

27. Петров Н. Зазначена праця -
http://carnegieendowment.org/files/PetrovBriefing_february_2010_Rus1.pdf
28. Петров Н. Россия: портрет на фоне кризиса// Московский центр Карнеги. – Брифинг. – Т.12, в.1. – 02.2009. -
http://carnegieendowment.org/files/PetrovBriefing_february_2010_Rus1.pdf
29. Петров Н. Зазначена праця -
http://carnegieendowment.org/files/PetrovBriefing_february_2010_Rus1.pdf
30. Шустер Live // ТРК Україна. – 01.10.2010 -
http://shuster.kanalukraina.tv/ua/video/6703_komu_meshala_politreforma/

Панчак-Бялоблоцка Надія Василівна,
*аспірантка кафедри політології філософського факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

УДК 328.18

ПОЛІТИЧНА СТРУКТУРИЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТІВ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ НА РІВНІ ПОСТІЙНИХ КОМІТЕТІВ

Визначено поняття "парламентський комітет". Запропоновано класифікацію парламентських комітетів. Досліджено структуру та розміри постійних комітетів у парламентах країн Центральної Європи. Розглянуто позиціонування підкомітетів у структурі парламентів оцінюваних країн. Описано маркери, які позначають процес інституціоналізації постійних комітетів. Логічно відображено взаємозв'язок між структурою комітетів та політичною структурізацією парламентів.

Ключові слова: парламентський комітет, політична структурізація парламентів, цілі комітетів, постійні комітети, кількість і розмір комітетів, підкомітети, інституціоналізація комітетів.

The article is dedicated to analyzing the concept of parliamentary committee. The author made the classification of parliamentary committees, described the structure and size of standing committees in Central-European parliaments, researched positioning of subcommittees in the structures of rated countries' parliaments, defined markers which denote the process of standing committees institutionalization. The article logically shows the relationship between the structure of committees and political structuring of parliaments.

Keywords: parliamentary committee, political structuring of parliaments, goals of committees, standing committees, the number and size of committees, subcommittees, committees' institutionalization.

Определено понятие «парламентский комитет». Предложено классификацию парламентских комитетов. Исследовано структуру и размеры постоянных комитетов в парламентах стран Центральной Европы. Рассмотрено позиционирование подкомитетов в структуре парламентов рассматриваемых стран. Дана характеристика маркеров, которые обозначают процесс институционализации постоянных комитетов. Логически отражено взаимосвязь между структурой комитетов и политической структуризацией парламентов.

Ключевые слова: парламентский комитет, политическая структуризация парламентов, цели комитетов, постоянные комитеты, количество и размер комитетов, подкомитеты, институционализация комитетов

Парламентські комітети традиційно є одним із найбільш розглянутих аспектів структурізації національних парламентів: це стосується як вітчизняної політичної науки, так і зарубіжної. Попри це, ми вважаємо, що занадто мало уваги приділено розгляду

взаємозв'язку між структурою та кількістю постійних комітетів, а також їхнім впливом на структуру парламентів в цілому. Задля виправлення цього непорозуміння пропонуємо звертатись до теоретико-методологічних й емпіричних даних, які описують постановку питання на прикладі країн Центральної Європи.

Об'єкт наукової роботи – парламенти країн Центральної Європи; предметом постає політична структуризація парламентів у країнах Центральної Європи на рівні постійних комітетів. Мета дослідження – це вироблення чіткого уявлення з приводу того, що становить собою структура постійних комітетів у Центральній Європі, яким чином вона зачіпає організацію національних парламентів, а також як дотична до інституціоналізації комітетів і парламентів. Тому фундаментальне завдання – це емпіричне наповнення терміну "постійний комітет", компаративний аналіз даної категорії на прикладі парламентів країн Центральної Європи.

В теоретичному наповненні структуризації парламентів на рівні комітетів і порівняльному аналізі їх атрибутів ми оперуємо методологічними та емпіричними даними, отриманими переважно з західних наукових джерел, на підставі яких було сформовано зрозумілу методику оцінювання структуризації парламентів. Серед дослідників, які займаються оцінюванням і наповненням категорії парламентських комітетів і їх інституціоналізації використано доробки А. Агха [1], Е. Дамгаарда [3], В. Френсіса [4], Г. Лонзські [6, 7], К. Крехбейл [8, 9], І. Меттсона і К. Строма [11], Д. Олсона [13-15], М. Шова [17], К. Шепсла [18, 19], Г. Сміта [20], С. Сміта та К. Дірінга [21], К. Строма [22], Ч. Тідмарча [23] тощо.

Депутати національних парламентів наділені, на думку Д. Олсона та К. Леслі [15], 3 базовими способами одночасного членства: у парламенті як у політичній установі, у партіях в межах парламенту, а також у системі комітетів парламенту. Законодавчі органи – центральні установи розвинених демократій, що виконують цілий комплекс функцій у процесі формування політики, репрезентації інтересів, адміністративного нагляду. А комітети парламентів дуже часто означені як базові організаційні показники їх діяльності, незалежно від впливу виконавчої влади на розробку державної політики. Розуміння парламентських комітетів має важливе значення для оцінювання тієї ролі, яку відіграють законодавчі органи у контексті їх внутрішньої структуризації.

Парламентські комітети мають 2 різних, але пересічних ознаки: є сховищами досвіду та знань, а також засобом вираження політичної влади. Вони розвивають знання в секторі державної політики, оскільки дуже часто (якщо не завжди) діють паралельно зі структурами міністерств, і, крім того, вони є постійними, а тому й вибудовують ядро найдосвідченіших учасників політичного процесу. К. Стром визначає комітети, як внутрішню організаційну функцію парламенту, мінімальну вимогу тої ідеї, щоби парламенти впливали на виконавчо-законодавчі відносини. Іншими словами, комітети – це ключовий механізм, за допомогою та через який законодавча влада розвиває свою здатність встановлювати баланс щодо переваг виконавчої влади в плані реалізації політичного курсу [22].

Законодавці створюють різні парламентські комітети з нескінченної кількості причин. Найважливіші серед них, як правило, відображають основні організаційні завдання: законотворчість, бюджетування й адміністративний нагляд. Крім того, законодавці регулярно створюють комітети для нагляду за справами в середовищі парламенту або ж для виконання функцій сполучної ланки щодо установ, з якими співпрацюють законодавчі органи, в тому числі з міжнародними організаціями. М. Шов розрізняє наступні цілі комітетів: 1). законодавча; 2). фінансова; 3). слідча; 4). адміністративного нагляду; 5). господарська. Остання найменш традиційна, але комітети, які реалізують її, мають високий статус і значні повноваження, зокрема, регламентний комітет, структури управління персоналом, комітети з етики [17].

Одна із найважливіших властивостей парламентських комітетів – це термін їх повноважень. Деякі комітети створюють задля підтримки довгострокових цілей, інші – задля вирішення конкретних (однофакторних) питань. У літературі звично виводять відмінності

між постійними та спеціальними комітетами. Перші мають фіксовану кількість членів і юрисдикцію (спеціалізацію) протягом законодавчого терміну або довше (але в крайньому випадку протягом всієї парламентської сесії). Спеціальні (ad hoc) комітети не мають чітко встановленого терміну повноважень і в цілому припиняють своє існування після того, як виконали своє завдання.

Постійні комітети, які діють паралельно зі структурами міністерств, мають більше можливостей політичної активності, ніж комітети, що мають тимчасовий характер або описані на підставі різних принципів свого формування: такої думки дотримуються М. Мезі та Д. Олсон [14], а також І. Меттсон і К. Стром [11]. Всі парламентські комітети у демократичних країнах Центральної Європи реалізують практику першого принципу. Структура комітетів тісно пов'язана із функціями комітетів. Постійні комітети, особливо, якщо вони у своїй діяльності паралельні з міністерствами, можуть розглядати законопроекти, чітко пов'язані з відповідним міністерством, а також проводити свої запити в апарати відомств.

Виходячи з цього зауваження, очевидно, що системи комітетів відрізняються кількістю останніх. Існує припущення: кількість комітетів позитивно корелює з їх силою. Проте Г. Сміт доводить, що є зворотна залежність між кількістю комітетів та виконавчою владою за логікою: "Чим більша кількість малих груп, тим важче уряду контролювати їх, ніж якщо вони одинарні та великі" [20, с. 167].

Найбільше навантаження в порівняльному оцінюванні комітетів зроблено на їхньому законотворчому різновиді (стосовно постійних комітетів). Ми отримуємо висновок, який кореспондується з даними стосовно консолідованих демократій: у більшості парламентів Центральної Європи кількість спеціалізованих комітетів коливається в межах 10-20. Тільки у 3 парламентах (при чому тільки у 2 на даному етапі) реалізовано більше 20 постійних комітетів з підготовки законодавчих актів: у Польщі, Словенії, Угорщині (до 2010 р.). Крім того, функціонування постійних комітетів є базовим принципом реалізації позицій парламентів. Також очевидно, що за законодавством та моделями комітетів парламенти у Центральній Європі структуровані по лінії спеціалізованих комітетів однофункціонального характеру: Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія, Словенія, або ж по лінії спеціалізованих багатофункціональних комітетів: Естонія, Латвія, Литва.

Таблиця 1

Кількість постійних комітетів у парламентах (нижніх палатах) країн Центральної Європи, 1990-2010 рр.

| Вибори | Болгарія | Естонія | Латвія | Литва | Польща | Румунія | Словацчина | Словенія | Угорщина | Чехія |
|-------------------|----------|---------|--------|-------|--------|---------|------------|----------|----------|-------|
| 1-2 | 20 | 10 | 15 | 11 | 24 | 14 | 17 | 23 | 14 | н.д. |
| 2-3 | 20 | 10 | 16 | 13 | 27 | 15 | 17 | 26 | 17 | 12 |
| 3-4 | 17 | 10 | 16 | 14 | 25 | 15 | 16 | 20 | 22 | 14 |
| 4-5 | 17 | 11 | 17 | 15 | 25 | 17 | 16 | 22 | 25 | 15 |
| 5-6 | 17 | 11 | 16 | 15 | 25 | 17 | 16 | 22 | 22 | 18 |
| 6-7 | - | - | - | - | 25 | - | 16 | - | 19 | 17 |
| Різниця між 7 і 1 | -3 | +1 | +1 | +4 | +1 | +3 | -1 | -1 | +5 | +5 |

Системи комітетів у парламентах Центральної Європи подібні до глибоко інституціоналізованих комітетів у парламентах країн Західної Європи. Орієнтовані на реалізацію політичного курсу комітети є, як правило, постійними, а їх кількість коливається в межах 10-25, при чому доволі помірних розмірів. Помітним є і той момент, що кількість комітетів дуже не збільшилась за 2 десятиліття. Стабільною кількістю комітетів залишається

у проміжку не менше як 10 років у Болгарії (17), Польщі (25), Румунії(17), Латвії (16), а також Словаччині (16). Дещо збільшилась кількість комітетів у Естонії (11), Литві (15), Чехії (17). Зменшилась їхня кількість у Словенії (з 23 у 1992 р. до 22 у 2010 р.) та Словаччині (також на 1). Найцікавішу картину демонструє Угорщина, де кількість комітетів не стабільна, а змінюється в залежності від потреб, перед якими стоїть країна на різних етапах розвитку свого парламентаризму: 14 комітетів у 1990 р., 25 у 2002 р., 19 у 2010 р. Різномасштабна зміна кількості комітетів не говорить про розширення їх спеціалізації, що властива без винятку всім парламентам у Центральній Європі. Помітна наступна тенденція: кількість і розмір комітетів залежать від розміру парламенту (нижньої палати).

Як показує зведена практика країн регіону, комітети у своїй кількості (а тому складі, тобто розмірі) змінюються у незначній пропорції. Значні зміни сталися у незначній кількості випадків, наприклад, в Угорщині після травневих виборів у 1998 р., коли відбулась реструктуризація помітної кількості комітетів (замість попередніх 17 комітетів було створено 22). Зворотна тенденція властива Словенії у 2000 р., коли внаслідок партійної структуризації парламенту за результатами виборів було обмежено кількість комітетів із 26 до 20. Багато в чому практика останньої кореспондується, на думку Х. Ромметведта [16], з розвитком комітетів у скандинавських країнах. Та кількість комітетів Центральної Європи не виважено рівномірна: посткомуністичні парламенти відрізняються від західного зразку, де кількість комітетів є стабільною [11]. Серед посткомуністичних країн цим можуть похвалитись лише Польща та Словаччина.

Наступною структурною особливістю є розмір комітетів. Малі комітети, як доведено, збільшують власну спеціалізацію: бо можливість монополізації знань у парламенті збільшується в міру зменшення середнього розміру комітетів. Крім того, інформаційні перспективи особливо корисні в країнах із малими комітетами. Але оптимальний розмір органів розроблення законодавчих рішень є предметом наукових та політичних дебатів. Дж. Буханен та Г. Таллок [2] описують проблему розміру з погляду внутрішніх і зовнішніх витрат на прийняття рішень. Дж. Сарторі далі розробляє даний аргумент і стверджує, що, зазвичай, комітети розглядають як оптимальні одиниці прийняття рішень, бо вони працюють з добре укоріненим, але гнучким оперативним кодом взаємної компенсації, дозволяючи обґрунтування й обговорення розробки рішень, врахування нерівної інтенсивності їх переваг. У порівняльному огляді парламентських комітетів В. Френсіс [4] довів: 9 членів є ідеальним розміром комітетів з урахуванням внутрішніх та зовнішніх витрат на прийняття рішень. Проте ідеальний розмір комітетів відрізняється у залежності від розміру парламенту, а також від використання практики підкомітетів.

Загально прийнятим і базовим принципом, який визначає розмір комітетів у Центральній Європі, є той факт, що законодавці дуже рідко є членами більш, ніж двох комітетів: в деяких країнах діють, за словами І. Меттсона і К. Строма [11], а також Е. Дамгаарда [3], спеціальні обмеження, виняток становить тільки Словенія (депутат займає посади у не менше як трьох комітетах). Крім того, для оцінюваної вибірки країн властиве й таке поняття як "тіньові політичні кола, приховані лобі": даний термін припускає, що парламентські комітети діють, за словами А. Агха, в площині ширшого кола учасників, які впливають на прийняття політичних рішень [1, с. 447]. Тому робочі відносини в комітетах багато в чому залежать, на думку Г. Ілонські, від особистих якостей їх керівників, а також впливу груп інтересів [6].

В більшості постійних комітетів у парламентах Центральної Європи загальна кількість членів комітетів перевищує розміри парламентів. Найменше це властиво Литві та Румунії, а зовсім нехарактерно для Угорщини (депутат може бути членом 1 комітету). В певних випадках співвідношення депутатів у комітетах до розміру парламентів є дуже значним: Латвія, Польща, Словенія і Чехія. З методологічного погляду потрібно наголосити: можливі випадки, коли кількість депутатів-членів комітетів менша за сукупний розмір парламенту – така картина мала місце лише в Естонії у 1995-1999 рр. та Угорщині в 1994-1998 рр.

Таблиця 2

Розмір постійних комітетів у парламентах (нижніх палатах) країн Центральної Європи, на 2010 р.

| Індикатор | Болгарія | Естонія | Латвія | Литва | Польща | Румунія | Словацьчина | Словенія | Угорщина | Чехія |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-------------|----------|----------|--------|
| Середня чисельність постійних комітетів у парламентах (нижніх палатах), № | | | | | | | | | | |
| 2010 р | 19 | 11 | 12 | 11 | 31 | 22 | 13 | 14 | 20 | 20 |
| Сумарна кількість депутатів-членів комітетів парламентів (нижніх палат), № | | | | | | | | | | |
| 2010 р | 329 | 124 | 199 | 162 | 785 | 358 | 219 | 309 | 386 | 348 |
| Склад національних парламентів (нижніх палат), № | | | | | | | | | | |
| 2010 р | 240 | 101 | 100 | 141 | 460 | 334 | 150 | 90 | 386 | 200 |
| Співвідношення сумарної кількості депутатів-членів комітетів до кількості депутатів парламенту, % | | | | | | | | | | |
| 2010 р | 137,1 | 122,8 | 199,0 | 114,9 | 170,7 | 107,2 | 146,0 | 343,3 | 100,0 | 175,0 |
| Структура комітетів парламентів (нижніх палат): за два десятиліття (в цілому) та останнє десятиліття (сучасний стан) | | | | | | | | | | |
| 1990-2010 | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна | Змінна |
| 2000-2010 | Постійна | Постійна | Постійна | Постійна | Постійна | Постійна | Постійна | Змінна | Змінна | Змінна |

Варто підкреслити, що деякі парламенти відносно малі (наприклад, в Естонії, Латвії, Словенії та Чехії), що різко обмежує як кількість їхніх комітетів, так і їхній розмір. Якщо малий розмір комітетів підвищує їх ефективність, а також, можливо, й позапартійність у контексті великих інституцій, тоді малий розмір парламенту зменшує його репрезентативність, і також обмежує здатність комітету вирішувати, на думку Р. Хазана [5], велику кількість завдань (особливо у випадку Словенії).

Для більш детального оцінювання структурних детермінант парламентських комітетів у країнах Центральної Європи запропоновано зведені дані. За словами Д. Олсона і В. Кровтера [13], зміни представництва комітетів стосуються Болгарії: до 2001 р. кількість комітетів встановлена на рівні 20, і тільки на підставі виборів вона була скорочена до 17. При цьому повна кількість членів комітетів у період 1997-2001 рр. дорівнювала 312 депутатами, або ж по 15 депутатів у середньому в кожному комітеті. Наступний цікавий момент полягає у тому, що розмір комітетів у цей період коливався від 17 до 34 мандатів. В цілому ж очевидно, що відбулась незначна інституціоналізація комітетів у напрямі їх західноєвропейських зразків: зменшення кількості (до 17) та збільшення розмірів комітетів (до 19 членів).

Таблиця 3

Порівняльний аналіз розміру та кількості постійних парламентських комітетів у країнах Центральної Європи, на 2010 р.

| Країна | Склад палати | Кількість комітетів | Загальна кількість членів | Мінімальний розмір комітету | Максимальний розмір комітету | Середній розмір комітету | Кількість підкомітетів | Середній розмір підкомітетів |
|----------|--------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|
| Болгарія | 240 | 17 | 329 | 5 | 26 | 19 | 3 | 6 |
| Естонія | 101 | 11 | 124 | 8 | 15 | 11 | - | - |
| Латвія | 100 | 16 | 199 | 6 | 20 | 12 | 9 | 15 |
| Литва | 141 | 15 | 162 | 7 | 24 | 11 | - | - |

| Країна | Склад палати | Кількість комітетів | Загальна кількість членів | Мінімальний розмір комітету | Максимальний розмір комітету | Середній розмір комітету | Кількість підкомітетів | Середній розмір підкомітетів | |
|------------|--------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|------|
| Польща | 1 | 460 | 25 | 785 | 4 | 51 | 31 | 421 | 9 |
| | 2 | 100 | 16 | 188 | 7 | 19 | 12 | - | - |
| Румунія | 1 | 334 | 17 | 358 | 6 | 35 | 21 | 6 | 16 |
| | 2 | 137 | 16 | н.д. | н.д. | н.д. | н.д. | н.д. | н.д. |
| Словаччина | | 150 | 16 | 219 | 11 | 26 | 13 | - | - |
| Словенія | 1 | 90 | 22 | 309 | 7 | 19 | 14 | - | - |
| | 2 | 40 | 8 | 62 | 3 | 10 | 7 | - | - |
| Угорщина | | 386 | 19 | 386 | 8 | 27 | 20 | - | - |
| Чехія | 1 | 200 | 17 | 348 | 15 | 30 | 20 | 31 | 1 |
| | 2 | 81 | 9 | 99 | 9 | 13 | 11 | 5 | 11 |

Зворотна характеристика властива для Чехії. До уваги беремо парламент, що було обрано в 1992 р. В Палаті депутатів кількість мандатів була меншою, аніж на даному етапі розвитку (12); це саме стосується і розміру комітетів – 18 (у 1992 р.) проти 20 (у 2010 р.). При цьому розмір комітетів коливався в межах від 11 до 26 членів. Тому очевидно: відбулось зближення із системою, яка властива Болгарії, проте з протилежного напрямку (це корелюється з розміром парламентів (нижньої палати) двох країн). Стосовно Сенату слід наголосити, що його система комітетів залишилась практично стабільною: їх кількість збільшено у 2010 р. до 8 (замість 9 у 1992 р.), відповідно мінімально зріс і розмір комітетів (на 1 депутата).

Доволі цікава особливість описує перші парламентські комітети естонського Рійгікогу: кількість (10 у 1995 р. та 11 в 2007 р.), а також розмір комітетів (9 у 1995 р. і 11 в 2007 р.) майже однакові. Проте помітним є той факт, що в перших парламентах сумарна кількість членів комітетів була нижчою, аніж повний склад національного парламенту: у 1995 р. 10 комітетів, розмір яких коливався від 7 до 12 депутатів, об'єднували 97 членів при складі парламенту в 101 депутат. Також слід наголосити, що протягом короткого періоду часу така ж особливість доречна й для системи комітетів в Угорщині: в 1994-1998 рр. сумарна кількість членів комітетів була рівна 375 депутатам при повному складі парламенту 386 обранців (при цьому всі інші індикатори інституціоналізації комітетів у цій країні в 1994 р. були абсолютно точними з даними на 2010 р.).

Практично не змінився розмір комітетів у Литві: в 1996 р. він становив 12 депутатів, а в 2008 р. – 11. Проте кількість комітетів зменшилась за цей проміжок часу на 2. Причиною незвичної кореляції стала зміна мінімальних і максимальних розмірів комітетів: 1996 р. – відповідно 8 і 13; 2008 р. – відповідно 7 і 24 членів. В дечому практика (в оберненій площині) перекликається з Польщею, якій властива найстабільніша в оцінюваному регіоні система комітетів: у Сеймі їхня кількість традиційно встановлена на межі 25, проте в 1993 р. створено 27 комітетів (це було пов'язано з необхідністю виходу з соціально-економічної кризи). Середній розмір комітетів становив 28 членів (сьогодні 31) і корелював від 4 до 41 представника. Аналогічно, в Сенаті система комітетів є практично незмінною.

Підкомітети теж впливають на законодавчий процес і його результативність в силу кількох обставин. По-перше, невеликий розмір і відносно мала спеціалізація підкомітетів, що результується поділом праці в площині комітетів, може звужити коло політичних інтересів, які представлені на стадії розгляду законопроектів у комітеті. Обмеження вузькості юрисдикції підкомітету може бути посилене, лише якщо членство в підкомітетах є вибудоване на підставі вільного вибору, про що наголошують С. Сміт та К. Дірінг [21, с. 161]. Таким чином, існує ризик того, що підкомітети більше, на думку К. Шепсла та Б. Веенгаста, відрізнятяться своїми уподобаннями від складу палати (парламенту), ніж їхні

провідні комітети [19]. Як наслідок, законодавство може бути реформатоване в більш упереджене щодо вужчих інтересів за рахунок широких інтересів суспільства. Такий факт може бути основою недовиробництва законів із високим ступенем агрегування колективних вигод, а також надвиробництва багатьох дрібних законопроектів на регіональному рівні, які проводять, за даними К. Крехбейл, спеціальні секційні вигоди. Але дане міркування можна поставити під сумнів представниками інформаційного підходу. Створення підкомітетів є причиною того, що їх члени можуть ефективно впливати на реалізацію законів низького суспільного значення. Тим не менше, відповідно до погляду, підкомітети будуть складатись із значно меншої кількості представників суттєвих вимог, ніж із фахівців, які наділені різними вподобаннями. Перспективи партійної координації, у свою чергу, будуть припускати, що члени підкомітетів є відібрані відповідно щодо довіри колег по партії, а тому матимуть якості носіїв партійної марки [8, 9].

По-друге, якщо підкомітети зміцнюють представництво інтересів, то це може викликати більше конфліктів у провідному комітеті та парламенті, ніж це було би властиво у випадку з декількома простими депутатами, які представляють певні інтереси. Оскільки витрати на прийняття внутрішніх рішень завжди слабшають через подальший поділ праці та фактичне зменшення розміру провідного комітету, що приймає рішення, то відбувається збільшення зовнішніх ризиків.

По-третє, підкомітети становлять компроміс між перевагами розподілу праці серед членів і витратами на додатковий крок у законодавчому процесі. Розподіл праці підвищує продуктивність розгляду безлічі одночасних питань. А додаткові кроки у законотворчому процесі можуть призвести до потенційних перешкод на шляху ефективного законодавства. Тому науковці доводять: активні підкомітети мають тенденцією зростання юрисдикційних (по певній спеціалізації) конфліктів не тільки між комітетами, а й усередині комітетів [21, с. 161]. У разі, коли витрати перевищують вигоди, буде прийнято менше законів, аніж очікується.

У країнах, де кількість підкомітетів конституційно або якимось іншим чином не регулюється, це може бути предметом політичних суперечок. Дуже помітно це у випадку, коли депутати мають мотиви стати членами підкомітетів. Такі мотиви можуть, наприклад, бути пов'язані з ресурсами підкомітетів або ж їх керівними посадами. Може виявитись, що з погляду витрат дешевше лобіювати збільшення кількості підкомітетів, аніж конкурувати за місця у вже існуючих підкомітетах. Кількість підкомітетів тим самим зростає, що властиво для Сейму в Польщі, де існує "стільки підкомітетів, скільки й депутатів" [12, с. 97]. Парламенти Болгарії, Латвії, Польщі, Румунії та Чехії використовують підкомітети. Інші ж парламенти офіційно не передбачають процедури їх формування.

Хоча підкомітети й існують у половині центральноєвропейських парламентів, тим не менш, їхні повноваження суттєво відрізняються. Очевидно, що підкомітети відіграють дуже важливу роль у Сеймі в Польщі (на зразок системи підкомітетів у США, за словами К. Шепсла та Б. Веєнгаста [18] і Ч. Тідмарча [23]), але їх роль у решті посткомуністичних країн Центральної Європи більш обмежена. Загалом до країн оцінюваного регіону застосовується правило, що використання підкомітетів є джерелом ускладнення діяльності парламентів, бо їх практика проводить більш різноманітні за структурою, складом і функціями утворення в межах парламентів, ніж це характерно для постійних комітетів. Останні вважаються більш гнучкими й інноваційними, ніж склад парламенту (його палати), але саме підкомітети стають, за словами К. Строма, площинами інновацій та імпровізацій у демократизованих парламентах [22, с. 39]. Більшість підкомітетів є тимчасові: їх створюють із метою задоволення нагальних потреб, і саме тому вони є гнучкими та змінними в межах конкретного парламенту, або тим більше – серед усіх органів законодавчої влади. Проте в Угорщині та Чехії, за висловлюванням Г. Ілонзські [7] та З. Мансфелдової [10], деякі підкомітети є постійними в межах своїх провідних структур комітетів.

Таблиця 4

Порівняльний аналіз розміру та кількості парламентських підкомітетів у постійних комітетах країн Центральної Європи, на 2010 р.

| Країна | Кількість підкомітетів постійних комітетів | Мінімальний розмір підкомітетів | Максимальний розмір підкомітетів | Середній розмір підкомітетів |
|------------|--|---------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Болгарія | 3 | 5 | 7 | 6 |
| Естонія | - | - | - | - |
| Латвія | 9 | 6 | 22 | 15 |
| Литва | - | - | - | - |
| Польща | 421 | 2 | 20 | 9 |
| Румунія | 6 | 9 | 29 | 16 |
| Словаччина | - | - | - | - |
| Словенія | - | - | - | - |
| Угорщина | - | - | - | - |
| Чехія | 31 | 1 | 1 | 1 |

Парламенти використовують підкомітети задля розробки різних конкретних законопроектів або ж задля вивчення певних проблем. У чеській Палаті депутатів підкомітети працюють для вирішення чітких проблем, та не несуть законодавчої відповідальності. Тому раціонально зазначити: діяльність підкомітетів проводить ризики, які полягають у залученні зовнішніх учасників законодавчого процесу – експертів або лобістів. У польському Сеймі запроваджено практику використання спеціальних підкомітетів: призначаються як засіб координації на рівні декількох комітетів. Якщо 2 та більше комітети частково поділяють свою юрисдикцію щодо певного законопроекту, тоді вони створюють спеціальний підкомітет із членів від кожного з комітетів з метою прийняття спільного рішення по законопроекту.

Загалом підкомітети потрібно оцінювати як дистинктивні форми діяльності депутатів, адже вони на практиці не властиві всім аналізованим парламентам. Про це наголошує А. Агх та його висновки корелюють із отриманими нами даними: у звичній формі підкомітети діють у Болгарії, Латвії, Польщі (Сейм), Румунії, Чехії; але досвід їх постійного формування не притаманний решті парламентів у країнах Центральної Європи. Така логіка повністю співпадає з методикою використання підкомітетів у країнах Західної Європи.

Окрім отриманих результатів структуризації парламентів країн Центральної Європи на рівні постійних комітетів, слід зазначити, що суттєвий вплив на даний предмет дослідження також мають такі особливості й атрибути як спеціалізація та досвід членів комітетів; участь у них членів-індивідів без депутатського мандату; їх партійна структуризація; відносини партій, які формують конкретні комітети; реалізація принципу паралельних комітет-міністерських відносин; як реалізовано механізм впливу комітетів на зміст законодавства; автономія комітетів. Все це у сукупності визначає інституціоналізацію постійних парламентських комітетів. Не вникаючи в ґрунтовний аналіз запропонованих індикаторів, пропонуємо наступні отримані висновки:

Комітети в парламентах посткомуністичних країн Центральної Європи, на відміну від інституціоналізованих органів західних демократій, менш стабільні в тривалості та спеціалізації, не завжди паралельно корелюються з міністерськими структурами. Проте середній розмір комітетів у країнах Західної (крім Франції) та Центральної Європи (крім Польщі) становить 10-20 депутатів. Чисельність змін серед членів комітетів вища у парламентах посткомуністичних країн: поступова інституціоналізація комітетів і парламентів сприяє зменшенню обігу депутатів у парламенті: завдання комітетів повинні розподілятися до принципу відношення їх членів до виборчих округів і персональних навичок. Партійні відносини стосовно звичайних членів і керівних посад у комітетах набирають більш пропорційного та послідовного характеру на підставі зростання

інституціоналізації парламентів, а також навпаки. Відносини між комітетами та партіями стають більш передбачуваними та чіткими в процесі інституціоналізації парламентів. Зростання чисельно парламентських структур позитивно впливає на те, що члени комітетів отримують більш точні знання про політичні погляди власних партій та більш послідовно беруть участь у розвитку позицій партій через думки в межах своєї спеціалізації у комітетах.

Зі збільшенням інституціоналізації парламентів комітети отримують значно більшу автономію, аніж у менш інституціоналізованих органах. Внаслідок цього таким комітетам властивий більший контроль над власними графіками та більша свобода ініціації законопроектів і поправок до них, ширша практика використання доповідей меншості в кордонах комітетів та парламенту; збільшується послідовна координація комітетів і двопалатних парламентів (комітети стають безпосереднім посередником відносин між палатами). В ході інституціоналізації і структуризації парламентів комітети отримують додатковий контроль стосовно розгляду проектів на засіданнях парламенту. Тому рішення, прийняте в комітеті, має більше шансів отримати позитивне схвалення парламенту в цілому. Саме такий механізм веде до формування системи сильних комітетів і голосуючого парламенту. Поступова інституціоналізація або ж стабілізація парламентів сприяє більш чітким відносинам між комітетами та відповідними міністерствами: це стосується процедур звітності і контролю. Зріст інституціоналізації парламентів і комітетів є причиною того факту, що комітети одержують додаткові матеріальні ресурси, а також більш кваліфікований персонал і більший доступ до документації.

Література:

1. Agh A. Europeanization and Democratization : Hungarian Parliamentary Committees as Central Sites of Policy-Making / Attila Agh // Longley L. Working Papers on Comparative Legislative Studies II : The Changing Roles of Parliamentary Committees / Lawrence Longley, Attila Agh. – Appleton, WI : Research Committee of Legislative Specialists, IPSA, 1997. – P. 443-459.
2. Buchanan J. The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy / James Buchanan, Gordon Tullock. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962. – 361 p.
3. Damgaard E. How Parties Control Committee Members / Erik Damgaard // Doering H. Parliaments and Majority Rule in Western Europe / Herbert Doering. – New York : St. Martin's Press, 1995. – P. 308-325.
4. Francis W. Legislative Committee Systems, Optimal Committee Size, and the Costs of Decision Making / Wayne Francis // Journal of Politics. – 1982. – Vol. 44. – P. 822-837.
5. Hazan R. Conflict and Cooperation in the Committees of the Israeli Knesset / Reuven Hazan // Paper presented at "New and Old Parliaments : An International Conference", University of North Carolina at Greensboro, May 30 – June 2, 1998.
6. Pionszki G. Parliament and Parliamentarians in Hungary in a Comparative Perspective / Gabriella Pionszki // Ágh A. The Emergence of East Central European Parliaments : The First Steps / Attila Ágh. – Budapest : Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, 1994. – P. 237-251.
7. Pionszki G. Towards Functional Clarification and Activity of Parliamentary Committees in Hungary / Gabriella Pionszki // Olson D. Committees in Post-communist Democratic Parliaments : Comparative Institutionalization / David Olson, William Crowther. – Columbus : Ohio State University Press, 2002. – P. 21-43.
8. Krehbiel K. Information and Legislative Organization / Keith Krehbiel. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 1991. – 314 p.
9. Krehbiel K. Spatial Models of Legislative Choice / Keith Krehbiel // Legislative Studies Quarterly. – 1988. – Vol. 13. – No. 3. – P. 259-319.
10. Mansfeldova Z. Committees of the Parliament of the Czech Republic / Zdenka Mansfeldova, Jindriska Syllova, Petr Kolarz, Petra Rakusanova // Paper presented at "New and Old Parliaments : An International Conference", University of North Carolina at Greensboro, May 30– June 2, 1998.

11. Mattson I. Parliamentary Committees / Ingvar Mattson, Strom, Kaare // Doering H. Parliaments and Majority Rule in Western Europe / Doering Herbert. – New York : St. Martin's Press, 1995. – P. 249-307.
12. Mayhew D. Congress : The Electoral Connection / David Mayhew. – New Haven-London : Yale University, 1974. – 194 p.
13. Olson D. Committees in Post-Communist Democratic Parliaments : Comparative Institutionalization / David Olson, William Crowther. – Columbus, OH : Ohio State University Press, 2002. – 213 p.
14. Olson D. Legislatures in the Policy Process : the Dilemmas of Economic Policy / David Olson, Michael Mezey. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – 221 p.
15. Olson D. Members of Parliament as Members of Committees : The Experience of Central Europe / David Olson, Christopher Leslie // Longley L. Parliamentary Members and Leaders : The Delicate Balance / Lawrence Longley, Attila Ágh, Drago Zajc. – IPSA Research Committee of Legislative Specialists, 2000. – 586 p.
16. Rommetvedt H. Committees in an Established Democratic Parliament : the Case of Norway / Hilmar Rommetvedt // Paper presented at "New and Old Parliaments : An International Conference", University of North Carolina at Greensboro, May 30 – June 2, 1998.
17. Shaw M. Conclusions / Malcolm Shaw // Lees J. Committees in Legislatures : a Comparative Analysis / John Lees, Malcolm Shaw. – Oxford : Martin Robertson, 1979. – P. 361-434.
18. Shepsle K. Legislative Politics and Budget Outcomes / Kenneth Shepsle, Barry Weingast // Mills G. Federal Budget Policy in the 1980s / Gregory Mills, John Palmer. – Washington : Urban Institute, 1984. – 468 p.
19. Shepsle K. Positive Theories of Congressional Institutions / Kenneth Shepsle, Barry Weingast. – Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1995. – 314 p.
20. Smith G. Politics in Western Europe : a Comparative Analysis / Gordon Smith. – London : Heinemann, 1980. – 400 p.
21. Smith S. Committees in Congress : 2nd edition / Steven Smith, Christopher Deering. – Washington : Congressional Quarterly Press, 1990. – 259 p.
22. Strom K. Parliamentary Committees in European Democracies / Kaare Strom // Journal of Legislative Studies. – 1998. – Vol. 4. – P. 21-59.
23. Tidmarch C. Politics, Power, and Leadership in Congressional Subcommittees / Charles Tidmarch // Peabody R. New Perspectives on the House of Representatives : 4th edition / Robert Peabody, Nelson Polsby. – Baltimore : John Hopkins University, 1992. – P. 108-139.

*Семенець-Орлова Інна Андріївна,
аспірант кафедри політичних наук
НПУ імені М.П.Драгоманова*

УДК 323.364

ЕВОЛЮЦІЯ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПРИКЛАДІ ЗАХІДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Досліджено проблему трансформації різних типів сімейної політики в залежності від історичного контексту, проаналізовано задачі в сфері захисту сім'ї та гарантування сімейного добробуту, з якими зіштовхувалися держави на різних етапах свого розвитку.

Ключові слова: сімейна політика, сучасна і традиційна сімейна політика, держава загального добробуту.

Исследовано проблему трансформации разных типов семейной политики в зависимости от исторического контекста, проанализированы задачи в сфере защиты семьи и гарантирования семейного благосостояния, с которыми сталкивались государства на разных этапах своего развития.