) і більш подібні до комітетів американського Конгресу. В німецькому Бундестазі (Федеральних Зборах) комітети не можуть блокувати законопроекти. Вони також, маючи широкі повноваження щодо розслідування та збору інформації про ту чи іншу сферу діяльності уряду, як правило не вдаються до жорстких заходів. Однак, на них покладена основна відповідальність за парламентську роботу, вони мають повноваження для внесення поправок у законопроекти та "відповідально ставляться до свого обов'язку критикувати дії уряду".<sup>12</sup> "Комітети є незамінними робочими органами Бундестагу, механізмом, через який здійснюється значна частина його діяльності".<sup>13</sup>

У Канадській Палаті Представників розгалужена система постійних, спеціалізованих комітетів дублює діяльність галузевих міністерств. У 1968 році система комітетів була суттєво змінена: максимальна кількість членів була зменшена до 20, комітетам надали можливість проводити засідання незалежно від засідань Палати, їм було також дозволено делегувати значну частину своїх повноважень підкомітетам.<sup>14</sup> Крім того, нові правила стали вимагати, щоб більшість урядових законопроектів після другого читання автоматично потрапляли у комітети. Комітети також уповноважувалися (за дорученням Палати) розглядати політичні питання.<sup>15</sup> У той час, як комітети канадського законотворчого органу є нетиповими для парламентської моделі, насправді вони є дещо менш впливовими, ніж можна подумати виходячи з їх офіційних повноважень.<sup>16</sup>

Незважаючи на вищезазначені реформи, комітети в канадській Палаті Представників все ж не є ефективними. Вони не відіграють значної ролі ні щодо критичного розгляду урядових законопроектів, ні щодо контролю за діяльністю уряду. Однією з причин їх порівняної слабкості є процедура виборів їх голів: уряд, через спікера Палати обирає голів комітетів з рядів партії, що має більшість у парламенті.<sup>17</sup> Таким чином, голови комітетів не дуже схильні проводити розслідування або вимагати чогось від уряду якимось іншим чином. Замість цього, посада голови комітету поступово перетворилася на "перевірену часом стартову платформу для службового росту рядових членів партії".<sup>18</sup> Загалом, бути головою комітету вважається неprestижним, результатом чого є недовгий строк перебування парламентаріїв на цих посадах, який, як правило, не перевищує двох років. На слабкість позиції комітетів впливає також низьке відвідування засідань та постійні зміни особистого складу.<sup>19</sup>

Угорська Національна Асамблея, однапалатний законодавчий орган, має 12 постійних комітетів, що відіграють важливу роль у процесі законотворення. Організаційні структури цих комітетів у загальному вигляді нагадують структуру уряду. Хоча комітети покликані розглядати подані законопроекти, вони також мають повноваження розробляти власні проекти та пропозиції щодо внесення поправок в існуючі закони. Комітети Національної асамблеї мають право запрошувати урядових службовців та приватних осіб для дачі свідчень та вимагати надання відповідних документів. На початку 1990рр. члени Національної Асамблеї зробили кілька спроб збільшити вплив комітетів шляхом заснування декількох нових. Хоча ці спроби виявилися невдалими, про них заговорили як про "свідчення того, що члени парламенту розглядають [комітети], як джерело отримання



## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

важлив впливу та засіб за допомогою якого вони мають можливість зосереджуватися на конкретних проблемах”.<sup>20</sup>

В Таїланді, розгляд законопроекту комітетом перед його поданням до повного складу палати не є обов'язковим. Якщо Національна Асамблея вирішує заснувати тимчасовий комітет для розгляду того чи іншого законопроекту, такому комітету дається чітко визначений період часу, за який він повинен підготувати та представити на розгляд Асамблеї звіт із результатами своєї роботи. Цікавою особливістю комітетів в Таїланді є можливість запрошення до участі у їх роботі як інших членів Асамблеї, так і сторонніх експертів.

В Іорданії, де король та Кабінет відіграють провідну роль у формуванні порядку денного у сфері законотворення, чотири постійних комітети Асамблеї представників та вісім тимчасових не є дуже впливовими. Законопроекти готуються виконавчою гілкою влади і подаються у комітет, перед тим як потрапити на розгляд пленарної сесії. Відповідний міністр пояснює суть подання членам комітету, які мають право вимагати більш детальних пояснень з окремих його положень. Хоча комітет може запропонувати міністру включити до законопроекту “як акт доброї волі” деякі поправки, прийняти їх, у разі відмови міністра, можна лише за умови позитивного голосуванням двох третин загальної кількості членів Асамблеї.

### ***Контрольні комітети***

Окрім розгляду та подачі звітів щодо представлених законопроектів, комітети контролюють застосування законів виконавчою гілкою влади. Така практика носить назву “нагляду” або “парламентського контролю”. В американському Конгресі, як і в більшості законодавчих органів світу, комітети, до юрисдикції яких входять законопроекти, що мають відношення до певного галузевого відомства, мають також повноваження щодо контролю за діяльністю такого відомства. Наприклад, юридичний комітет американського Конгресу розглядає законодавство стосовно злочинів та інших аспектів правосуддя і контролює діяльність Департаменту юстиції. Однак в Британському парламенті, тимчасові комітети розглядають законопроекти, а окремі комітети, дублюючи діяльність міністерств, виконують контрольні функції.

В американському Конгресі комітети відіграють важливу роль у розгляді діяльності виконавчої гілки влади. Контроль з боку комітету є тим засобом, за допомогою якого Конгрес “слідкує за адміністрацією та оцінює ефективність прийнятих програм”. Під поняттям контролю часто розуміють також слухання на яких урядовці звітують про процес впровадження в життя прийнятої програми та про проблеми, що при цьому виникають.<sup>21</sup> Комітети можуть вимагати від урядовців дати свідчення та надати документи, але їм рідко доводиться вдаватися до таких крайніх заходів, оскільки виконавча гілка влади зазвичай воліє співпрацювати з Конгресом. Можливо, ця традиція співробітництва між урядовцями та комітетами законодавчого органу має місце внаслідок того, що Конгрес має “владу гаманця”. Конгрес, а точніше комітети Конгресу у компетенцію яких

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

входять питання фінансів та витрат, затверджують витрати органів виконавчої влади та розподіляють фінансові ресурси.

Окремі комітети в британській Палаті громад можуть бути засновані для розгляду якогось окремого питання, або працювати від скликання до скликання займаючись питаннями, що становлять постійний інтерес. До повноважень таких комітетів входить перевірка діяльності виконавчої гілки влади, але вони не працюють із законодавством. У 1979 році Палата громад заснувала 12 окремих комітетів, які заслуховують свідків, отримують докази, проводять публічні слухання та готують звіти. Хоча окремі комітети мають порівняно обмежені повноваження - жодних офіційних за винятком права "викликати осіб, запитувати документи та свідчення", причому не право не розповсюджується на уряд, - вони є доволі ефективними в інформуванні громадськості про діяльність уряду та його політику.<sup>22</sup>

Коментуючи важливість контрольних функцій комітетів, колишній член Палати представників американського Конгресу Джеймс Шенон відмітив, що:

Комітети можуть відігравати цінну роль у розгляді та оцінюванні результатів діяльності кабінету міністрів . . . Відносини між комітетами та міністрами у парламентських демократіях необов'язково повинні бути антогоністичними. Фактично, ці стосунки можна охарактеризувати скоріше обмін інформацією з питань як політичного, так і адміністративного характеру . . . і базуються на спільних потребах".<sup>23</sup>

Комітети також мають повноваження проводити розслідування. Цим можуть займатися як вже існуючі комітети (що може бути однією з складових їх контрольних функцій), так і комітети, спеціально засновані для розгляду того чи іншого питання. Однак, Шенон наголошує, що ці дві функції (контрольна та розслідувань) повинні виконуватися окремо.<sup>24</sup> Комітети ad hoc після закінчення своїх розслідувань, як правило, готують звіти про результати цих розслідувань і припиняють після цього свою діяльність.

### ***Скільки комітетів?***

#### ***Яка кількість членів?***

Більшість законодавчих органів мають постійні комітети, а Конституції окремих країн навіть передбачають заснування у рамках законодавчого органу конкретних комітетів. Більшість Конституцій надають законодавчим органам повноваження засновувати комітети або, у рамках встановлених правил процедури, додавати до вже існуючих згідно із Конституцією комітетів нові.

Кількість комітетів у законодавчих органах різних країн різна. Хоча законодавчі органи з великою кількістю членів мають порівняно більше комітетів, ніж парламенти з меншою кількістю членів, деякі великі парламенти мають відносно мало комітетів. НДІ була

**РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

порівняна загальна кількість членів та кількість комітетів в 11 законодавчих органах світу; розміри палат варіювалися від 120 до 662 членів, кількість комітетів - від 6 до 38:

*Загальна кількість членів та кількість постійних комітетів у деяких законодавчих органах світу, 1995  
(у порядку спадання)*

Палата	Загальна кількість членів	Кількість постійних комітетів
Німецький Бундестаг	662	24
Французька Національна Асамблея	577	6
Індійська Народна Палата	545	18
Японський парламент	511	20
Палата представників Конгресу США	435	19
Таїландська Палата представників	360	15
Румунська Палата депутатів	341	14
Канадська Палата громад	295	20
Аргентинська Палата громад	254	38
Португальська Національна Асамблея	230	12
Сенегальська Національна Асамблея	120	11

Хоча існуюча тенденція свідчить, що більші палати мають більшу кількість комітетів, існують також і винятки. Наприклад, порівняно невелика аргентинська Палата громад (254 члени) має більше комітетів (38), ніж сім інших законодавчих органів із більшою кількістю членів. У той же час французька Національна Асамблея (577 членів) має лише 6 комітетів.

Розмір комітету може впливати на рівень його компетентності та його спроможність функціонувати ефективно. Наприклад, 6 комітетів французької Національної Асамблеї (кожний від 72 до 144 членів) є "занадто великими та громіздкими для того, щоб давати дійсно експертні оцінки".<sup>25</sup> Дослідження комітетів з оборонних питань 30 законодавчих органів світу, проведене у 1994 році показало, що "розмір комітетів суттєво впливає на їх ефективність", і що "більшість комітетів є дійсно ефективними, робочими органами при кількості членів від 13 до 25". Розглянувши законодавчі органи як демократичних країн, так і країн, які тільки-но стали на шлях демократичного розвитку, автори дослідження пояснюють, що:

Досягнення згоди під час слухання звітів та проведення розслідувань, і прийняття таким чином рішень одностайно, теоретично є легшим для комітетів з меншою кількістю членів. А коли комітет шукає шляхи для впливу на процес прийняття рішення з того чи іншого питання, одностайність важить досить багато. Проблеми із

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

досягненням згоди більш вірогідно виникають у комітетах з більшою кількістю членів. Небезпека перенесення палких дискусій та суперечок із пленарного залу до засідань комітетів для великих комітетів є більш реальною.<sup>26</sup>

Звіт від липня 1995 року під назвою "Зміцнення парламентської демократії в Намібії" майже повторює цей висновок, стверджуючи, що чим менше, тим краще. Автори цього звіту, робоча група намібійського Парламенту, розробила рекомендації щодо зменшення кількості членів у кожному комітеті до 6-9, оскільки, "більш вірогідно, що невеликий комітет, всі члени якого постійно присутні на його засіданнях, стане більш (не менш!) ефективним".<sup>27</sup>

Законодавчі органи, як правило, вимагають від кожного зі своїх членів входити у склад принаймні одного комітету, а у деяких існують обмеження щодо кількості комітетів, членом яких один і той же депутат може одночасно бути. Із 20 розглянутих країн, у законодавчих органах 10 з них існують обмеження на членство у декількох комітетах (їх кількість варіюється від одного до трьох). Законодавчі органи дев'яти країн (Аргентини, Канади, Німеччини, Угорщини, Індії, Ірландії, Японії, Намібії та Сполученого Королівства) не накладають таких обмежень.

Хоча комітети виконують багато важливих функцій, існує деяка межа, за якою збільшення їх кількості не сприяє покращенню роботи. Експерти, що досліджували систему комітетів у Сполучених Штатах дійшли висновку, що, серед інших проблем, Конгрес має занадто багато комітетів та підкомітетів, щоб діяти ефективно. (У 1993 році Палата представників мала 22 постійних комітети та 118 підкомітетів, Сенат - 17 постійних та 86 підкомітетів). Звіт Об'єднаного комітету з організаційних питань Конгресу, опублікований у 1993 році, стверджував, що система комітетів, що сформувалася у своєму сучасному вигляді більш ніж 50 років тому потребує нагального реформування:

Існуюча система просто занадто хаотична. На доступ на трибуни та увагу членів Палати претендує занадто багато комітетів. Межі юрисдикції комітетів є нелогічними, деякі з них займаються занадто багатьма питаннями, інші - навпаки. Один і той же законопроект може входити до компетенції кількох комітетів, внаслідок чого за кожний новий законопроект між ними відразу починається запекла боротьба.<sup>28</sup>

З 29 заходів, рекомендованих у звіті, чотири, що стосувалися системи комітетів, були визнані старшими керівниками секретаріату найбільш важливими. Вони включали: шляхи зменшення конфліктів між юрисдикціями комітетів, обмеження на одночасне членство у декількох комітетах - не більш ніж у двох постійних комітетах та у двох підкомітетах у кожному з них - для членів Палати представників, і не більш ніж шести постійних комітетах та підкомітетах - для сенаторів.<sup>29</sup>

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

### ***Засідання комітетів: розклад роботи та прийняття рішень***

У різних системах періодичність засідань комітетів та час їх проведення різняться. У деяких законодавчих органах комітети можуть збиратися тільки тоді, коли немає пленарних засідань (тобто, коли сам парламент не засідає). Це є правилом або загальноприйнятою практикою для аргентинського Сенату, болгарської Національної Асамблеї, індійської Ради штатів, японської Палати радників, румунської Палати депутатів та тайландського Сенату. Розклад засідань комітетів у цих законодавчих органах гарантує, що вони не будуть перериватися пленарними засіданнями.

В інших країнах комітети проводять засідання незважаючи на розклад проведення пленарних сесій. Це більш ліберальне правило діє у британській Палаті Лордів, канадській Палаті громад, французькому Сенаті, ірландському Сенаті, намібійській Національній Асамблеї, румунському Сенаті та у Палаті представників та Сенаті Сполучених Штатів. Тут комітети роблять невеликі перерви у своїх засіданнях, щоб прийняти участь у голосуваннях, що мають місце на пленарних сесіях.

Рішення у комітетах, як правило, приймаються більшістю голосів за ймови присутності необхідного кворуму (що встановлюється за спеціальним правилом). У багатьох законодавчих органах голосування на рівні комітетів є менш формальним, ніж на пленарних сесіях. Воно може проводитися навіть за допомогою піднятих рук. Деякі комітети дозволяють голосування за дорученням: член комітету, що попереджає про свою відсутність, може доручити своєму колезі проголосувати за нього. Однією із змін, прийнятих у 1995 році у Палаті представників Сполучених Штатів була заборона голосування за дорученням у комітетах Палати.

### ***Засідання комітетів: відкритість для громадськості***

Діяльність комітетів регулюється сукупністю регламентів обох палат та регламентами кожного окремого комітету. Інколи конституція країни містить положення щодо існування та/або діяльності комітетів законодавчого органу.

Питання відкритості засідань комітетів для громадськості можуть бути врегульовані у конституції країни або регламенті законодавчого органу. Деякі конституції передбачають відкритість засідань комітетів для громадськості, що означає, що громадяни та представники преси можуть бути присутніми на них. В інших країнах це хоча і не вимагається за конституцією, але передбачено у регламенті законодавчого органу або регламентах роботи окремих комітетів. Серед країн, у законодавчих органах яких засідання комітетів відкриті для громадськості, можна згадати Аргентину, Коста Ріку, Угорщину та Сполучені Штати. Законодавчі органи деяких країн, серед них Німеччина, Індія, Намібія та Сенегал зазвичай (внаслідок існування певної юридичної норми або загальноприйнятої практики) проводять засідання комітетів за закритими дверима. Регламенти навіть тих законодавчих органів, в яких засідання комітетів, як правило,

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

відкриті для громадськості, мають спеціальні положення, що дозволяють за певних причин проводити засідання за закритими дверима, наприклад, коли йдеться про збереження приватної таємниці або про питання національної безпеки.

Відкриті засідання дозволяють громадянам слідкувати (або безпосередньо, або через засоби масової інформації) за дебатами з питань, що становлять для громадськості безпосередній інтерес, а також дізнаватися про те, що говорять та як голосують їх обранці з тих чи інших питань. До негативних наслідків, можна віднести те, що під час відкритих засідань пильна увага з боку преси та громадськості може перешкоджати членам комітету говорити так само вільно або так само відкрито йти на компроміс, як на закритих засіданнях. Згідно дослідження, проведеного у 1986 році серед 82 законодавчих органів, закриті засідання проводилися у 49, у 12 проводилися як закриті, так і відкриті, а у 21 - переважно відкриті засідання.<sup>30</sup> Багато законодавчих органів надають громадянам відкритий доступ до повних або скорочених стенограм засідань або слухань в комітетах.

Дж. П. Кубвало, член малавійського Парламенту, називає комітети "відправною точкою" для початку участі громадян у процесі законотворення. Кубвало наголошує на важливості відкритих засідань комітетів, що широко освітлюються у пресі:

Загальноприйнятою практикою за демократичних умов є проведення засідань комітетів, що є відкритими для громадськості. Важливо освітлювати ці засідання на радіо, в газетах та плакатах. Детальна інформація про порядок денний повинна розповсюджуватися серед громадськості завчасно, принаймні за один чи два тижня до самого засідання.

### ***Слухання в комітетах***

На додаток до проведення робочих засідань, комітети у деяких законодавчих органах проводять відкриті засідання для того, щоб збирати інформацію про законопроекти, що необхідно буде розробити у майбутньому, про суперечливі питання політичного характеру або для того, щоб проводити у межах своєї юрисдикції розгляд дій уряд.

Відкриті засідання виконують декілька функцій. Вони є засобом, за допомогою якого законодавчий орган може дізнатися про точку зору сторонніх експертів, думки різних груп громадськості. На відкритих засіданнях члени комітету мають можливість почути широкий спектр думок, в тому числі позиції: членів органів виконавчої влади, незалежних юристів та представників академічних і ділових кіл, членів профспілок та недержавних організацій, та окремих громадян, яких може стосуватися те чи інше питання, що підлягає розгляду в комітеті. Хоча деякі законодавчі органи надають своїм комітетам право викликати (публічно або приватно) осіб для дання свідчень, така процедура використовується доволі не часто, оскільки такі свідки як правило дотримуються думки, що участь у слуханнях відповідає їх інтересам, а отже немає потреби їх примушувати.

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

Слухання також створюють форум для обміну думок. Члени комітету задають свідкам питання про їх позицію та сподівання, залучають їх до дискусії, предметом якої можуть ставати як загальні питання, так і окремі конкретні проблеми. Слухання в комітетах також роблять громадян обізнаними у діяльності законодавчого органу та інформують їх про нагальні питання сьогодення. Зрештою, опубліковані стенограми слухань є офіційним документом, що містить інформацію про дебати та про ті свідчення, що були надані комітету.

Хоча традиція проводити відкриті засідання є широко відомою завдяки Конгресу Сполучених Штатів, інші законодавчі органи також починають широко їх використовувати. Вони вбачають у них корисний механізм отримання інформації, залучення громадськості до дебатів та привертання її уваги. У нових демократіях, члени законодавчих органів повинні приділяти питанню залучення громадськості велику увагу. Як наголошує Дж. Кубвало:

Необхідно слідкувати за думкою громадськості щоб переваги та недоліки конкретного законопроекту, його вплив на все населення країни або його окрему частину розглядалися комітетом та парламентом перед тим, як він буде прийнятий. Члени комітетів повинні виробити звичку контактувати з організаціями, міністерствами та незалежними експертами. . . . [Крім того,] існує потреба пояснювати людям, за допомогою громадської освіти та відкритих слухань, що у них є право бути почутими.

### ***Членство у комітетах та головування***

Партійний склад комітету, як правило, відбиває відносну впливовість партій представлених у законодавчому органі. Наприклад, принцип пропорційного представництва у комітетах існує у німецькому Бундестазі (він з максимально можливою точністю відбиває відносну силу парламентських груп); партія (або коаліція партій), що перебуває у більшості, контролює всі комітети Бундестагу. Таке правило, - про те, що склад комітетів має відповідати рівню підтримки, що отримала кожна партія під час виборів - діє також у законодавчих органах Болгарії, Канади, Франції, Угорщини, Сполученого Королівства, і Сполучених Штатів.

Існує також два варіанти щодо місць у комітетах для членів малих партій. У Франції в комітетах вони взагалі не представлені: партія має мати принаймні 20 місць у Національній Асамблеї для того, щоб отримати місця в комітетах. У Португалії, хоча депутати зазвичай можуть бути членами більше ніж двох комітетів, невеликим партійним групам дозволено призначати своїх представників до трьох з комітетів. В Ель-Сальвадорі малим партіям виділяють по одному місцю у кожному з комітетів. Якщо така партія представлена лише одним депутатом, він має право бути членом всіх комітетів.

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

Вирішення питання щодо розподілу місць голів комітетів серед партій представлених у законодавчому органі у різних системах є різним. В Конгресі Сполучених Штатів, комітети очолюють члени тієї партії, що перебуває у більшості. В німецькому Бундестазі місця голів комітетів розподіляються за принципом відповідності кількості місць, що має партія в законодавчому органі в цілому. В Португалії, як і в Німеччині, склад комітетів повинен відповідати партійному складу парламенту, хоча не всі голови комітетів обов'язково є членами партії, що перебуває у більшості. В Британському парламенті, однак, всі комітети - за винятком комітету звітності перед громадськістю - очолюються членами партії, що перебуває у більшості.

### ***Штатні працівники комітетів***

Формальні рамки, у яких ведуть свою діяльність працівники комітетів (яких також називають радниками та "експертами") у різних законодавчих органах різні. У деяких законодавчих органах комітети не мають постійних співробітників, в інших - мають, причому останні наділені досить вагомими повноваженнями. Кількість працівників комітетів та рівень їх професійності, як правило, відбивають відносну важливість ролі самих комітетів у законодавчому органі. Наприклад, там, де комітети грають провідну роль (як у Конгресі Сполучених Штатів), кількість професійних експертів, що навіть мають певні власні повноваження, є досить значною. З іншого боку, в законодавчих органах, де комітети не грають провідної ролі, співробітників комітетів значно менше і, що не дивно, до їх обов'язків входять питання переважно адміністративного характеру.

За кожним з 19 постійних комітетів Палати представників Сполучених Штатів юридично закріплене право наймати 18 помічників-експертів та 12 адміністративних робітників. Партія, що перебуває у меншості, контролює більш ніж третину штатних працівників, як експертів, так і адміністраторів. (В Сенаті, партія, що перебуває у меншості отримує можливість наймати для роботи у комітетах кількість штатних працівників, що пропорційна кількості місць отриманих цією партією у комітетах Сенату). Регламент Палати дозволяє голові кожного підкомітету та голові меншості у комітеті призначити принаймні одного працівника комітету. Можна наймати додаткових співробітників для роботи у підкомітетах, але за цим слідує автоматичне скорочення штату, що працює для всього комітету. У допомогу "постійним" працівникам, член палати може доручити власним помічникам займатися справами, що входять у компетенцію комітету, комітет може отримати кошти для фінансування роботи додаткових працівників, задіяних на "тимчасових" засадах у "розслідуваннях", а трьома ключовими комітетами Конгресу регулярно виділяються кошти для утримання додаткових працівників.

У Сполучених Штатах комітети "нашпиговані" експертами з усіх можливих питань. На них покладається значна відповідальність, вони є досить впливовими:

Більшість експертів, що працюють у комітетах має добру освіту (більшість ще й вчені ступені); починаючи працювати, вони приносять із собою у комітет свій



## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

значний професійний та політичний досвід. У деяких випадках, вони є кращими спеціалістами у своїй області (часом навіть кращими за тих, хто працює в уряді). Окрім питань адміністративного характеру щодо організації зібрань та слухань, роботи з паперами та документами, штатні працівники впливають на прийняття рішень по формулюванню порядку денного, ведуть переговори від імені членів комітету та їх голів, докладають зусиль для утворення коаліцій всередині комітетів, на пленарних засіданнях та конференціях. Кваліфікована допомога, що її можуть надати голові комітету або підкомітету штатні співробітники, надає йому додаткові переваги над суперниками під час дебатів з приводу того чи іншого законопроекту.

Штатні співробітники комітетів також виконують важливу функцію допомагаючи Конгресу "мати власну обгрунтовану, часом конкуруючу із урядовою, думку з того чи іншого приводу та розглядати позови специфічного характеру". Однак, багато спостерігачів дотримуються думки, що штатні працівники "перейняли на себе забагато повноважень ведучи переговори та приймаючи незчислені рішення щодо окремих, здавалося б незначних, деталей законопроектів від іменів своїх керівників."

У Канаді, навпаки, штат співробітників комітетів значно менший, об'єм їх повноважень досить обмежений. Регламент канадської Палати громад передбачає надання кожному комітету одного клерка, чий обов'язки обмежені організацією засідань, викликом свідків, підготовкою поїздок та контролем за документообігом. Такі клерки часом можуть допомагати у підготовці звітів комітету та давати поради з процедурних питань. На відміну від своїх американських колег, вони як правило не беруть активної участі у розслідуваннях, розгляді свідчень або підготовці звітів. Однак, комітетам надається право тимчасово наймати помічників-професіоналів (наприклад, консультантів) для роботи над особливими питаннями. Комітету у його роботі допомагають також наукові співробітники парламентської бібліотеки та політичних партій. Канадські парламентарі визнають, що штат комітетів не відповідає вимогам сьогодення, свідки скаржаться, що слухання у комітетах є просто втратою часу і звинувачують у цьому штатних працівників. Один знавець канадського парламенту дійшов висновку, що кількість штатних працівників залишається такою малою тому, що "це є шляхом, яким уряду, хоча й непомітно, суттєво обмежує можливості парламенту щодо розгляду пропозицій з політичних питань та питань підзвітності уряду." Незадовільне становище штатних працівників є не лише причиною, а й відображенням відносної не впливовості комітетів у канадській Палаті громад.

Дослідження законодавчих органів Аргентини, Болівії, Бразилії, Чілі та Гондурасу, проведене у 1993 році, виявило, що у комітетах парламентів цих п'яти латиноамериканських країн відчувалася гостра нестача професіоналів: "У більшості комітетів працює один позапартійний співробітник, якого наймає секретаріат. У роботі йому допомагає співробітник, призначений за угодою між партіями, що представлені у комітеті."

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

Наприклад, в аргентинському Конгресі, одному штатному працівнику секретаріату, прикріпленому до комітету, допомагають декілька осіб, що належать до партій, представлених у комітеті. Роботу останніх прямо контролює керівництво палати або партійного осередку в комітеті. "Рідко коли кількість штатних працівників (як позапартійних, так і партійних) перевищує півдюжини." Крім того, у той час, як член аргентинського Конгресу має порівняно багато помічників (на 1983 рік, кожний конгресмен мав право утримувати 23, а кожний сенатор - 98), їм "не вистачає підготовки та належного фінансування" для розгляду законопроектів, що подаються урядом.

Проблеми із штатними працівниками існують не тільки у комітетах. В Сальвадорі та Мексиці, наприклад, самі законодавці позбавлені професійних помічників, маючи у своєму розпорядженні лише секретарів. Якщо у них виникає потреба провести детальне вивчення законопроекту, їм доводиться робити це самостійно. Така нестача персоналу пояснює, чому комітети у мексиканському Сенаті та Палаті депутатів - які мають вивірену структуру та організовані на кшталт комітетів Конгресу Сполучених Штатів - "не мають повноважень, гідних порівняння."

У Мексиці, більшість депутатів та сенаторів мають лише кількох співробітників, переважно секретарів. Тому мексиканські законодавці змушені покладатися на інформацію, тлумачення та рекомендації щодо питань політичного характеру законодавчої гілки влади, а не на власні незалежні джерела.

Подібним чином, в Сальвадорі, "за винятком адміністративної, фактично всю роботу по аналізу законодавства парламентарії виконують власноруч, і це враховуючи той факт, що багато хто з них працює і поза парламентом." Законодавчі органи деяких латиноамериканських країн "позичають" співробітників міністерств для роботи у складі комітетів. У той час, як такі заходи надають комітетам можливість отримувати суттєву професійну допомогу, вони можуть ставити під сумнів незалежність законодавчого органу.

Інші законодавчі органи, зокрема країн нової демократії, наприклад, румунський Парламент теж відчувають у комітетах подібну нестачу професійних помічників. Влітку 1994 року, більшість постійних комітетів Національної Асамблеї та Сенату мали по чотири штатних працівники, серед яких, як правило, був лише один експерт з політичних питань, а інші виконували канцелярські та адміністративні функції.

На закінчення, наведемо ще один приклад. Новий національний Парламент Південної Африки має значний штат працівників, що задіяні у роботі для комітетів. Кількість членів самих комітетів з кінця 1995 року більш ніж подвоїлась - від 25 до приблизно 60. Парламентський "Відділ комітетів" допомагає головам та членам всіх парламентських комітетів у виконанні всіх, як адміністративних, так і процедурних функцій і робить це неупереджено. Тільки після того, як парламент підвищив кількість штатних працівників, вони почали працювати на той чи інший комітет безпосередньо. Раніше, штатний працівник (або клерк) брав участь у роботі більш ніж одного комітету - число таких

## **РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

комітетів інколи доходило до чотирьох. Відділ комітетів контролює діяльність клерків, які відвідують засідання комітетів, розповсюджують інформацію, підтримують зв'язки з урядовими структурами, надають поради з процедурних питань, допомагають у стосунках із свідками та пресою, допомагають у підготовці пропозицій та звітів, ведуть протокол засідань та виконують інші адміністративні функції. Штатні працівники, яких наймають для роботи в комітеті, є справжніми професіоналами, багато з них мають університетські дипломи. Крім того, відділ комітетів забезпечує штатних працівників детальним керівництвом щодо організації засідань комітетів та вимог, що висуваються до них під час і після засідань.

### ***Висновки***

Комітети здійснюють багато різних функцій і надають законодавчим органам можливість підвищувати свою ефективність та отримувати експертну інформацію. Комітети дозволяють законодавчим органам детально розглядати законодавчі проекти та контролювати виконання урядових програм, а громадськості - надають можливість брати участь у процесі законотворення. У той час, як кількість, тип, розмір та функції комітетів у законодавчих органах різних країн суттєво різняться, комітети є важливим організаційним компонентом ефективно працюючого парламенту. Їх роль зростає. Комітети - особливо у країнах нової демократії - дозволяють законодавчим органам брати активну участь в управлінні країною.

**РОЛЬ КОМІТЕТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ:  
РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ**

- <sup>1</sup> National Democratic Institute for International Affairs, *Parliament's Organization: The Role of Committees and Party Whips - NDI Workshop in Mangochi, Malawi, June 1995* (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 1995), 12
- <sup>2</sup> C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 163
- <sup>3</sup> John D. Lees and Malcolm Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A comparative Analysis*
- <sup>4</sup> *Id.*, vii.
- <sup>5</sup> Wilson's characterization of the U.S. Congress as a collection of committee baronies is referred to in Ronald Peters, ed., *The Speaker* (Washington: Congressional Quarterly, 1994), 11; the quotation is taken from Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures* (Lanham, MD: University Press of America, 1979), 130
- <sup>6</sup> Philip Norton, *The British Polity*, 2d ed. (New York: Longman Publ. Group, 1991), 296
- <sup>7</sup> David M. Olson, "Comparative Legislative Process in Democratic Systems" (Paper prepared for the International School of Political Science, Tallinn, Estonia, October, 1991), 32
- <sup>8</sup> Norton, *British*, 296, 67.
- <sup>9</sup> William Safran, *The French Polity* (New York: Longman Publ. Group, 1991), 170
- <sup>10</sup> Jean Blondel, *The Government of France*, 4th ed. (New York: T.Y. Cromwell Co., 1974), 163-164.
- <sup>11</sup> Safran, *French*, 171.
- <sup>12</sup> David P. Conradt, *The German Polity*, 5th ed. (New York: Longman, 1993), 136
- <sup>13</sup> Nevil Johnson, "Committees in the West German Bundestag", in Lees and Shaw, *Committees*, 141.
- <sup>14</sup> C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), 161.
- <sup>15</sup> *Id.*
- <sup>16</sup> *Id.*, 163; Franks notes that Canada is unusual among parliamentary legislatures in adopting this type of committee system.
- <sup>17</sup> *Id.*, 165.
- <sup>18</sup> *Id.*
- <sup>19</sup> *Id.*
- <sup>20</sup> Gabriella Ilonszki, "From Systematic Change to Consolidation: The Hungarian Legislature - An Institution in Search of Roles", in *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Research Committee Legislative Specialists (Appleton, WI: International Political Science Association, 1994), 266
- <sup>21</sup> Jerrold Zwirn, "Congressional Committee Hearings", *Government Publications Review* 7A (1980): 454.
- <sup>22</sup> Norton, *British*, 304
- <sup>23</sup> National Democratic Institute, *Role of Committees and Party Whips*, 13.
- <sup>24</sup> *Id.*
- <sup>25</sup> Safran, *French*, 170. Для розв'язку цієї проблемиб "робочі групи", що функціонують майже як підкомітетиб були заснованію.
- <sup>26</sup> Bruce Georg and Allison Graham, "Defense Committees in Democratic and Democratizing Legislatures" (Paper Presented to the workshop of Parliamentary scholars and Parliamentarians, Berlin, 1994), 12-13, 22.
- <sup>27</sup> British Council Report. *Agenda for Change: Consolidating Parliamentary Democracy in Namibia*. (Windhoek, Namibia: The National Assembly of the Republic of Namibia, July 1995), 23.
- <sup>28</sup> Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, "Shipshape? A Progress Report on Congressional Reform," *The Brookings Review* 12 (Spring 1994), 51.
- <sup>29</sup> Richard Shapiro and Craig Schultz, *Working in Congress: The Staff Perspective* (Washington: Congressional Management Foundation, 1994), 51.
- <sup>30</sup> Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the world* (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1986), 678.

**Таблиця 1. Комітети**

Країни та законодавчі органи	Кількість постійних комітетів	Призначення членів комітету	Обмеження на членство у декількох комітетах
<b>АРГЕНТИНА</b> Сенат Палата депутатів	41 38 Двох палат: 4	Обидві палати: делегують повноваження призначати членів комітетів Президенту; комітети формуються за партійно-пропорційним принципом.	Обидві палати: Жодних
<b>БОЛГАРІЯ</b> Національна Асамблея	18	За партійно-пропорційним принципом.	Не більш ніж у 2.
<b>КАНАДА</b> Сенат Палата громад	13 20 Спільні: 3	Комітетом добору (9 членів обраних на початку сесії). Для постійних комітетів: шляхом затвердження звіту Особливого комітету; для спеціальних комітетів: Палатою.	Жодних
<b>КОСТА-РІКА</b> Законодавча Асамблея	6	За партійно-пропорційним принципом.	Не більш ніж в одному постійному комітеті.
<b>САЛЬВАДОР</b> Законодавча Асамблея	14	За партійно-пропорційним принципом; питання щодо конкретних кандидатів вирішує фракція партії.	Жодних
<b>ФРАНЦІЯ</b> Сенат Національна Асамблея	6 6	Обидві палати: За партійно-пропорційним принципом.	Обидві палати: Не більш ніж в одному постійному комітеті.
<b>НІМЕЧЧИНА</b> Федеральні Збори Рада Федерації	Окремих: 24 Окремих: 24	Обидві палати: За партійно-пропорційним принципом.	Обидві палати: Жодних
<b>УГОРЩИНА</b> Національна Асамблея	Постійних: 11 Спеціальних: 6	За партійно-пропорційним принципом;	Жодних

Країни та законодавчі органи	Кількість постійних комітетів	Призначення членів комітету	Обмеження на членство у декількох комітетах
<b>ІНДІЯ</b> Народна палата Рада штатів	12 9 Спільних комітетів: 7 Постійних комітетів (дублюють відповідні міністерства): 17	Обидві палати: Члену комітету призначаються або обираються Палатою за пропозицією внесеною або представленим головуючим згідно існуючих норм.	Обидві палати: Жодних
<b>ІРЛАНДІЯ</b> Сенат Даіл (нижня палата парламенту)	Окремі комітети: 2 3 Спільні комітети: 2	Комітетом добору Палати, враховуючи чисельність партій та непартійних груп.	Обидві палати: Жодних
<b>ЯПОНІЯ</b> Палата радників  Палата представників	17  20	Обидві палати: Місця розподіляються головуючим пропорційно до чисельності партії в Палаті.	Не більш, ніж у двох комітетах. Принаймні в одному комітеті (ті, хто обіймає іншу посаду можуть відмовитися). Щодо спеціальних комітетів – жодних
<b>ЙОРДАНІЯ</b> Сенат Палата депутатів	Постійних: 4 Тимчасових: 8	Члени комітетів обираються гасним голосуванням.	Палата: не більш ніж у двох.
<b>НАМІБІЯ</b> Національна Асамблея	Постійних: 4	Висуваються партіями. Спікер доповідає про такі висування перед Палатою.	Жодних
<b>ПОРТУГАЛІЯ</b> Асамблея республіки	Постійних: 12	За партійно-пропорційним принципом.	Не більш, ніж у 2 постійних комітетах або у 3, якщо група, до якої належить депутат, замала, щоб бути представленою у всіх комітетах.



Країни та законодавчі органи	Кількість постійних комітетів	Призначення членів комітету	Обмеження на членство у декількох комітетах
<p><b>СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ</b> Сенат</p> <p>Палата представників</p>	<p>Постійні: 16 Окремі комітети: 3 Спеціальні комітети: 1</p> <p>Постійні: 19 Окремі комітети: 2 Спільні: 4</p>	<p>Обидві палати: Обираються кожною палатою згідно із чисельністю представництва партії у палаті</p>	<p>Зазвичай не більш ніж у 3 комітетах плюс в одному окремому комітеті</p> <p>Не більше ніж в 1 або 2 за деякими винятками згідно із існуючими нормами</p>



**Таблиця 2. Норми щодо відвідування засідань комітетів**

Країни та законодавчі органи	Чи можуть а) комітети викликати урядовців на слухання б) урядовці бути членами комітетів	Чи можуть члени Парламенту, які не є членами комітету, відвідувати його засідання та виступати на них	Право викликати свідків	Право вимагати документи від уряду
<b>АРГЕНТИНА</b> Сенат Палата депутатів	Обидві Палати: а) Так б) Ні	Обидві Палати: Жодних положень, але звичаєва норма дозволяє членам парламенту відвідувати засідання комітетів та виступати на них	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Комітет може вимагати документи, але така вимога може бути відхилена
<b>БОЛГАРІЯ</b> Національна Асамблея	а) Так б) Ні	Так, члени парламенту, які не є членами комітету можуть відвідувати засідання та виступати на них, але не мають права приймати участь у голосуванні	Так, але це стосується переважно експертів	Так
<b>КАНАДА</b> Сенат Палата громад	Обидві Палати: а) Так б) Ні	Обидві Палати: Можуть відвідувати та виступати, якщо Палатою не було прийнято рішення про протилежне	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так
<b>КОСТА-РІКА</b> Законодавча Асамблея	а) Ні, але їх можуть заслухати б) Ні	Можуть відвідувати, але виступати - тільки з дозволу голови комітету	Ні	Так
<b>САЛЬВАДОР</b> Законодавча Асамблея	а) Так б) Ні	Кожний комітет вирішує на свій розсуд	Так	Так
<b>НІМЕЧЧИНА</b> Федеральні Збори Рада Федерації	а) Так б) Ні	Можуть відвідувати, але виступати - тільки тоді, коли розглядається внесений ними законопроект	Так, тільки для комітету, що веде розслідування; Ні для звичайних окремих комітетів	Так

Країни та законодавчі органи	Чи можуть а) комітети викликати урядовців на слухання б) урядовці бути членами комітетів	Чи можуть члени Парламенту, які не є членами комітету, відвідувати його засідання та виступати на них	Право викликати свідків	Право вимагати документи від уряду
<b>ФРАНЦІЯ</b> Сенат         Національна Асамблея	Обидві Палати: а) Так б) Ні	Тільки ті депутати, законопроекти або поправки яких розглядаються на даному засіданні, або член іншого комітету, що розглядає той самий законопроект для отримання консультації або спеціальний доповідча з фінансів та бюджету можуть відвідувати засідання та виступати на них  Так	Ні, але проведення консультацій можливе. Винятком є Комітет розслідувань, який має право викликати свідків та брати показання під присягою      Ні, але можливі консультації	Обидві палати: Тільки офіційні документи. Це право мають комітети, що проводять розслідування та доповідач Комітету фінансів, який має повноваження вести розслідування
<b>УГОРЩИНА</b> Національна Асамблея	а) Так б) Ні	Представники громадськості: можуть відвідувати, маючи дозвіл комітету. Приватні особи: тільки, якщо запрошені комітетом	Так	Так
<b>ІНДІЯ</b> Народна палата Рада штатів	Обидві Палати: а) Так, за винятком міністрів б) Ні	Обидві Палати: Існують відмінності між комітетами. Члени, яким дозволено бути присутніми, не мають права брати участь у дебатах або голосуванні	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так, але уряд має право відмовити, якщо вважає, що видача таких документів нанесе шкоду національним інтересам або безпеці держави
<b>ЯПОНІЯ</b> Палата радників  Палата представників	Обидві Палати: Так	Можуть відвідувати  Відвідувати, але виступати лише на запрошення	Обидві палати: Так	Обидві Палати: Так

Країни та законодавчі органи	Чи можуть а) комітети викликати урядовців на слухання б) урядовці бути членами комітетів	Чи можуть члени Парламенту, які не є членами комітету, відвідувати його засідання та виступати на них	Право викликати свідків	Право вимагати документи від уряду
<b>ЙОРДАНІЯ</b> Сенат Палата депутатів	а) Так б) Ні	Ні, за винятком Співкерера, який може бути присутнім та виступати	Так	Так
<b>ІРЛАНДІЯ</b> Сенат Дсіл (нижня палата Парламенту)	Обидві Палати: а) Так, якщо комітет має повноваження викликати осіб на слухання б) Ні	Обидві Палати: Так, якщо це в їх компетенції	Обидві Палати: Зараз відвідування добровільне; однак готується законопроект, який дозволяє вдаватися до примусових дій для забезпечення присутності свідків	Обидві Палати: Так, якщо дозволяє порядок денний
<b>НАМІБІЯ</b> Національна Асамблея	а) Так б) Ні	На запрошення або вимогу	Так	Так
<b>ПОРТУГАЛІЯ</b> Асамблея республіки	а) Їх присутність можна вимагати б) Ні	Ні, якщо це не автор законопроекту, який розглядає комітет, або якщо комітет не санкціонував таку присутність	Так	Жодних конкретних положень, але загалом члени парламенту мають право вимагати урядові документи
<b>РУМУНІЯ</b> Палата депутатів Сенат	Обидві Палати: а) Так, з певними винятками, що стосуються вищих посадових осіб уряду	Обидві Палати: Так, але не мають права голосувати	Обидві Палати: Свідки запрошуються, але їх не можна примушувати	Обидві Палати: Можуть запитувати, але юридично вимагати не можуть
<b>РОСІЯ</b> Державна дума  Рада федерації	а) Так б) Ні  а) Так б) Так, якщо урядовий службовець є депутатом Ради	Обидві Палати: Можуть відвідувати, але не мають права виступати	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так

Країни та законодавчі органи	Чи можуть а) комітети викликати урядовців на слухання б) урядовці бути членами комітетів	Чи можуть члени Парламенту, які не є членами комітету, відвідувати його засідання та виступати на них	Право викликати свідків	Право вимагати документи від уряду
<i>СЕНЕГАЛ</i> Національна Асамблея	а) З ними можуть консультиватися за згодою із відповідним міністром б) Ні	Так, але не голосувати	Так	Ні
<i>ТАЛАНД</i> Сенат  Палата представників	а) Так, з дозволу Голови комітету б) Так, за резолюцією Сенату  а) Так б) Тільки у тимчасових комітетах	Так, з дозволу голови комітету  Тільки ті, хто вносить законопроекти або поправки. Призначені міністрами особи можуть спостерігати за слуханнями. У випадку розгляду питань, що стосуються національної безпеки, вони потребують дозволу голови комітету	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так
<i>СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО</i> Палата лордів  Палата громад	а) Так б) Ні  а) Так, для Окремих комітетів; Ні, для Постійних комітетів, за винятком отримання спеціальних повноважень	Так, якщо беруться показання; Ні, під час розгляду питань  Відвідувати, але не виступати	Так  Так, для більшості окремих комітетів	Так  Так, для більшості окремих комітетів
<i>СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ</i> Сенат  Палата представників	Обидві Палати: а) Так б) Ні	Обидві Палати: Відвідувати, але не виступати. Для комітету Сенату - за винятком дозволу від голови комітету; для комітету Палати - на розсуд комітету	Обидві Палати: Так; як партія, що знаходиться у більшості, так і партія, що знаходиться у меншості має право обирати та викликати свідків	Обидві Палати: Так

**Таблиця 3. Голови та штатні працівники комітетів**

Країни та законодавчі органи	Призначення голови	Розподіл посад голів комітетів між партіями	Секретаріати комітетів	Функції Секретаріатів: а) адміністративна б) дослідницька в) підготовки документів
<b>АРГЕНТИНА</b> Сенат Палата депутатів	Обидві Палати: Обираються членами комітетів.	Обидві Палати: Посади голів комітетів розподіляються пропорційно до кількості місць, що має партія в парламенті.	Обидві Палати: кожний комітет призначає секретаря. Адміністрація надає секретаря-адміністратора, машиністку та стенографістку.	Обидві Палати: а) Так б) Ні в) Ні
<b>БОЛГАРІЯ</b> Національна Асамблея	Консультації між політичними силами.	Голови обираються Асамблеєю зі списку, який пропонує кожна партія. Опозиційні партії мають право відмовитися визнавати обраних голів. Парламентська більшість при цьому дозволяє їм обирати заступників.	1 технічний секретар та 1 експерт плюс консультанти залежно від бюджету комітету.	а) Так б) Так в) Так
<b>КАНАДА</b> Сенат Палата громад	Обидві Палати: Обираються членами комітетів.	Обидві Палати: В принципі, голови є членами правлячої партії. В Палаті громад, винятком є Комітет громадської підзвітності.	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так
<b>НІМЕЧЧИНА</b> Федеральні Збори Рада Федерації	Обидві Палати: Призначаються за домовленістю між парламентськими групами	Обидві Палати: Відповідно до їх відносної чисельності.	Обидві Палати: постійні; складаються з одного секретаря, помічника та клерків за потребою.	Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так
<b>КОСТА-РІКА</b> Законодавча Асамблея	Призначаються Президентом Асамблеї.	Відсутнє.	До кожного комітету прикріплено секретаріат, працівники якого обираються з адміністративного штату Асамблеї.	а) Так б) Так в) Ні

Країни та законодавчі органи	Призначення голови	Розподіл посад голів комітетів між партіями	Секретаріати комітетів	Функції Секретаріатів: а) адміністративна б) дослідницька в) підготовки документів
<b>САЛЬВАДОР</b> Законодавча Асамблея	Обираються на пленарному засіданні.	Місця голів комітетів розподіляються відповідно до чисельності представництва партії у Парламенті. Партія, що має більшість, обирає комітети, головами яких вона хоче бачити своїх членів.	Кожний комітет має 1 технічного помічника та 1 секретаря.	а) Так б) Так в) Так
<b>ФРАНЦІЯ</b> Сенат  Національна Асамблея	Обидві Палати: Обираються комітетами.	Вживаються спільні заходи для розподілу місць між політичними групами.  Розподіляються між групами, утвореними парламентськими партіями.	Обидві Палати: Кожний комітет має постійний секретаріат, що складається з декількох працівників.	Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так
<b>УГОРЩИНА</b> Національна Асамблея	Обидві Палати: Обираються на пленарному засіданні.	Пропорційний принцип; питання щодо складу тимчасових комітетів вирішуються шляхом переговорів.	Постійні; незалежні від груп впливу, працівники наймаються адміністрацією парламенту.	а) Так б) Так в) Так
<b>НАМІБІЯ</b> Національна Асамблея	Обирається комітетом.	Залежить від виборів.	Складається з державних службовців.	а) Так б) Так в) Так
<b>ІНДІЯ</b> Рада штатів Народна палата	Обидві Палати: Призначаються з числа членів відповідних комітетів Спікером. Спікер є ex officio (за посадою) Головою декількох комітетів.	Обидві Палати: Зазвичай намагаються задовольнити інтереси максимальної кількості партій та груп пропорційно до їх чисельності у парламенті. Однак, існує практика, за якою Голова Комітету підзвітності перед громадськістю є членом опозиції.	Обидві Палати: Призначаються згідно із вимогами кожного окремого комітету. Секретар Палати є секретарем всіх комітетів, але йому допомагає Спільний секретар.	Не застосовується

Країни та законодавчі органи	Призначення голови	Розподіл посад голів комітетів між партіями	Секретаріати комітетів	Функції Секретаріатів: а) адміністративна б) дослідницька в) підготовки документів
<b>ІРЛАНДІЯ</b> Сенат Даїл (нижня палата парламенту)	Обидві Палати: Обираються кожним комітетом; за винятком Спільного комітету з приватного законопроекту, в якому голова спільно призначається Головою кожної Палати та Комітету з питань процедури та привілеїв обох Палат, що має голів <i>ex officio</i> .	Обидві Палати: Шляхом домовленості у комітетах або рішенням більшості.	Обидві Палати: Призначаються зі складу працівників парламенту.	Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так
<b>ЯПОНІЯ</b> Палата радників  Палата представників	Обидві Палати: Або обирається Палатою серед членів комітету, або (стосується постійних комітетів) Палата може делегувати такі повноваження Спікеру. Спеціальні комітети самі обирають своїх голів.	Відповідно до відносної чисельності групи.  Існує практика, за якою головами комітетів стають члени правлячої пратії.	Обидві Палати: Кожний комітет має професійного радника та дослідників і має право використовувати штатних працівників парламенту.	Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так
<b>ЙОРДАНІЯ</b> Сенат Палата депутатів	Обирається кожним комітетом.	Не стосується	Один секретар для кожного комітету.	а) Ні б) Так в) Так
<b>ПОРТУГАЛІЯ</b> Асамблея республіки	Обирається кожним комітетом.	Пропорційно до їх чисельності в Асамблеї.	Зазвичай державні службовці зі складу Служби комітетів Асамблеї; від 1 до 4 в залежності від комітету.	а) Так б) У виняткових випадках в) Так

Країни та законодавчі органи	Призначення голови	Розподіл посад голів комітетів між партіями	Секретаріати комітетів	Функції Секретаріатів: а) адміністративна б) дослідницька в) підготовки документів
<p><b>РОСІЯ</b> Державна дума</p> <p>Рада федерації</p>	<p>Складна практика ведення дебатів та домовленостей, результатом якої є пропорційний розподіл місць між партіями.</p> <p>Голови та їх заступники обираються комітетами. Голову комітету затверджує повний склад Ради.</p>	<p>Обидві Палати: Посади голів комітетів розглядаються через призму важливості конкретного комітету; партії намагаються призначити головами найважливіших комітетів своїх членів.</p>		<p>Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так</p>
<p><b>СЕНЕГАЛ</b> Національна асамблея</p>	<p>Обираються кожним комітетом.</p>	<p>Пропорційно до їх чисельності в Асамблеї.</p>	<p>Секретарем обирається член комітету. Комітет з фінансових та економічних питань також обирає Генерального доповідача.</p>	<p>а) Так б) Ні в) Так</p>
<p><b>ТАЙЛАНД</b> Палата представників</p> <p>Сенат</p>	<p>Обидві Палати: обираються кожним комітетом.</p>	<p>Ні</p> <p>Члени правлячої партії.</p>	<p>Штат комплектується працівниками Секретаріату Сенату.</p>	<p>а) Так б) Так в) Так</p>
<p><b>СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО</b> Палата лордів</p> <p>Палата громад</p>	<p>Обирається Палатою або, за браком часу, комітетами.</p> <p>Обирається кожним комітетом.</p>	<p>Не існує розподілу посад голів комітетів між партіями.</p> <p>Існують відмінності, деякі призначаються за партійним принципом за загальною згодою.</p>	<p>Клерк та один або більше фахівців-радників за потребою та секретар.</p> <p>Клерк, один або більше помічників та спеціалісти на тимчасових засадах.</p>	<p>а) Так б) Певною мірою в) Так</p> <p>а) Так б) Так в) Так</p>



Країни та законодавчі органи	Призначення голови	Розподіл посад голів комітетів між партіями	Секретаріати комітетів	Функції Секретаріатів: а) адміністративна б) дослідницька в) підготовки документів
<b>РУМУНІЯ</b> Палата депутатів Сенат	Обидві Палати: Обираються партією, але кандидатури можуть бути відхилені на пленарному засіданні.	Обидві Палати: пропорційно між парламентськими фракціями.	Обидві Палати: Наймаються Генеральним секретарем обох Палат; Голови комітетів обирають для своїх комітетів від 1 до 3 працівників.	Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так
<b>СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ</b> Сенат          Палата представників	Традиційно члени комітету пропонують кандидатуру найдосвідченішого члена комітету. Кандидатуру підтверджують на зборах верхівки партії в Конгресі; після цього її затверджують резолюцією Сенату.  Формально обираються Палатою, але фактично призначаються партією, що має більшість.	Обидві Палати: Всі голови комітетів є членами партії, що отримала більшість.	Кількість штатних працівників постійних комітетів знаходиться у межах від 22 до 153 осіб.  Кількість працівників знаходиться у межах від 30 до 140 осіб; в середньому - 70 осіб на комітет.	Обидві Палати: а) Так б) Так в) Так

**Таблиця 4. Засідання комітетів**

Країни та законодавчі органи	Відкриті та закриті засідання	Засідання комітетів під час пленарних засідань Палати	Засідання за межами Парламенту	Кворум для проведення засідання
<p><b>АРГЕНТИНА</b> Сенат</p> <p>Палата депутатів</p>	<p>Обидві Палати: Зазвичай загальні засідання є відкритими.</p>	<p>Обидві Палати: Ні</p>	<p>Засідання повинні проводитися у приміщенні Конгресу.</p> <p>Жодних положень.</p>	<p>Постійні комітети: 3 або 4 члени; спеціальні комітети: абсолютна більшість.</p> <p>Абсолютна більшість; через півгодини - третина членів комітету (для комітету фінансів та бюджету - одна чверть). На наступному засіданні, члени можуть підготувати звіт меншості навіть за відсутності кворуму.</p>
<p><b>БОЛГАРІЯ</b> Національна Асамблея</p>	<p>Зазвичай закриті, але представники громадськості можуть бути присутніми на запрошення.</p>	<p>Під час парламентських сесій, але не під час пленарних засідань.</p>	<p>У більшості випадків засідання проводяться за межами парламенту, оскільки у парламенті не вистачає місця.</p>	<p>Засідання починаються, якщо присутня половина членів, але через півгодини, якщо немає кворуму, для цього достатньо однієї третини.</p>
<p><b>КАНАДА</b> Сенат</p> <p>Палата громад</p>	<p>Обидві палати: Як відкриті, так і закриті.</p>	<p>Обидві Палати: Як під час так і не під час засідань Палати.</p>	<p>Обидві Палати: Так</p>	<p>4</p> <p>Більшість членів (за винятком отримання повноважень заслуховувати свідчення без кворуму).</p>
<p><b>КОСТА-РІКА</b> Законодавча Асамблея</p>	<p>Відкриті, якщо комітет не прийняв іншого рішення.</p>	<p>Ні</p>		<p>Від 2 до 7 в залежності від розміру. Рішення про структурні зміни мають прийматися більшістю.</p>
<p><b>САЛЬВАДОР</b> Законодавча Асамблея</p>	<p>Зазвичай відкриті.</p>	<p>Ні</p>	<p>Так</p>	<p>Більшість.</p>

Країни та законодавчі органи	Відкриті та закриті засідання	Засідання комітетів під час пленарних засідань Палати	Засідання за межами Парламенту	Кворум для проведення засідання
<b>ФРАНЦІЯ</b> Сенат  Національна Асамблея	Обидві Палати: Закриті.	Обидві Палати: Так, в обох випадках, але коли Палата засідає, тільки якщо це передбачено порядком денним.	Обидві Палати: Ні	Практично не вимагається; теоретично, існує вимога щодо присутності однієї третини для голосування, але насправді її не виконують.
<b>НІМЕЧЧИНА</b> Федеральні Збори Рада Федерації	Обидві Палати: Зазвичай закриті.	Обидві Палати: Лише за згодою Спікера.	Обидві Палати: За згодою Спікера.	Обидві Палати: Ні
<b>УГОРЩИНА</b> Національна Асамблея	Відкриті, але кількість присутніх обмежена з практичних міркувань. Рішення про проведення закритого засідання (що мотивується захистом державних інтересів або розглядом конфіденційної інформації) приймається більшістю.	Так; якщо слухання в комітетах не завершилися, пленарні засідання тимчасово припиняються.	Так	Половина членів.
<b>ІНДІЯ</b> Рада штатів  Народна палата	Обидві Палати: Закриті.	Зазвичай коли немає засідань Палати.  Під час і не під час засідань Палати, але засідання комітету не можна починати, якщо вже йде пленарне засідання та до 15 <sup>00</sup> без дозволу Спікера.	Обидві Палати: За дозволом головуючого.	Обидві палати: Третина членів.
<b>ІРЛАНДІЯ</b> Сенат Нижня палата	Обидві Палати: На розсуд комітету.	Обидві Палати: Як під час, так і не під час засідань Палати.	Обидві Палати: Можливі, але трапляються нечасто.	Обидві Палати: Третина членів.
<b>ЯПОНІЯ</b> Палата радників  Палата представників	Обидві Палати: Закриті, але відвідувачі, в тому числі журналісти, можуть бути присутніми з дозволу голови.	Обидві Палати: Ні, за винятком дозволу головуючого.	Обидві Палати: Ні	Половина членів

Країни та законодавчі органи	Відкриті та закриті засідання	Засідання комітетів під час пленарних засідань Палати	Засідання за межами Парламенту	Кворум для проведення засідання
<b>ЙОРДАНІЯ</b> Сенат Палата депутатів	Обидві Палати: Зазвичай закриті, але для представників груп, яких безпосередньо стосується питання, що розглядається, може бути зроблений виняток.	Ні	Ні	Не передбачено.
<b>НАМІБІЯ</b> Національна Асамблея	Закриті.	Так, за згодою усіх членів.	Так	Засідання починається за умови присутності більшості членів комітету.
<b>ПОРТУГАЛІЯ</b> Асамблея республіки	Закриті, якщо комітетом не було прийнято іншого рішення.	Як під час, так і не під час засідань Палати.	Винятково.	Повинно бути присутньо більше половини членів.
<b>РУМУНІЯ</b> Палата депутатів	Закриті, але комітет може запросити сторонніх осіб; сторонні особи можуть вимагати дозволу бути присутніми.	Ні	Ні	Обидві Палати: Проста більшість.
Сенат	Закриті.	Так	Ні	
<b>РОСІЯ</b> Державна дума  Рада федерації	Обидві Палати: Відкриті та закриті. Рішення про проведення закритого засідання приймається головою комітету.	Обидві Палати: Ні, засідання проводяться тільки у понеділок, вівторок та четвер. Палата засідає у середу та п'ятницю.	Обидві Палати: Здебільшого ні.	Обидві Палати: Не вимагається, рішення приймаються більшістю присутніх.
<b>СЕНЕГАЛ</b> Національна асамблея	Закриті.	Тільки під час засідань, за винятком надзвичайних ситуацій загальнодержавного масштабу.	Ні	Не передбачено.

Країни та законодавчі органи	Відкриті та закриті засідання	Засідання комітетів під час пленарних засідань Палати	Засідання за межами Парламенту	Кворум для проведення засідання
<p><b>СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО</b> Палата лордів</p> <p>Палата громад</p>	<p>Відкриті, коли заслуховуються свідки, але комітет може закрити засідання на свій розсуд.</p> <p>Кожний комітет складає власні правила, але, як правило, відкриті, коли виступають експерти або заслуховуються свідчення і закриті, коли проводяться дебати.</p>	<p>Обидві Палати: В обох випадках, коли пленарні засідання проводяться і коли ні.</p>	<p>Окремі комітети можуть бути уповноважені засідати за межами парламенту.</p> <p>Якщо комітет уповноважений Палатою.</p>	<p>Від окремих комітетів Палата вимагає присутності принаймні третини членів. Постійні комітети можуть засідати і при меншій кількості членів.</p> <p>Як правило 3 члени.</p>
<p><b>СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ</b> Сенат</p> <p>Палата представників</p>	<p>Обидві Палати: Зазвичай відкриті, якщо комітет не прийняв іншого рішення. Причини для проведення закритого засідання обмежені питаннями національної безпеки та кримінальними справами. Також, голосування про проведення закритого засідання повинно проводитися відкрито. Звичайно, засідання висвітлюється в пресі та на телебаченні.</p>	<p>Тільки протягом перших двох годин засідання та до 14<sup>00</sup>; в інших випадках вимагається дозвіл Сенату.</p> <p>Жодний комітет Палати (за винятком комітетів асигнування коштів, бюджету, регламенту, норм поведінки та шляхів і засобів) не має права проводити засідання без спеціального дозволу під час розгляду Палатою поправок до законопроектів.</p>	<p>Обидві Палати: Так</p>	<p>Обидві Палати: Визначається кожним комітетом, але, принаймні, не менше третини членів; для заслуховування свідень достатньо меншої кількості.</p>

Країни та законодавчі органи	Відкриті та закриті засідання	Засідання комітетів під час пленарних засідань Палати	Засідання за межами Парламенту	Кворум для проведення засідання
<p><i>ТАЙЛАНД</i> Палата представників</p> <p>Сенат</p>	<p>Обидві Палати проводять відкриті пленарні засідання, хоча проведення закритих дозволяється. Згода однієї чверті членів необхідна для проведення закритого засідання Сенату.</p>	<p>Так</p> <p>Ні</p>	<p>Обидві Палати: Так</p>	<p>Третина членів комітету.</p> <p>Більшість.</p>

**Таблиця 5. Роль комітетів у законодавчому процесі**

Країни та законодавчі органи	Чи обов'язковий розгляд законопроекту в комітетах перед його прийняттям в парламенті	Чи автоматично законопроекти направляються у комітети	Чи передбачено залучення сторонніх консультантів до розгляду законопроектів в комітетах
<b>АРГЕНТИНА</b> Сенат Палата депутатів	Обидві Палати: Так; але Палата може у виняткових випадках вирішити розглядати законопроект негайно.	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Конкретних положень не існує, але це можливо.
<b>БОЛГАРІЯ</b> Національна Асамблея	Так	Президент парламенту вирішує на розгляд яких комітетів слід відправляти ті чи інші законопроекти.	Так; час від часу використовується.
<b>КАНАДА</b> Сенат Палата громад	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так, всі.	Обидві Палати: Регламент надає комітетам право для виконання своїх функцій викликати осіб, вимагати папери та документи.
<b>КОСТА-РІКА</b> Законодавча Асамблея	Так	Не передбачено.	Комітети можуть запитувати від зацікавлених сторін усні та письмові коментарі.
<b>САЛЬВАДОР</b> Законодавча Асамблея	Так	Деякі потрапляють у комітети прямо (наприклад, бюджет), інші - за відповідним рішенням.	Так, Регламент констатує, що комітети мають право консультуватися із приватними особами для прояснення окремих питань та вилучати документи уряду та приватних організацій.
<b>ФРАНЦІЯ</b> Сенат Національна Асамблея	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Законопроект направляється до відповідного постійного комітету, якщо для його розгляду не було створено спеціальний комітет.	Обидві Палати: Ні

Країни та законодавчі органи	Чи обов'язковий розгляд законопроекту в комітетах перед його прийняттям в парламенті	Чи автоматично законопроекти направляються у комітети	Чи передбачено залучення сторонніх консультантів до розгляду законопроектів в комітетах
<b>НІМЕЧЧИНА</b> Федеральні Збори Рада Федерації	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Ні	Обидві Палати: Так, заслуховування доповідей експертів.
<b>УГОРЩИНА</b> Національна Асамблея	Так	Всі	Не є обов'язковим, але можливе та практикується.
<b>ІНДІЯ</b> Народна палата Рада штатів	Обидві Палати: Ні, розгляд законопроектів у комітетах відбувається лише за рішеннями Палати або головуючого відповідної Палати.	Обидві Палати: Ні	Обидві палати: Усні та письмові свідчення як вважається за потрібне.
<b>ІРЛАНДІЯ</b> Сенат Даїл	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Направляються усі законопроекти; як правило, до комітету всієї Палати.	Обидві Палати: Окремі комітети мають право викликати осіб, вимагати документи та брати свідчення за будь-яким законопроектом. З будь-якого питання, що варте, на думку комітету, розгляду можуть готуватися спеціальні звіти.
<b>ЯПОНІЯ</b> Палата радників Палата представників	Обидві Палати: Так; винятки - подання авторами законопроекту вимоги щодо його негайного розгляду. У цьому випадку, Палата спеціальною резолюцією може оминати стадію розгляду законопроекту у комітеті.	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Зазвичай ні, але під час розгляду важливих питань, комітет може проводити відкриті засідання і, у разі потреби, заслуховувати експертів.
<b>ЙОРДАНІЯ</b> Сенат Палата депутатів	Так	Всі законопроекти.	Регламент надає право комітетам запрошувати всіх кого вони хочуть бачити на своїх засіданнях.
<b>НАМІБІЯ</b> Національна Асамблея	Ні	Ні	Ні



Країни та законодавчі органи	Чи обов'язковий розгляд законопроекту в комітетах перед його прийняттям в парламенті	Чи автоматично законопроекти направляються у комітети	Чи передбачено залучення сторонніх консультантів до розгляду законопроектів в комітетах
<b>ПОРТУГАЛІЯ</b> Асамблея республіки	Так	Так	Так, під час розгляду окремих видів законодавства від комітетів вимагається залучення до консультацій окремих неурядових організацій (наприклад, профспілок). Комітетам надається право консультуватися з будь-яких питань із експертами та неурядовими організаціями.
<b>РУМУНІЯ</b> Палата депутатів Сенат	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Так	Обидві Палати: Не забороняється
<b>РОСІЯ</b> Державна дума  Рада федерації	Так  Так	Спершу подаються у Думу, потім автоматично направляються до комітетів.  Так	Обидві Палати: Так
<b>СЕНЕГАЛІ</b> Національна Асамблея	Так	Якщо цього вимагає представник Президента Республіки або відповідного комітету.	Так
<b>СПОЛУЧЕНЕ КОРОЛІВСТВО</b> Палата громад  Палата лордів	Всі законопроекти направляються до комітетів, якщо не було прийнято рішення про протилежне.  Всі законопроекти за винятком тих, що передбачають асигнування державних коштів.	Законопроекти направляються до постійних комітетів, якщо Палата не прийняла рішення про протилежне	Так, але тільки у тих небагатьох випадках, коли законопроект направляється в окремий комітет.  Так, але тільки у тих небагатьох випадках, коли законопроект направляється в окремий комітет. Нещодавно почала застосуватися практика надання постійним комітетам права заслуховувати свідчення.

Країни та законодавчі органи	Чи обов'язковий розгляд законопроекту в комітетах перед його прийняттям в парламенті	Чи автоматично законопроекти направляються у комітети	Чи передбачено залучення сторонніх консультантів до розгляду законопроектів в комітетах
<p><b>ТАЙЛАНД</b> Палата представників</p> <p>Сенат</p>	<p>Ні</p> <p>Так, але як правило цим займаються комітети ad hoc</p>	<p>Ні, направляються у комітети відповідною резолюцією Сенату.</p> <p>Не передбачається.</p>	<p>Обидві Палати: Так</p>
<p><b>СПОЛУЧЕНІ ШТАТИ</b> Сенат</p> <p>Палата представників</p>	<p>Обидві Палати: Законопроекти як правило розглядаються комітетами, але в принципі жодне положення цього не вимагає.</p>	<p>Як правило, Палата приймає законопроекти, не направляючи їх до комітету Сенату, якщо до такого комітету вже був направлений законопроект подібної природи.</p> <p>Ні, на розсуд Співкерера. Останній рідко направляє один законопроект до кількох комітетів та зазвичай визначає термін, за який комітет має завершити розгляд.</p>	<p>Обидві Палати: Так.</p>