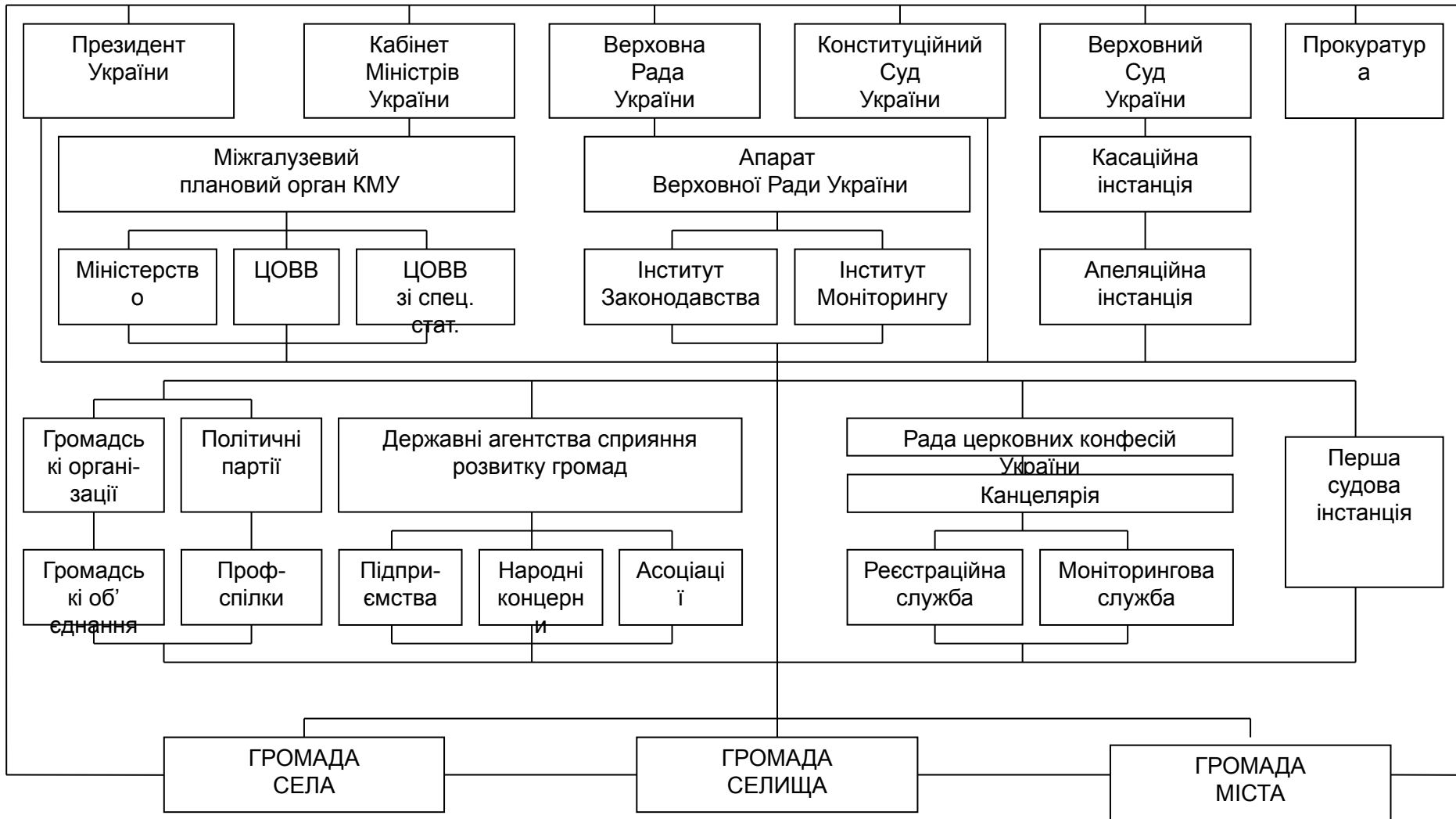


ВИКОНАВЧА ВЛАДА

Сьогодні виконавча влада привласнює собі всі повноваження, на які не мають строгих формальних підстав претендувати інші інститути.



Модель публічного управління в Україні

Функції й різновиди виконавчої влади

1. **Політичне керівництво.** Головне завдання виконавчої влади — це керівництво. Будучи осередком політичного авторитету в суспільстві, вона бере на себе керування спільними справами. Рішенню цього завдання служать п'ять функцій виконавчої влади:
 - визначення основних напрямків політики держави.
 - стежить за перетворенням у життя наміченої лінії в життя (безпосередньою практичною роботою над цим займаються бюрократи).
 - мобілізує маси й пануючу еліту в підтримку проведеної політики.
 - церемоніальне керівництво, тобто її здатність виступати як символ єдності національної держави.
 - керівництво в умовах криз (війн, стихійних лих), коли виконавча влада законним шляхом здобуває необмежені повноваження.

2. Неконституційна виконавча влада.

- Принципово важливим для розрізнення двох основних типів виконавчої влади є поняття **конституції**, що дозволяє розрізнити два види виконавчої влади, тісно пов'язане з практикою конституціоналізму, тобто ефективних обмежень на застосування влади. Наявність таких обмежень — незалежно від того, чи закріплені вони в документі або носять характер політичної норми — і дозволяє нам визначити владу як **конституційну**.

- Неконституційна виконавча влада нетерпимо ставиться до опозиції й навіть до інакомислення, заганяє в підпілля незалежні політичні партії й зацікавлені групи, жорстко контролює засоби масової комунікації. Незважаючи на це, тотальний контроль над суспільством - ціль, недосяжна навіть для найдужчих режимів такого роду. Завжди залишаються сфери соціального життя, непідвласні державі. Загалом кажучи, неконституційна виконавча влада може демонструвати високу ефективність у досягненні окремих цілей (про це свідчать, наприклад, економічні успіхи Південної Кореї й Чилі в 70-х роках), але їй критично бракує відповідальності перед масами й легальними процедурами зміни пануючої еліти. «Третя хвиля» демократизації поклала кінець багатьом неконституційним режимам. Це вплинуло не тільки на політичну практику, але й на політичну науку, що уже в 80-х роках зробила конституційну виконавчу владу своїм абсолютним дослідницьким пріоритетом. Нині лише деякі політологи

3. Розмежування повноважень «по вертикалі»: федералізм.

- «політична організація, при якій урядова активність розподілена між регіональними й центральними органами таким чином, що й ті, і інші приймають остаточні рішення по певному колу питань». Федералізм розмежовує владні повноваження «по вертикалі», дозволяючи частинам держави (будемо умовно називати їх «землями») зберігати певну частку самостійності. Головна відмітна риса федералізму - це те, що він забезпечує відносно високий рівень децентралізації державного управління.

4. Розмежування повноважень «по горизонталі».

- базовим при виділенні видів конституційної виконавчої влади служить розходження між **президентською й парламентською** системами (президенціалізмом і парламентаризмом)

- **Парламент** - численний по складу виборний орган, члени якого рівні по статусу,
- **президент** — виборна посадова особа, що представляє всіх громадян держави
- Інститут, що здійснює ефективне політичне керівництво, будемо називати **урядом**

Інституціональні характеристики президентської системи

- Президент не може розпустити парламент — Конгрес, за яким американська конституція закріплює право приймати закони. Ясно, що при такому положенні речей відсутність у президента законодавчих повноважень значною мірою звело б його владу до фікції, перетворивши в маріонетку Конгресу. Але таке повноваження є. Це — право вето на прийняті закони. Для подолання президентського вето потрібні голоси двох третин членів представницьких зборів. А якщо врахувати, що третину місць у Конгресі завжди займає президентська партія, то можливості подолання вето виглядають досить проблематичними. Формально Конгрес має право змістити президента з його поста. Але зробити це можна лише шляхом громіздкої процедури **імпічменту**, при наявності доведених обвинувачень глави виконавчої влади в посадових злочинах або зраді. В ХХ в. у США не було ні одного такого випадку (хоча саме погроза імпічменту спонукала президента Ніксона подати у відставку після уотергейтського скандалу).

Президентсько-парламентська система

- (1) прямі вибори президента всенародним голосуванням,
- (2) право президента призначати й зміщати членів уряду й
- (3) наявність у президента певних законодавчих повноважень.
- (4) відповідальність уряду перед парламентом, що виражається в можливості вотуму недовіри, і
- (5) право президента розпустити парламент.

Прем'єрсько-президентська система

- (1) всенародним обранням президента
- (2) наявністю в цього президента значних владних повноважень. Відмінність же полягає в тому, що (3) прем'єр-міністр і кабінет відповідальні тільки перед парламентом. У принципі, президент може мати право представляти кандидатури на міністерські пости. Однак - і тут пролягає грань, що відокремлює цю систему від президентсько-парламентської - зміщати прем'єра й окремих міністрів він не вправі. Це - виняткова прерогатива представницьких зборів. Як правило, (4) президент має право розпустити парламент і призначити нові вибори.

Парламентська система

- ролі глави держави; характері взаємин між прем'єр-міністром і кабінетом, колективної відповідальності.
- **Глава держави в парламентській системі.**
Принциповою особливістю парламентаризму є поділ ефективного й церемоніального керівництва.
- **Прем'єр-міністр і кабінет.** Чи є прем'єр-міністр безперечним лідером кабінету? Наскільки сильний він стосовно інших членів уряду?
- **Проблема колективної відповідальності.**
Колективна відповідальність припускає, що всі члени уряду прихильні загальної політичної лінії й розділяють його долю й у випадку успіху, і у випадку поразки.

ПАРЛАМЕНТИ

парламент - це єдиний інститут, що представляє політичне співтовариство не тільки в цілому (на це, як ми бачили, може претендувати й обраний всенародним голосуванням президент), але й у всьому його різноманітті.

Парламенти можна вивчати по-різному.

- **історичний** підхід. Наприклад, діяльність британського парламенту зовсім неможливо не описати, не зрозуміти, якщо відволіктися від його багатовікової історії. Адже саме в минулому кореняться традиції, процедури й ритуали, що разом становлять ту оболонку, у якій протікають актуальні політичні дебати.
- **інституціональний** підхід. Парламент — це дуже складна формальна організація. Тому зовсім не марними є питання, що впливають із такого підходу: яка ступінь подолу праці усередині парламенту? Як законопроекти стають законами? у якому відношенні перебуває парламент до інших державних інститутів?
- **соціологічний** (біхевіористський) підхід піднімає інші проблеми: яка Реальна композиція парламенту? як його члени ставляться до власних ролей? як вони взаємодіють із зацікавленими групами? чи відображає парламент національну політичну культуру?

Класифікація парламентів

- **Домінуючі парламенти.**
- **Автономні парламенти.**
- **Обмежено автономні парламенти.**
- **Підпорядковані парламенти.**
- **Повністю підпорядковані парламенти**

1. Домінуючі парламенти.

- Національна асамблея Франції (періоду IV Республіки), сучасний італійський парламент. Зустрічається цей різновид рідко, і зі зрозумілої причини: домінуючі парламенти, досягши піка величі, сприяють власному падінню. Такі парламенти відіграють провідну роль у національному політичному житті, формуючи й жорстко контролюючи виконавчу владу. Неминучими при цьому стають часті урядові кризи. За 12 років існування IV Республіки Франція стала свідком існування 25 кабінетів, деякі з них «працювали» лічені тижні. Чим керуються члени домінуючих парламентів, свідомо ведучи справу до падіння уряду?

- По-перше, завжди є шанс одержати місце в наступному кабінеті; по-друге - і це більш важливо - вони переслідують вузькопартійні цілі. Найбільш сприятливе середовище для домінування парламенту створює, користуючись терміном Джованні Сарторі, «крайній плюралізм». IV Республіка дає нам класичний приклад «двосторонньої опозиції», коли комуністи «ліворуч», а голлісти - «праворуч» відкидали самі основи режиму й перебували в гострій конфронтації між собою. У цих умовах сформувати уряд, задовільний для більшості, було практично неможливо. В Італії із часів підстави республіки змінилося більше 50 адміністрацій. Таким чином, цей різновид парламентів аж ніяк не оптимальний і в остаточному підсумку веде до паралічу влади. Неважко помітити, що вона може існувати лише в умовах парламентаризму, що сполучається із фрагментованою багатопартійністю.

2. Автономні парламенти.

- Приклади - Конгрес США, шведський рїксдаг. В основному контролюють законодавчий процес, але в них немає достатнїх повноважень для «скинення» виконавчої влади. Автономїя американського Конгресу забезпечується не тїльки президентською системою, їстотно обмежуючою можливостї втручання глави держави в дїяльнїсть представницьких зборїв, але й їншими обставинами.
- По-перше, полїтичнї партїї країни не заганяють своїх членїв у рамки твердої дисциплїни й не є внутрїшньо згуртованими, так що члени Конгресу - навїть якщо вони належать до президентської партїї - не завжди пїдтримують президента при голосуваннї.

- По-друге, чинність Конгресу багато в чому визначається наявністю комітетів і підкомітетів, що дозволяють конгресменам досягти високого рівня професіоналізму. Все це сприяє активній і самостійній ролі представницьких зборів у процесі прийняття рішень, а також виконанню їм контрольної функції. Крім президенціалізма, виникненню автономного парламенту може сприяти й парламентська система в сполученні з багатопартійністю. Це відбулося, наприклад, у Скандинавських країнах з їхньою устояною нормою міжгрупових консультацій по основних політичних питаннях. Однієї з головних арен таких консультацій і служить парламент.

Обмежено автономні парламенти.

- Цей різновид існує у Великобританії, країні класичного парламентаризму. Обмежено автономний парламент можна розглядати як поле конфронтації (найчастіше ритуалізованої) між урядом й опозицією. У Великобританії з її двухпартійною системою контроль уряду над фракцією більшості забезпечує йому дуже сильні позиції в парламенті. Головний механізм такого контролю - партійна дисципліна. На відміну від американських, британські партії є внутрішньо згуртованими, і проголосувати проти волі власної партії - значить зробити екстраординарний вчинок, що може покласти кінець самій вдалій політичній кар'єрі. От чому підсумки голосувань у парламенті завжди вирішені. Роль британської палати громад - не правити, а скоріше досаждати виконавчій владі нескінченними запитами, обговореннями ухвалених рішень і критикою. При цьому урядова криза може бути викликана хіба що «бунтом на кораблі» правлячої партії. А таке трапляється раз у кілька десятиліть.

Підпорядковані парламенти

- Приклади - Національні збори Франції (V Республіка) в умовах «президентської фази» прем'єрсько-президентської системи, парламент Кенії. Як бачимо, підлеглий парламент поєднується й з ліберальною демократією, і з авторитаризмом. Тут виконавча влада вже явно переважає над парламентом. У країнах, що розвиваються, (як у Кенії) його члени просто бояться критикувати уряд: це небезпечно. Але й у такій ситуації представницькі збори залишаються важливою ланкою між центральною владою й сільською глибинкою.

- «Законодавці» виступають як захисники своїх виборців у столиці, «вибивають» субсидії й т.д. У Франції, яку не без підстав вважають країною із сильними демократичними традиціями, аргументом на користь обмеження повноважень парламенту став параліч влади часів IV Республіки. До другої половини 80-х років французькі Національні збори залишалися одним із самих слабких у світі. Ситуація трохи змінилася лише тоді, коли соціалістичному президентові Міттерану довелося співіснувати із правою парламентською більшістю. У результаті Франція вступила в «парламентську фазу» прем'єрсько-президентської системи. Відсутність партійного контролю з боку виконавчої влади дозволило Національним зборам вести «свою гру».

Повністю підпорядковані парламенти

- Цей різновид характерний для багатьох популістських (наприклад, Танзанія), деяких військових (Бразилія на початку 80-х років) і всіх егалітарно-авторитарних режимів. Іншими словами, цей феномен властивий винятково авторитаризму. За всю історію Верховної Ради СРСР до 1989 р. не було ні одного випадку, коли хтось проголосував „проти“ пропозицій уряду й ЦК КПРС. Повністю підлеглі парламенти рідко збираються на сесійні засідання; самі ці засідання нетривалі й носять формальний характер. Право таких парламентів формувати уряд - чиста фікція. Вони скликаються для того, щоб легітимізувати режим і санкціонувати його заходи.

Функції парламенту

- легітимації;
- представництва;
- рекрутування й соціалізації еліти;
- впливу на виконавчу владу й контролю за нею.

Функцію легітимації режиму

- виконують усе без винятку парламенти. Навіть якщо виконавча влада повністю бере на себе законодавчу ініціативу й править за допомогою декретів, вона все-таки має потребу в схваленні «народних обранців». Тому парламентам надається велике символічне значення, що знаходить висвітлення в так званих «імунітетах» - парламентарії не можуть піддаватися арешту без санкції зборів, їх промова в стінах парламенту не може бути перервана.

- Це містить у собі також процедурну незалежність парламентів й їхнє монопольне право переривати власні засідання. Далеко не всі режими не визнають імунітетів взагалі, хоча фактичне їх попрання - не така вже рідкість. Авторитарні уряди воліють діяти за принципом «ти - мені, я - тобі»: парламент надає реальній владі законність в очах населення, а та розплачується з ним ритуальною повагою й цілком матеріальними привілеями. Тих парламентаріїв, хто ризикне порушити «правила гри», чекають суворі кари. Імунітети в такій ситуації допомагають рідко.

Функція представництва

- є єдиною, у виконанні якої з парламентом не може зрівнятися ніякий інший інститут. Робиться це, однак, по-різному. Існують чотири основних підходи, при яких члени зборів виступають у ролях «слуг виборців», «опікунів народу», «провідників волі партій», «дзеркала суспільства».

Слуги виборців

- у парламенті можуть діяти або в інтересах виборчого округу в цілому, або — найбільш впливових груп його населення, але в кожному разі їх позиції носять у сутності місницький характер. Такий підхід до представництва особливо широко розповсюджений у США, де вважається, що конгресмени повинні «привозити додому бекон» у вигляді урядових замовлень, субсидій і контрактів, вони й домагаються, усіляко намагаючись «обійти» представників інших і графств. Якщо по якомусь питанню у виборчому окрузі існує чітке й більш-менш одностайна думка, то самодіяльна позиція може коштувати члену Конгресу його мандата, але не раніше наступних виборів. Слід зазначити, що така єдність зустрічається не так часто. Це дозволяє американським законодавцям зберігати відому автономію й, більше того, активно впливати на суспільну думку свого округу.

- На відміну від «протективної», «розвиваюча» модель демократії надавала цьому аспекту представництва провідну роль. Завзятим поборником твердої залежності депутатів від виборців був і К. Маркс. От чому більшість егалітарно-авторитарних режимів формально дотримувалася права відкликання депутатів і визнавало «імперативний мандат». Статуси парламентів залишалися елементом декору, це ніяк не позначалося на їхній ефективності. В умовах демократизації положення стабілізувалося. Стало ясно, що зовсім позбавлені самостійності від виборців парламентарії просто не можуть справлятися зі своїми обов'язками. «Служити народу» необхідно, але це повинне бути доповнене іншими підходами до представництва.

Опікуни народу

- Підхід до парламентаріїв як до **опікунів народу** одержав класичне вираження в промові англійського консервативного мислителя й політика Едмунда Берка, зверненої до виборців (1774 р.): «Звичайно, джентльмени, для представника повинне бути щастям і великою честю жити в найтіснішому союзі, близькому спілкуванні й самому безпосередньому зв'язку з виборцями... Але своя неупереджена думка, своє щире судження й освічена свідомість він не повинен приносити в жертву ні вам, ні кому б те не було іншому...

- Парламент - це не збори посланників різних і ворожих один одному інтересів, які відстоюються їхнім агентами й захисниками проти всіх інших членів зборів, парламент - це незалежна асамблея єдиних націй, з єдиним інтересом, загальним для всіх; головне тут - не місцеві цілі й переваги, а загальне добро...» (у 1780 р. Берк не був знову обраний у палату громад).

- Такий підхід до представництва помітно розширює автономію парламентів і дозволяє їм відігравати роль скоріше лідерів суспільної думки, чим його пасивних відбиттів. В ХІХ в. цей підхід переважав; він донині зберігає свої позиції, особливо у Великобританії й у Франції. Однак «опікувати народ» стало набагато сутужніше з тих пор, як з'явилися масові партії, що претендують на ту ж саму роль.

Провідники волі партій

- Найбільше явно парламенти виступають - в умовах егалітарно-авторитарних і популістських режимів. Але такий підхід не далекий і від ліберальної демократії, особливо там, де існують пропорційні виборчі системи. Аргументи його прихильників такі: на виборах змагаються не особистості, а партійні програми, виходить, своїм обранням парламентарій зобов'язаний насамперед партії: чому ж тоді він може собі дозволити манкірувати партійною дисципліною, домігшись успіху? Відповісти на це питання, не позбавлений зерна здорового глузду, можна іншими питаннями.

- Чи мусить депутат зберігати вірність поточної політичної лінії партійного керівництва або партійній програмі (всім відомо, наскільки часто вони не збігаються)?
- Як бути, якщо розійшлися установки низової організації яка, властиво, і зіграла провідну роль у кар'єрі парламентарія й партійного «центра»?
- Що робити, якщо відбувся розкол партії? Ці питання заводять у тупик, якщо вважати парламент провідником волі партій і не більше того. Але якщо допустити незалежність депутата від партійного керівництва, то усе простіше простого. Правда, цю незалежність необхідно відстоювати, переборюючи тиск із боку потужних партій. Депутати краще справляються із цим завданням, якщо мають у своєму розпорядженні певні політичні ресурси - високим особистим престижем, інформованістю й компетентністю.

Значення дзеркала суспільства

- це не чужо авторитарним режимам: як відомо. Верховна Рада СРСР зі сталінських часів і до самого останнього часу будувався на твердих процентних нормах представництва від робочих селян, комуністів, безпартійних, інтелігенції, жінок і т.д. Цю ідилічну картину трохи псував лише той факт, що приблизно 30% «законодавчого корпусу» становили вищі партійні й державні працівники, для яких мандат був фактично довічним.

- В умовах ліберальної демократії дзеркало суспільства - майже завжди криве. Кожна радянська людина з дитинства знає, що в Конгресі США немає жодного робітника. І це майже що правда. Члени парламентів є, як правило, вихідцями із середнього класу. До того ж вони відрізняються від своїх виборців за рівнем освіти й у переважній більшості є чоловіками. Виправдуючи це положення, іноді звертають увагу на те, що політичні погляди й ідеологічні пристрасті парламентаріїв більшою мірою визначаються їх поточним соціальним станом і професією, чим походженням. Однак і професійний склад представницьких зборів демонструє явна перевага підприємців, юристів й осіб вільних професій, поєднаних у категорію «менеджерів і професіоналів», а також інших інтелектуалів

Рекрутування й соціалізація еліти.

- В умовах ліберальної демократії пройти в парламент - значить зробити заявку на міністерське крісло, а часом - і на пост глави виконавчої влади. Те ж саме стосується більшості авторитарних режимів (крім егалітарно-авторитарного, де із завданням майбутніх лідерів цілком справляється партія). Один зі спостерігачів так описував Конгрес Бразилії часів військової диктатури: «Деякі політики одержують тут досвід, необхідний для висування на інші пости - губернаторів штатів, міністрів і т.д. Вони засвоюють норми еліти, здобувають політичну майстерність і довідаються, як поводитися, щоб користуватися престижем...

- Бразильський конгрес - це тренувальна площадка для політиків країни». Як видно вже із цього висловлення, парламент служить каналом соціалізації його членів, прилучення їх до політичної культури еліти. Увійшов до анналів приклад того, як швидко й безболісно Палата громад - «кращий клуб у Лондоні» - змогла приборкати радикальних соціалістів, що вперше з'явилися на парламентських лавах в 1918 р. Уже через кілька років вони стали затятими захисниками традиційних цінностей. Р. Макдональд - перший прем'єр-міністр від лейбористської партії - рішуче наполягав на тому, що при проголошенні тронної промови (тобто, по суті справи, на церемонії його вступу на посаду) всі члени палати повинні бути в середньовічних одягах! Не зайва річ, однак, помітити, що парламент тим успішніше справляється із цією функцією, чим більше міцна традиція, втілена у відповідній культурі, що стоїть за ним.

Вплив на виконавчу владу й контроль над нею

- Інструментами парламентів при цьому можуть служити формальні дебати, робота в комітетах над законопроектами, парламентські запити й розслідування, резолюції, вотум недовіри уряду.
- Зрозуміло, що ці інструменти далеко не рівною мірою доступні різним парламентам. Якщо домінуючі використовують їх дуже широко, то інші змушені задовольнятися меншим. У Великобританії з її твердими нормами партійної дисципліни й практично визначеними підсумками голосувань головним знаряддям опозиції стали питання міністрам.

- Тільки в 1979 р. палата громад заслухала 40000 відповідей на такі питання! У США окремі конгресмени частіше прибігають до висування власних законопроектів (біллів). Нерідко це робиться просто для того, щоб привернути увагу до проблеми, без усяких шансів на перетворення білля в закон. Цікаво, що й у Франції, де роль Національних зборів не так вуж великі, його депутати досить широко використовують своє формальне положення законодавців для того, щоб досаждати виконавчій владі.

- Здатність парламенту виконувати цю функцію істотно залежить від його професіоналізму. Якщо сесії нетривалі, а склад зборів постійно оновлюється, то важко очікувати від нього ефективного контролю над урядом. Багато чого залежить від того, як оплачується праця парламентаріїв.
- Так чи інакше, члени більшості парламентів можуть впливати на виконавчу владу.

«моделі голосування» (Герхард Левенбург і Семюел Паттерсон)

- **Індивідуалістична** модель має місце тоді, коли депутат при голосуванні приймає рішення самостійно, піддаючись при цьому різноманітним впливам, але жодному з них не надаючи визначального значення. Ця модель особливо популярна в Конгресі США. Друга модель, навпроти, підкоряє волю депутата партійної приналежності — голосуючи проти «своїх», він ризикує власною кар'єрою. Ця модель, **«уряд проти опозиції»**, типова для Великобританії й колишніх домініонів, але широко поширена й в інших країнах — у Франції, у ФРН і т.д.

- **Коаліційна** модель голосування характерна для держав, що практикують «консенсусну демократію». Партійна дисципліна тут досить сильна, але при цьому при рішенні кожного окремого питання виникає специфічна комбінація інтересів, що дозволяє парламентарієві самостійно визначати, хто «свої», а хто - «чужі». Член парламенту Бельгії - валлон по соціальних питаннях буде голосувати разом із правими фламандцями проти валлонських комуністів, а при визначенні мовної політики - разом з валлонськими комуністами проти правих фламандців; іноді - за опозицію, іноді - за уряд.

Структура й організація роботи парламенту

- Рудименти середньовічного парламентаризму подекуди дожили до наших днів (насамперед, це палата лордів у Великобританії). Деякі країни вже в новітній час експериментували із представництвом економічних, професійних і культурних груп. Так побудовані сенат в Ірландії, соціально-економічні ради у Франції, Нідерландах й Італії. Найбільш широкомасштабний з подібних експериментів був здійснений у Югославії, де до колапсу функціонував багатопалатний, винятково складний за структурою парламент (скупщина), що відображала національно-територіальне й економічне розшарування суспільства.

- У федераціях верхня палата парламенту звичайно забезпечує рівне представництво «земель» (у США й Швейцарії - по два представника від кожного штату або кантону, в Австралії - по десять представників від кожного штату й т.д.). При цьому, природно, самі маленькі з них виявляються у виграшному положенні. На виборах в американський Сенат голос жителя штату Род-Айленд «важить» набагато більше, ніж голос каліфорнійця.

Частка місць у верхніх палатах федеральних парламентів, що відводить представникам виборців, що перебувають у найбільш сприятливому положенні, %

Країна	Частка виборців від загальної кількості			
	5%	10%	25%	50%
Австралія	21,3	30,4	55,3	75,7
Австрія	6,9	12,8	28,2	53,2
ФРН	20,1	31,5	50,7	73,1
Канада	18,9	31,2	48,5	69,2
США	28,2	39,5	60,6	82,9
Швейцарія	26,7	38,9	60,4	81,1

На користь двопалатних парламентів :

- по-перше, така система скорочує можливість непередуманих «партизанських» дій проти виконавчої влади; по-друге, верхня палата розвантажує нижню, беручи на себе обговорення частини питань. Однак перший аргумент дійсний лише для домінуючих парламентів (можливості інших «шкодити» уряду й так досить скромні), другий же усувається запереченням, що все вирішує «не число, а вміння»: набагато логічніше підняти рівень компетентності й професіоналізму в нижній палаті шляхом поділу праці, тобто створення комітетів і комісій.

- Що стосується головного заперечення проти двопалатних парламентів взагалі, те воно очевидно. Формовані на основі різних принципів палати не можуть бути рівноправними. Звичайно явно переважає палата, обрана загальним голосуванням. Але навіщо тоді потрібна друга? Якщо ж допустити, що обидві палати формуються якимсь одним способом, то це відкриває можливість запеклого суперництва між ними й, в остаточному підсумку, політичної кризи.

- На думку більшості політологів, реальне значення верхня палата може придбати в обмежено автономному й підпорядкованому парламентах, даючи опозиції додатковий простір для критики виконавчої влади. Особливо це стосується не настільки рідких ситуацій, коли верхні палати контролюються опозицією. Так, у ФРН протягом майже всіх 70-х років Бундесрат (верхня палата Бундестагу) був осередком впливу блоку ХДС-ХСС проти коаліції СДПГ і Вільної демократичної партії. Голлістські уряди в Республіки у Франції часто мали більше турбот із Сенатом, чим з Національними зборами. Таким чином, питання про оптимальну кількість палат не можна вирішувати, виходячи із критерію ефективності. Іноді ефективність потрібно приносити в жертву власне політичним достоїнствам парламенту - його здатності ефективно бути посередником між різними інститутами й групами суспільства.

Рівень внутрішнього поділу праці

- Для того щоб забезпечити б мінімальний контроль над гроюіздкою й професійною бюрократією, парламент повинен створювати власні спеціалізовані органи - комітети. Комітети покликані виконувати різноманітні завдання, до числа яких ставляться детальні розгляди законопроектів, експертиза по фінансових питаннях, контроль над адміністрацією «спеціальні розслідування. Рівні спеціалізації комітетів в окремих країнах різні. Чинність американського Конгресу зв'язують із тим, що він має у своєму розпорядженні винятково розгалужену мережу постійно діючих комітетів і підкомітетів (число останніх доходило до 300)

- Інше положення у Великобританії, де комітети Палати громад - не спеціалізовані й мають у своєму розпорядженні скромні фінансові ресурси. Навіть там, де з інституціональної точки зору комітети могли б бути сильними, вони часто занепадають через твердий партійний контроль над парламентською роботою в цілому. На думку спостерігача зі стану канадської опозиції, у комітетах Палати громад країни обкопалися ставленики уряду, які «сидять, читають газети, пишуть листи й ніколи не забувають при цьому взяти участь у голосуваннях з питань, на попередній розгляд яких вони не витратили ні найменших зусиль». І це при тім, що сама модель комітетів у Канаді скопійована з американської.

Небезпеку для ліберальної демократії

- таїть у собі перетворення сильних комітетів (які, загалом кажучи, не вповноважені виборцями куриувати цілі сфери державного життя) у знаряддя приватних або групових інтересів. Так, антикомуністичне «полювання за відьмами», що сильно підірвало дух американської демократії, було ініційовано й проходила діями комітетів Конгресу на чолі із сенатором Дж Маккарті. Реабілітації комітетів в очах громадськості допомогла їх робота з розслідування діяльності ЦРУ й уотергейтського скандалу. Таким чином, комітети можуть діяти й у приватних, і в спільних інтересах.

- Великий резонанс у світовому політологічному співтоваристві викликало «відкриття» кінця 70-х років, зроблене на матеріалі СРСР і Польщі. Виявилося, що в цих країнах з повністю підпорядкованими парламентами багато законопроектів серйозно коректувалися на етапі слухань у комітетах і комісіях. У Польщі між 1957 й 1969 р. з 327 проектів, наданих Радою міністрів, лише близько 60 пройшли без змін. Мало того, прийняття деяких законів блокувалося через сильну опозицію комітетів Сейму.

- Деякі дослідники доглянули в цій тенденції ознаку відходу від «ідеологічної» моделі керівництва до «технократичної», при якій зростає значення експертних оцінок. Інша - більше розповсюджена - точка зору полягала в тому, що комітети служили інструментом представництва окремих груп усередині пануючої еліти, у тому числі й досить впливових.

Джерела впливу парламентських комітетів

- спеціалізація,
- сталість,
- «ІНТИМНІСТЬ»,
- «ПІДТРИМКА».

Джерела впливу парламентських комітетів

- «Інтимність» у роботі комітетів прямо залежить від їхньої величини: набагато ефективніше ті з них, у яких деякі люди роками працюють разом і починають розуміти один одного з півслова, що дуже важливо для досягнення консенсусу. Багатолюдні комітети, члени яких рідко збираються разом і не розуміють один одного, не здатні до плідної роботи. «Підтримка» означає можливість найняти кваліфікований обслуговуючий персонал й експертів. Це дозволяє комітетам менше покладатися на статистичні дані й звіти, надавані виконавчою владою, і трохи зм'якшувати її явну інформаційну перевагу. І те й інше необхідно для ефективного контролю над виконавчою владою.

- Сьогодні законодавча влада рідко законодавствує. Часто висловлюється думка, що вона взагалі занепала. Але цю думку варто визнати спрощеною. Звичайно, давно пройшли часи Руссо, коли ще можна було допустити, що багатолюдні збори стануть ефективним знаряддям прийняття рішень. Сучасний парламент у більшості випадків нічого не вживає сам, однак жоден інший з існуючих інститутів не здатний успішніше виконувати найважливіше завдання - змушувати політиків і бюрократів діяти, поєднуючи рішучість з відповідальністю.

- Для цього потрібно парламенту: він не повинен перебувати під занадто твердим контролем з боку політичних партій; депутати повинні підходити до свого заняття професійно; винятково важливо мати спеціалізовані, постійно діючі парламентські комітети. Зрозуміло, ліберальна демократія несумісна з підпорядкуванням загальнонаціонального представництва виконавчій владі.