

## ПАРЛАМЕНТ НИДЕРЛАНДОВ

*Эта статья является научным исследованием одного из главных институтов конституционного права Нидерландов. В статье анализируются особенности парламента, его компетенция и направление деятельности.*

В ст. 50 Конституции Нидерландов по организации и составу Генеральных штатов (Slaten-Generaal) в первую очередь установлено, что Генеральные штаты представляют весь народ Нидерландов. Это положение имеет особое историческое значение. Оно отражает выбор, который был сделан при создании унитарного государства. Члены Генеральных штатов не занимают должности представителей суверенных провинций, как это было во времена Республики Объединенных Нидерландов. Таким образом, Генеральные штаты следует рассматривать как народный и национальный представительный орган. На основании ст. 50 Конституции можно также сделать вывод, что члены Генеральных штатов при действующем государственном устройстве проявляют себя таким образом, чтобы содействовать только местным, региональным или другим групповым интересам.

Генеральные штаты состоят из Первой палаты (Eerste Kamer) и Второй палаты (Tweede Kamer) (ст. 51, подп. 1 Конституции). Двухпалатная система действует с 1815 года. Под влиянием Бельгии учредители Конституции решили разделить Генеральные штаты на две отдельные палаты. Вторая палата состояла из выборных депутатов, Первая палата — из членов, назначенных королем. Лица, предлагавшие двухпалатную систему, стремились

следовать примеру Британского парламента, создав отдельную Палату для дворянства, которое могло бы поддержать короля оппозиционно выборной Палате<sup>1</sup>.

Однако по прошествии времени двухпалатная система стала развиваться в противоположном направлении. Формально-го представительства дворянство в парламенте никогда не имело. После 1848 года развитие парламента было направлено к представительной демократии с парламентской системой. С этого времени члены Второй палаты избирались прямым голосованием, в то время как члены Первой палаты избирались непрямим голосованием членами провинциальных штатов. Итак, обе палаты учреждались на демократической основе.

Если двухпалатную систему Нидерландов невозможно сравнивать с британской, то ее нельзя также сравнивать и с французской или немецкой. Как уже было установлено, обе палаты Генеральных штатов представляют все население Нидерландов. Федеральные или региональные государственные органы не имеют представительства в отдельной палате. Двухпалатную систему Нидерландов можно рассматривать как совместную.

В принципе обе палаты осуществляют одни и те же функции. Поэтому неудивительно, что в прошлом делалось несколько попыток упразднить Первую палату по

---

той причине, что она дублировала функции Второй палаты.

Может возникнуть вопрос, какие позиции занимают отдельные палаты в Парламенте. В первую очередь они обе исполняют законченные и (что очень важно) одинаково полезные роли в парламенте. Это становится особенно очевидным при закреплении за ними полномочий в соответствии с конституционным правом. Обе они образуют часть формальной законодательной власти. Обеим предоставлены важные парламентские права, такие как полномочия на денежные средства, право расследования, интерpellации и право допроса. Министерская ответственность и право конфиденциальности в парламентской системе применяются к обеим палатам.

Тем не менее, обе палаты обязаны исполнять различные роли в некоторых сферах, и это можно увидеть как в конституционном праве, так и в парламентской практике. При подготовке законодательного акта по нему всегда сначала проводятся дебаты во Второй палате. Только Вторая палата имеет право законодательной инициативы и внесения поправок. Следовательно, в законодательном процессе только Первая палата имеет возможность принятия или полного отклонения предложения, которое было одобрено Второй палатой. Кроме того, консультация с правительством по определенным назначениям, например, в Верховный Суд, служит поддержкой исключительно Второй палате<sup>2</sup>.

Вероятно, даже более важным, чем различия в конституционном праве, являются взаимосвязи, которые возникли в ходе исторического развития парламентской системы. В общих словах можно констатировать, что Вторая палата в течение длительного времени достигла политического первенства в парламенте, особенно в сфере действия министерской ответственности и права конфиденциальности. Во взаимоотношениях между правительством и парламентом доминирую-

щее положение занимает Вторая палата. Формирование кабинета основано на политическом равновесии, существующем в этой палате. В первую очередь во Второй палате (а иногда исключительно только в ней) проводятся представление и защита правительственной политики. Первая палата занимает второстепенное положение. В целом она была сформирована как палата повторного рассмотрения. В сфере законодательного процесса ее работа особенно оценивается в наше время. Предполагалось, что она будет выполнять функции защиты от неконституционных или поспешно принимаемых законодательных актов.

Состав и методы работы обеих палат связаны с процессом развития, через который они проходили. Вторая палата теперь состоит главным образом из профессиональных политиков. Частота заседаний (заседаний в полном составе и собраний комиссий) является высокой, и фактически они идут всю рабочую неделю. Происходят частые встречи с членами правительства. Первая палата состоит из членов, которые главным образом занимаются внепарламентскими вопросами. Обычно они встречаются только один раз в неделю, консультации же с членами правительства проводятся значительно реже.

Несмотря на то, что практически Первая палата признает политическое первенство Второй палаты и в основном проявляет сдержанность, нет, конечно, положений, по которым она должна уступать Второй палате, если существует различие во мнениях. Наоборот, вполне возможна (и это часто происходит на практике) ситуация, когда Первая палата отклоняет законопроект, одобренный Второй палатой. Конституционное право Нидерландов не имеет каких-либо соглашений по принятию решений, касающихся таких различий мнений между палатами. В последние годы в различных источниках настойчиво высказывается идея издания постановлений по конфликтам, благодаря

---

которым последнее слово останется за Второй палатой.

Также не исключены конфронтации с кабинетом министров. В последние годы Первая палата неоднократно оказывала упорное сопротивление предложениям правительства, которые пользовались широкой поддержкой во Второй палате. И только угроза правительственного кризиса вынуждала Первую палату «склонить голову». Такое развитие событий частично объясняется действием парламентской системы в двух палатах. Как было показано, в Нидерландах сформирован кабинет на основе политического равновесия во Второй палате. Состав кабинета наиболее достоверно отражает большинство парламентских групп.

Отчужденность парламентских групп в Первой палате от процесса формирования кабинета означает, что они более склонны к критике правительственной политики. С точки зрения парламентской демократии такую ситуацию следует одобрить. Она заслуживает того, чтобы стать образцом для Второй палаты.

Двухпалатная система не препятствует проведению совместных встреч двух палат для обсуждения проблем и принятия решений. На такой объединенной сессии, возглавляемой председателем Первой палаты, обе палаты рассматриваются, как одна (ст. 51, подп. 3 Конституции). Это не позволяет им достигать различных решений по одним и тем же вопросам. Конституция представляет перечень всех условий, когда Генеральные штаты собираются на объединенную сессию для обсуждения вопросов и принятия решений. В разделе, посвященном королю, показано, что существует несколько обстоятельств, когда Конституцией предусматривается объединенная сессия<sup>3</sup>.

Кроме того, на сессии произносится ежегодная тронная речь (*Troonrede*) в связи с началом парламентского года (ст. 65 Конституции) и дается согласие правительству на объявление Королевством войны (ст. 96 Конституции).

По сравнению с большинством других западноевропейских государств парламент Нидерландов имеет относительно небольшое число депутатов. В соответствии со ст. 51 Конституции Вторая палата состоит из 150 депутатов, а Первая палата — из 75. Рассматривая выборы членов обеих палат (*Kamerleden*), можно сделать следующие замечания.

Ст. 4 Конституции гарантирует каждому гражданину Нидерландов право избирать членов генеральных представительских органов, к которым относятся Генеральные штаты, и выставлять на выборы в них свою кандидатуру. Конституция и Избирательный кодекс (*Kieswet*) накладывают на это право ряд ограничений. Граждане Нидерландов, которые достигли восемнадцатилетнего возраста и не признаны неспособными для голосования (ст. 54 Конституции), имеют право отдавать голос за кандидатов в члены Второй палаты. Акт о гражданстве Королевства Нидерландов (*Rijkswet op het Nederlanderschap*) определяет, кто является гражданином Нидерландов. В принципе, для осуществления права голоса лицо не обязано проживать в Нидерландах.

Ст. 55 Конституции вносит ряд исключений, касающихся предоставлению права голоса. Каждый, кто несет ответственность за правонарушение, что сформулировано Актом парламента, и был осужден окончательно вступившим в силу приговором суда к тюремному заключению сроком на один год или более и в то же время был лишен права голоса, не допускается к голосованию. Обстоятельства, когда имеет место лишение права голосования, устанавливаются Актом парламента.

Кроме того, каждый, кто считается юридически неспособным окончательно вступившим в силу решением суда вследствие психического заболевания, также лишается права голоса.

Сказанное выше обозначает тех, кто представляет электорат Второй палаты. Члены провинциальных штатов представ-

---

ляют электорат Первой палаты (ст. 55 Конституции). Требования, которым должны соответствовать эти депутаты, сформулированы в ст. 129 Конституции. Они должны быть голландцами, проживающими в провинции, а также должны выполнять определенные требования, для лиц, избранных во Вторую палату. Члены провинциальных штатов избираются прямым голосованием гражданами Нидерландов, проживающими в провинции.

На основании этого краткого обзора избирательного права можно сделать некоторые замечания по поводу самих выборов. Выборы в обе палаты происходят каждые четыре года. Конституцией устанавливается, что продолжительность парламентской сессии составляет четыре года при двухпалатной системе (ст. 52). Такие четырехлетние выборы называются периодическими выборами. Выборы также могут проходить в промежутках между роспуском одной или обеих палат. В обоих типах выборов все места в палате уже распределены к моменту перевыборов.

Принятие общего избирательного права посредством конституционных реформ 1917 года сопровождалось фундаментальным изменением избирательной системы. До 1917 года в Нидерландах действовала мажоритарная система абсолютного большинства, организованная на базе избирательных округов. Такая избирательная система способствовала кооперации между политическими партиями во время выборов. Два главных политических блока, состоящих из коалиций близких по духу партий, боролись за завоевание парламентского большинства. Результат выборов определял политический состав кабинета.

После 1917 года действовала система пропорционального представительства, благодаря которой страна считалась единой избирательной территорией. При такой системе кандидат избирается, если выигрывает, набрав 1/150 (Вторая палата

или 1/75 (Первая палата) от числа юридически действительных поданных голосов.

Система пропорционального представительства Нидерландов считается списочной. Избиратель голосует по отдельному (партийному) списку, где он может сделать простой выбор.

Процедуру по выборам членов Второй палаты можно кратко изложить следующим образом. Она начинается с выдвижения кандидата в день, установленный Избирательным кодексом. Выдвижение кандидатур контролируется политическими партиями. Выдвижение происходит, когда списки кандидатов представляются на рассмотрение председателю одного из главных избирательных участков. Списки должны быть поддержаны не менее, чем десятью избирателями. За каждый список нужно уплатить депозит (задаток, вклад), несмотря на то, что это список от партии, которая уже имеет место в парламенте. Вклад сдается государству, если список набирает менее 75% квоты. В избирательном бюллетене списки пронумерованы по порядковому номеру представителей, которых партии имеют в парламенте.

Голосование происходит через сорок три дня после выдвижения. Избиратель приходит на избирательный участок с посланной ему регистрационной карточкой. Ему дают избирательный бюллетень, на котором напечатаны списки кандидатов. Ст. 53 Конституции устанавливает, что голосование должно быть тайным. В соответствии с Избирательным кодексом допускается голосование по почте и голосование через представителя (по доверенности).

Определение результата выборов представляет собой типичный арифметический процесс. Все голоса в списках компилируются (составляются) вместе на центральном избирательном участке, где затем определяется квота (доля голосов). Это количество отданных голосов делится на количество мест (150). Каждый список, который достигает квоты один раз и

---

более, получает соответствующее число мест. Остальные места распределяются согласно системе Д'Хондта (наибольших средних чисел), которая устраивает крупные партии. Избирательный кодекс также дает право составлять смешанные списки во время выдвижения, которые могут принести выгоду при распределении остальных мест. Наконец, места для каждого списка должны быть распределены среди кандидатов по этим спискам. Доступные места в первую очередь закрепляются за теми кандидатами, которые набирают более половины квоты. Порядок первоочередности между ними определяется числом полученных ими голосов.

Выборы кандидатов Первой палаты происходят также в соответствии с системой пропорционального представительства. За исключением случаев, когда распускается палата, выборы проходят через три месяца после выборов членов провинциальных штатов. Таким образом, провинциальные выборы оказывают почти промежуточный эффект на состав Первой палаты.

Выдвижение происходит в дату, указанную Избирательным кодексом. Затем списки кандидатов представляются на рассмотрение королевскому комиссару. Здесь численность списков тоже соответствует числу мест, которые каждая партия имеет в Первой палате.

Выборы происходят через тридцать четыре дня после выдвижения. Королевский комиссар определяет результат голосования и сообщает его в центральный избирательный участок, на котором определяется общий результат голосования. В связи с этим важно заметить, что не каждый голос имеет одинаковый вес. Число голосов зависит от числа жителей в каждой провинции. В остальном определяется результат фактически так же, как для Второй палаты.

В отношении организации и методов работы Генеральных штатов Конституция содержит положения, которые указывают

на автономию и независимость. Прежде всего это ст. 72, которая предоставляет двум палатам полномочия на составление устава — отдельного или совместного. Уставы Первой и Второй палат имеют важное значение для функционирования парламента. На основании таких уставов палаты свободны в принятии своих собственных решений по внутренним структурным вопросам и по способу осуществления своей надзорной и законодательной деятельности.

Устав представляет собой свод внутренних распоряжений, которые всего лишь устанавливают связи между членами палат. Государственные министры и их заместители не могут извлечь из устава никаких прав или обязанностей для себя. В процессе составления устава или его изменений они не участвуют.

Членство в палате прекращается в четырех случаях: в случае смерти; в случае отставки; в случае, когда установлено, что у кандидата отсутствует одно из требуемых условий для членства; и в случае, когда он занимает пост, несовместимый с членством в парламенте. В двух последних случаях решающее слово остается за палатой, если возникают различные мнения. Конституционное право Нидерландов не создает такого положения, когда членство в парламенте должно прекращаться, например, судебным вердиктом.

Существует норма, когда членство в одной из палат не должно совмещаться с другими функциями. Это относится с несовместимости. Ст. 57, подп. 1 Конституции в первую очередь исключает возможность того, чтобы кто-либо мог быть одновременно членом обеих палат, что является необходимой предпосылкой двухпалатной системы. Затем в подп. 2 этой статьи приводится ряд должностей, которые нельзя занимать, являясь членом парламента. К ним относятся: посты государственных министров и их заместителей, члена Верховного суда, а также пост генерального прокурора или гене-

---

рального адвоката высшего судебного органа страны. Можно считать, что эти несовместимости должны быть основаны на принципе разделения полномочий.

Особого рассмотрения заслуживает невозможность совмещать членство в парламенте с постами государственного министра или его заместителя. Это является типичным для взаимоотношений между правительством и Генеральными штатами. Конституционное право Нидерландов предполагает, что правительство и парламент являются двумя отдельными и различными институтами управления. На практике такие взаимоотношения называются *дуалистическими* (двойственными).

Государственные министры и их заместители не назначаются парламентом и не должны быть его членами. Несовместимость уже упомянутых выше функций подчеркивает разделение между этими институтами управления. В Конституции имеется положение, являющееся исключением из этого правила (ст. 57, подп. 3): если государственный министр или его заместитель подали в отставку, он может совмещать покидаемую должность с членством в Генеральных штатах. На практике часто так и происходит, когда уходящие с должности государственные министры и их заместители совмещают обе функции, в то время как формируется кабинет.

В Конституции есть несколько других положений, касающихся несовместимости определенных должностей с членством в парламенте (ст. 61, подп. 2). Секретарь и другие государственные гражданские служащие, работающие в палатах, не могут одновременно являться членами парламента. Кроме того, в 1983 году Конституция дала возможность законодателю заявить о несовместимости некоторых других гражданских должностей с членством. До сегодняшнего времени такой законодательный акт не вступил в действие. В настоящее время действует другой тип правил, который вступил в

силу при старом конституционном режиме. Он позволяет определенным группам гражданских служащих совмещать службу с членством в парламенте, но они могут не выполнять своих функций в период членства. Следовательно, их деятельность в качестве государственных гражданских служащих временно приостанавливается. В нормах есть положения по финансовой компенсации в необходимых случаях и по праву возвращения на государственную гражданскую службу по истечении срока членства в парламенте. Обсуждается односторонний преференциальный режим этой профессиональной группы — с учетом того, что она обширно представлена в современном парламенте.

В отношении автономии и независимости членов палаты также является важной ст. 67, подп. 3 Конституции: члены не связаны мандатом при голосовании. Ранее уже обсуждалось значение принципа свободного мандата во взаимоотношениях членов парламента с политическими партиями. Этот принцип не означает, что члены парламента не могут руководствоваться пожеланиями и мнениями своих собственных партий в процессах по принятию решений. На практике наличие политической дисциплины в парламентских группах не является чем-то необычным для парламента Нидерландов.

Само по себе принятие отдельными членами парламента решений в соответствии с мнением их парламентской фракции, кажется, не вызывает возражений. Уставы предполагают, что члены парламента работают вместе в парламентских группах. Очевидно, что внутри такой группы должны быть соглашения по общим позициям. Кроме того, этот вид сотрудничества усиливает позицию парламента. Это облегчает формирование мнений и принятие решений в Палате, а также задает им курс.

Свободный мандат играет большую роль в том смысле, что член парламента может свободно осуществлять, изъяслять

---

свою волю. Если он голосует против указаний от своей партии или фракции, законность его голоса сохраняется. На практике диссидентское голосование не считается необычным явлением. Если, однако, политические конфликты внутри фракции становятся более или менее постоянными, сотрудничество может прекратиться. История парламента Нидерландов имеет многочисленные примеры раскола парламентских фракций вследствие таких конфликтов. Все это имеет только внутрипартийные последствия. Члены парламента могут быть исключены из партии или фракции, но они не обязаны отказываться от места в парламенте.

Автономия и независимость членов парламента гарантируется предусмотренной мерой неприкосновенности. Ее нельзя сравнивать с королевской неприкосновенностью. В то время как короля нельзя считать ответственным за иные полномочия правительства, член парламента, в принципе, подвергается судебному контролю почти так же, как любой другой гражданин. Существует очень мало исключений из этого правила, поскольку к нему имеет отношение деятельность внутри самого парламента.

Одно из положений ст. 71 Конституции устанавливает, что члены Генеральных штатов не могут отвечать в суде или быть обвинены за свои высказывания в парламенте или в парламентском комитете, а также за свои соображения, представленные в письменном виде. Парламентская неприкосновенность не только оказывает влияние на уголовное преследование и дисциплинарные дела, она также распространяется на ответственность в соответствии с гражданским правом. Она распространяется только на высказывания, выраженные в устной или письменной форме. Но неприкосновенность не понимается, как разрешение к нанесению оскорблений или к совершению иных уголовных преступлений. Парламент должен защищать себя от неверного ис-

пользования неприкосновенности. Этим специально занимаются спикеры палат, которые на основании уставов правомочны принимать дисциплинарные меры. Палаты и их спикеры могут противодействовать неприемлемо написанным высказываниям, замечаниям по делу, принимая решение о недопустимости опубликования документов. Существует несколько возможных вариантов ответов на устные замечания. Члену парламента может быть сделано замечание, предъявлено требование прекратить прения, или он может быть удален с заседания. На практике такие меры порядка применяются редко. В парламенте Нидерландов дебаты проводятся в деловом тоне. Члены парламента ценят личные взаимоотношения друг с другом. Эмоции редко когда либо достигают высокого накала, что, вероятно, частично определяется голландским национальным темпераментом, обладатели которого, конечно, не отличаются вспыльчивостью.

За исключением письменных и устных выступлений в парламенте, член парламента несет ответственность в соответствии с уголовным и гражданским правом — почти такую же, как и любой другой гражданин. Что касается определенных уголовных преступлений, то уже давно существовало специальное судопроизводство для защиты членов парламента от необдуманного обвинения. Ст. 119 Конституции определяет следующую процедуру. Только Вторая палата и правительство могут потребовать предъявить обвинение члену палаты за преступления, совершенные во время его членства. Обвинение предъявляет Генеральный прокурор Верховного суда. Члены парламента привлекаются к судебной ответственности в первой и последней инстанции Верховным судом. Таким образом, принятие обвинительного решения остается за политическим органом. Тот факт, что дело слушается только в одном суде, означает, что член парламента не находится

---

слишком долго в центре политической борьбы и политическая жизнь не меняется слишком заметно в худшую сторону.

Наконец, несколько слов следует сказать о финансовом положении членов Генеральных штатов. Ст. 63 Конституции предусматривает, что финансовое положение членов и бывших членов Генеральных штатов, а также оставшихся в живых родственников умерших членов должно регулироваться актом парламента. Палаты могут не пропустить законопроект, имеющий отношение к этому вопросу, несмотря на то, что в пользу его решения проголосовало большинство в две трети голосов. Это следует из того, что не сам парламент, а законодательная власть (включая правительство) является тем, кто устанавливает правовую норму по этому вопросу. На практике, однако, правительство принимает независимое решение. Используя формулировку «финансовых положений», Конституция дает дорогу всем видам финансовых средств, однако они различны для членов Первой и Второй палат и для разных членов каждой палаты.

Современные статутные положения допускают, что членство во Второй палате предполагает полную занятость, тогда как члены Первой палаты обеспечивают себе основную занятость где-то в другом месте. Последние получают гарантию возмещения финансовых убытков, которая связана с уровнем зарплаты при частичной занятости на гражданской службе.

Члены Генеральных штатов обладают, в общем, двумя главными полномочиями: участие в законодательном процессе и осуществление контрольных функций при реализации правительством своих властных полномочий. Рассмотрим ниже эти два аспекта поочередно.

В соответствии со ст. 81 Конституции властные полномочия на составление Актов парламента (*wetten*) возлагаются на правительство и Генеральные штаты, которые действуют совместно. Ни сама Кон-

ституция, ни какой-либо другой конституционный закон не определяют, каково должно или может быть содержание акта парламента. В принципе законодатель обладает правом составлять проект Акта по своему усмотрению. Но его нельзя считать полномочным. Существуют рамки, за пределы которых содержание Акта не выходит. Так, глава 8 Конституции формулирует специальную процедуру введения поправок к Конституции. Кроме того, законодательная власть может не вносить то, что противоречит основным правам или другим конституционным положениям. Например, в соответствии с Конституцией определенными полномочиями кроме законодательной власти наделены и другие органы — такие, как правительство или суд. В настоящее время также предполагается, что законодатель должен учитывать общие юридические принципы, даже несмотря на то, что здесь, в сущности, судебный контроль над ними может отсутствовать.

Конституционное право не только выдает приказы, которые законодатель может не издавать, оно также устанавливает те, которые он издавать обязан. Конституция и Основной закон (Хартия) часто обращаются к законодательной (государственной, национальной) власти, поскольку она устанавливает нормы. Например, это проявляется в случае, когда многие основные права и положения взаимосвязаны с организацией и полномочиями центральных государственных учреждений, и в случае финансовых норм (бюджет, налоговая и денежная система). Позднее будет рассмотрен вопрос о том, когда законодательные органы могут делегировать свои нормотворческие полномочия.

В соответствии со ст. 81 Конституции полномочия по определению статусов остаются за правительством и Генеральными штатами. Инициатива по законодательной деятельности может исходить от



---

правительства или от одного или нескольких членов Второй палаты. На практике большинство Актов выпускается по инициативе Правительства. Для получения ожидаемого результата они должны подвергаться обширной ведомственной гражданско-правовой процедуре рассмотрения. Поэтому уделим внимание также вопросам, касающимся правительственных законопроектов.

Законопроекты подготавливаются гражданскими государственными служащими в определенном министерстве, иногда при сотрудничестве с другими министерствами. В процессе подготовительных стадий обычно проводятся консультации с представителями социальных групп, а также с экспертами. Также обращаются за консультациями в один или несколько совещательных органов, которых в Нидерландах множество. Соответствующие министры помещают отзывы на эти консультации в так называемом дополнительном отчете и в случае необходимости вносят в законопроект поправки. После этого он считается подготовленным для передачи на рассмотрение во Вторую палату. Одновременно передаются на рассмотрение материалы консультаций Государственного совета, дополнительный отчет и отчеты по любым другим консультациям.

После этого президиум Второй палаты передает законопроект в руки постоянной или специальной комиссии. Рассмотрение законопроекта комиссией обычно проводится в письменной форме, в противоположность процедурам многих других стран. Комиссия выпускает промежуточный или заключительный отчеты, в которых содержатся письменные комментарии различных парламентских фракций внутри комиссии по предложенному законопроекту. Правительство дает отзыв к промежуточному отчету с меморандумом в форме отчета или к (заключительному) отчету с меморандумом в форме отзыва к (заключительному) отчету. На этой ста-

дии правительство может вносить поправки к законопроекту.

После того, как эти рассмотрения завершатся, что иногда длится годами, начинается пленарное обсуждение законопроекта. Законопроект поддерживается во Второй палате одним или несколькими государственными министрами или их заместителями. Дебаты по предложенному законопроекту проходят в два этапа. На первом этапе дебаты идут по общему содержанию законопроекта, а на втором этапе рассматриваются отдельные статьи. Второй этап имеет важное значение в связи с полномочиями Второй палаты на внесение поправок. Правительство также может вносить поправки в свой законопроект во время пленарного обсуждения.

Первая палата не обладает полномочиями на внесение поправок. Она может его только принимать или отвергать. Кроме того, сразу после утверждения законопроекта Второй палатой правительство более не имеет возможности вносить поправки. Все, что может сделать правительство, — по инициативе Первой палаты или по своей собственной, — это представить во Вторую палату на рассмотрение закон, вносящий поправку в другой закон (*novelle*). Это можно рассматривать, как законопроект для внесения поправок в законопроект, ожидающий решения Первой палаты.

Рассмотрение законопроекта комиссией проходит таким же образом, как во Второй палате. После рассмотрений комиссией проводится пленарное обсуждение, и по всему законопроекту ведется голосование. Правительство, однако, может отозвать законопроект до голосования. Это возможно сделать на любой стадии с момента, когда законопроект впервые представлен Второй палате.

Если Первая палата принимает законопроект, его отклонение происходит редко — он должен только пройти через ратификацию правительством, о чем сообщает король. Законопроект должен

---

быть также контрассигнован одним или несколькими государственными министрами или их заместителями (ст. 87 Конституции). После утверждения он становится Актом парламента. Следует добавить, что Акт не вступает в силу до момента опубликования. Акт публикации вводит в действие ст. 88 Конституции. Ст. 3 Акта публикации (*Bekendmakingswet*) требует, чтобы акты парламента были опубликованы в Своде законов (Статутной книге) (*Slaatablad*). За их опубликование отвечает министр юстиции.

Наряду со своими частичными законодательными полномочиями палаты Генеральных штатов играют также важную роль в управлении. Наиболее важным элементом этого, с точки зрения действующего (позитивного) права, является министерская ответственность, которая регламентируется в ст. 42 во взаимосвязи со ст. 68 Конституции. Согласно этим определениям, государственные министры и их заместители обязаны предоставлять информацию по запросу одного или нескольких членов парламента при условии, что предоставление такой информации не наносит ущерба государственным интересам. Такая информация может предоставляться несколькими путями. Очевидными примерами являются интерпелляция (запрос) и право на допрос.

Один из важных механизмов контроля, который не регламентируется в конституционном праве, касается формирования кабинета. Правительственная программа заново сформированного кабинета стремится стать почти точной копией коалиционного соглашения, заключенного между парламентскими фракциями, которые поддерживают кабинет. Таким образом, по крайней мере, в начальный момент эти фракции оказывают огромное влияние на политику кабинета. Кроме того, правительство составляет годовой правительственный отчет и представляет бюджет. Это дает палатам достаточную возможность для рассмотрения политики,

которую намеревается проводить правительство. Через предложения и внесение поправок к предложениям по бюджетным актам парламент может выражать свою точку зрения.

Специальные формы контроля имеют место в тех случаях, когда правительство не может принять решение без предварительного согласия законодательных органов или палат Генеральных штатов. Таким образом, для заключения договоров и объявления войны, в принципе, требуется одобрение Генеральных штатов. В других случаях Генеральным штатам предоставлены полномочия прекращать распоряжения правительства (остановить выпуск указов). Такое происходит в случае, если правительство объявило в стране чрезвычайное положение. Генеральные штаты правомочны принимать решения по отмене или продолжению чрезвычайного положения (ст. 103, подп. 3 Конституции).

В дополнение к обсужденным законодательным и контролирующим функциям существует ряд специфических поручений, которые выполняет одна из двух палат. Например, Вторая палата назначает государственного омбудсмана (уполномоченного по рассмотрению жалоб) и представляет на рассмотрение рекомендации для членов Верховного суда и Генеральной ревизионной палаты (Аудита). Кроме того, в обеих палатах существует комиссия по прошениям, которая рассматривает входящие прошения.

О бюджете уже упоминалось несколько раз. Как во многих других странах Западной Европы, по нему актом парламента издается указ. Каждое министерство имеет свой собственный бюджет, который подчеркивает ответственность отдельного министра. Бюджет принимают сроком на один календарный год.

Установление бюджета — это не единственное, что Конституция возлагает на законодательные органы. Законодателю также предписано регулировать избира-

---

тельное право, денежную систему и государственную систему налогообложения.

Ст. 107 Конституции особенно важна для гарантий правового единообразия. Она инструктирует законодателя, как составлять общие кодексы по регулированию гражданского, уголовного, гражданско-процессуального и уголовно-процессуального права. Та же статья также требует от законодателя формулировать общие нормы административного права. Наконец, законодатель должен регулировать правовой статус гражданских служащих.

При любом описании работы парламента большое значение имеет описание как внутренней организации, так и организации деятельности палат. В Конституции мало говорится об этом. Она дает только несколько общих норм. Палаты в большой степени правомочны определять для самих себя свою организацию и методы работы. Правила процедуры содержат подробные нормы по этим вопросам.

Члены парламента стремятся объединяться в парламентские группы или фракции (*fracties*). Это заметно на пленарных сессиях Второй палаты, когда депутаты одной группы сидят рядом. В соответствии с правилами процедуры считается, что во фракцию входят те члены, которые избирались по списку, возглавленному одной и той же политической партией. Фракции не задуманы как ведомства внутри палат. Они не наделены никакими полномочиями, касающимися функционирования палаты. Они представляют собой неформальные группы депутатов, принимающих на себя обязательство работать вместе. Их внутренняя организация сильно напоминает ассоциацию. Высший орган парламентской фракции представляет собой общее собрание членов фракции, за которым следует исполнительный комитет и председатель, являющийся политическим лидером фракции.

Организация фракции и распределение полномочий между ее различными органами в большой степени позволяет предвидеть поведение отдельных депутатов внутри фракции и за ее пределами. Фракция стремится обеспечить совместное голосование своих членов в палате как группы. Это объясняется фракционной дисциплиной. Действия, предпринятые в палате отдельными членами, обычно основаны на решении фракции. Несмотря на то, что парламентская группа не имеет большого значения (согласно положениям Конституции), на самом деле она очень важна и повседневной политической жизни.

Значительная часть работы парламента происходит в комиссиях. Существуют различные виды комиссий. Во-первых, некоторые комиссии учреждены уставом. Во Второй палате, например, есть комиссия по рассмотрению мандатов избранных депутатов, национальная комиссия по расходам, комиссия по прошениям и процессуальная комиссия. Можно также отметить различия между постоянными и специальными комиссиями. Палата учреждает постоянную комиссию параллельно, аналогично каждому министерству. Другие постоянные комиссии могут также учреждаться во взаимосвязи с особыми политическими сферами, охватывающими одно или более число министерств (например, в связи с политикой в отношении меньшинств). Президиум может также учреждать специальные комиссии по предварительным рассмотрениям законодательных предложений.

Палата также уполномочена создавать специальные комиссии для других целей. Специальные комиссии, в отличие от постоянных, не создаются на период сессии. Они существуют, пока не завершится их работа.

Важную роль в создании комиссии играет спикер. В принципе, только он решает, сколько депутатов будет заседать в комиссии, несмотря на то, что палата мо-

жет решить иначе. Он назначает членов комиссии и их заместителей. На практике он стремится консультироваться по составу комиссии с президиумом и обычно — также с политическими фракциями. Таким образом, он старается отражать политическое равновесие в палатах по возможности наиболее достоверно.

Комиссия назначает своего собственного спикера, после чего между партиями проводятся интенсивные консультации. Должность председателя в такой важной политической комиссии, как, например, постоянная комиссия иностранных дел, превращается в конкурсный парламентский пост.

Президиум играет важную роль при распределении направлений деятельности различных комиссий во Второй палате. Этот орган, например, решает, будет законопроект передан на рассмотрение в постоянную или в специальную комиссию.

Обе комиссии выполняют две функции в качестве общей нормы. Во-первых, они проводят подготовительную работу над правительственными законопроектами в устной или письменной форме и отсылают их в палату на обсуждение. Во-вторых, они играют важную роль, способствуя обмену идей с правительством. За последние годы вторая функция становится все более значительной, особенно во Второй палате. В настоящее время государственные министры и их заместители часто появляются в комиссиях с целью разъяснения политики правительства. Недавно, тем не менее, настойчиво звучали голоса в пользу уменьшения количества

бесчисленных заседаний комиссий во Второй палате с целью усиления позиций пленарной сессии палаты.

Наконец, остается упомянуть о двух особых аспектах работы комиссий. В первую очередь — о постоянных и специальных комиссиях, уполномоченных проводить открытые или закрытые слушания. Возможно, разрешение принимать в них участие нужно для того, чтобы отдельные заинтересованные граждане могли выразить свои взгляды. Это нужно и для сбора информации, чтобы услышать, к примеру, мнение специалиста. Во-вторых, постоянная или специальная комиссия во Второй палате уполномочена проводить так называемые расширенные заседания комиссии (Uitgebreide Commissievergadering, UCV), на которых могут присутствовать все члены палаты. Такое заседание возглавляет спикер или один из помощников спикера, который пользуется определенными специальными полномочиями — такими, как представление документов и голосование по предложениям, поправкам и законопроектам. Однако право голоса имеют только депутаты, участвующие в работе комиссии.

Расширенные заседания комиссий планировались с целью снижения рабочей нагрузки пленарных сессий. Однако практика показала, что такая цель не достигается и теперь снова применяется практика пленарных сессий. Такое развитие событий свидетельствует о продолжающихся (и не всегда успешных) усилиях, предпринимаемых для улучшения работы парламента Нидерландов.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Kortman C. A. J. M. Constitutioneelrecht, Deventer, 1990. P. 223.

<sup>2</sup> См. ст. 77, 108, 118 Конституции Нидерландов.

<sup>3</sup> См. ст. 28, 29, 30, 32, 34, 35, 36, 37 Конституции Нидерландов.

*O. Zvereva*

NETHERLAND PARLIAMENT

---

*This article is investigates one of the main institutes of constitutional law in Netherlands.  
The author analyses the specific features of its activity.*