Проект Меджлиса Туркменистана
и Программы Развития ООН
“Программа по поддержке развития Парламента”

UNDP
Turkmenistan

Парламентские Учреждения: Основные Концепции

Переиздание на русском языке публикации
“Parliamentary Institutions Basic Concepts”
Ha Noi - Viet Nam, 2005

Ашхабад - 2011 г.

Данная публикация была впервые издана на вьетнамском и английском языках в 2005 году в рамках проекта Национального Собрания Вьетнама и Программы развития ООН «Укрепление потенциала выборных органов Вьетнама».

Взгляды и мнения, представленные в этой публикации, не обязательно представляют собой взгляды и мнения Национального Собрания Вьетнама, его Секретариата – Офиса Национального Собрания (ОНС) либо любого другого учреждения Вьетнама, а также ПРООН, Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству, Департамента по международному развитию Великобритании, Канадского агентства международного развития. Эта публикация была подготовлена для того, чтобы служить целям Проекта VIE/02/007 ОНС - ПРООН «Укрепление потенциала выборных органов Вьетнама».

Авторы
Доктор Кристина Лестон-Бандера и Профессор Лорд Филипп Нортон
Редакторы
Доктор Нгуен Си Дунг и Доктор Ленни Монтиель
Ответственный за издание
Г-н Труонг Фан Виет Танг. Координатор по публикациям и специалист по связям с общественностью Проекта ОНС и ПРООН VIE/02/007

© Авторское право Программы развития ООН - Вьетнам, Проект VIE/02/007 ОНС - ПРООН

Переиздание данной публикации на русском языке было осуществлено с согласия Офиса Национального Собрания Вьетнама и Представительства Программы развития ООН во Вьетнаме в рамках проекта Меджлиса Туркменистана и Представительства Программы развития ООН в Туркменистане «Программа по поддержке развития парламента», Ашхабад, 2011 г.

Перевод русского варианта: г-жа Бахар Шихкулиева. **Редактор русского варианта:** г-жа Огулнабат Овезова

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКО ЯЗЫЧНОЙ ВЕРСИИ 1
ПРЕДИСЛОВИЕ К ОРИГИНАЛЬНОМУ ИЗДАНИЮ 2
ВВОДНАЯ ЧАСТЬ ОРИГИНАЛЬНОГО ИЗДАНИЯ 3
ОБЩЕЕ ВВЕДЕНИЕ 5

СЕКЦИЯ 1: ПАРЛАМЕНТСКИЕ МОДЕЛИ 6
Введение 6
1. Факторы, формирующие парламентские модели 6
2. Классификации парламентов 8
Основная справочная информация 10

СЕКЦИЯ 2: ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ 12
Введение 12
1. Конституционные рамки для взаимоотношений между исполнительными и законодательными органами власти 12
2. Доминирование исполнительной власти? 13
3. Основные критерии оценки взаимоотношений между исполнительными и законодательными органами власти 14
Основная справочная информация 14

СЕКЦИЯ 3: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС 16
Введение 16
1. Компетенция и ответственность парламента в законодательном процессе 16
2. Процесс рассмотрения законопроекта 18
3. Эффективная власть парламентов в законодательном процессе 19
Основная справочная информация 20

СЕКЦИЯ 4: ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ 22
Введение 22
1. Виды контроля 22
2. Открытость проверки (публичные и закрытые проверки) 24
3. Оценка эффективности проверок 24
Основная справочная информация 26

СЕКЦИЯ 5: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ 27
Введение 27
1. Избирательные системы 27
2. Стиль представительства: доверенное лицо и делегат 28
3. Выражение представительной функции 28
Основная справочная информация 30

СЕКЦИЯ 6: ОРГАНИЗАЦИЯ И РАБОТА СИСТЕМ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ 31
Введение 31
1. Растущее центральное положение комитетов 31
2. Структура систем комитетов 31
3. Функции комитетов 33
Основная справочная информация 33

СЕКЦИЯ 7: ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРАВИЛА И ПРОЦЕДУРЫ 35
Введение 35
1. Ограничения парламентских правил и процедур 35
2. Важность парламентских правил и процедур 36
Основная справочная информация 36

СЕКЦИЯ 8: ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТСКИМИ ДЕЛАМИ 37
Введение 37
1. Взаимоотношения между администрацией и политическими сторонами 37
2. Структура парламентской организации и управления 37
Основная справочная информация 38

СЕКЦИЯ 9: ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ 39
Введение 39
1. Предмет законодательных исследований 39
2. 1970-ые: изменение направлений в исследованиях 40
3. 1990-ые: расширение предмета и расширение тематических исследований 41
4. Новые темы в предмете законодательных исследований 42
Основная справочная информация 43

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОЯЗЫЧНОЙ ВЕРСИИ

Уважаемые депутаты!

Я рад представить вашему вниманию публикацию «Парламентские Учреждения: Основные Концепции», целью которой является ознакомление депутатов и широкого круга читателей с различными видами парламентских моделей, основными функциями парламентов, взаимоотношениями между исполнительной и законодательной ветвями властей, а также многими другими вопросами.

Во многих странах мира, парламенты являются важными представительными органами, играющими ключевую роль в социально-экономическом развитии и общественно-политической жизни стран. Осознание роли парламентов в политической системе стран росло постепенно и на сегодняшний день парламенты в большинстве стран мира имеют важнейшее значение в демократическом развитии и обеспечении верховенства закона.

Я искренне надеюсь, что данная публикация послужит полезным справочным материалом не только для депутатов и правоведов, но также и для простых читателей в Туркменистане.

Ленни Монтиель
Постоянный Представитель
Программы развития ООН
в Туркменистане

ПРЕДИСЛОВИЕ К ОРИГИНАЛЬНОМУ ИЗДАНИЮ

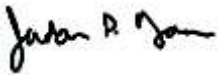
Вьетнам достиг значительного прогресса в совершенствовании организации и работы государственных учреждений в период реализации социально-экономических реформ и политики обновления, известной под названием «*doi moi*». Поправки в Конституцию 2002 года укрепили позиции представительных органов, включая Национальное Собрание и Народный Совет. Эти учреждения теперь более ответственны и активны, чем ранее, и осуществляют более эффективный контроль над процессом выработки политики и выполнения правительственных программ.

Развитие рыночной экономики, безусловно, увеличило законодательную нагрузку на представительные органы, в частности Национальное Собрание. Международная экономическая интеграция потребует всестороннего пересмотра законодательной базы. Депутаты также очень заинтересовались вопросами сокращения бедности, социального различия, включая гендерное равенство, ВИЧ/СПИД и международную безопасность. Национальное Собрание также повысило частоту и интенсивность международных контактов. Принимая во внимание большую нагрузку и ответственность законодателей, обязательно, чтобы эти органы действовали, насколько это возможно, эффективно и профессионально.

В сотрудничестве с Офисом Национального Собрания (ОНС), ПРООН выдвинул ряд инициатив, нацеленных на укрепление выборных представительных органов во Вьетнаме. ОНС возглавил процесс оказания содействия доступу к знаниям и к сравнительному международному опыту в области структуры и функций парламентов и других выборных органов. Эта информация и обмен идеями помогут Вьетнаму усилить потенциал этих учреждений и повысить их эффективность теми путями, которые соответствуют политическим традициям и культуре Вьетнама.

Эта публикация имеет важное значение для Вьетнама в создании основы для обеспечения доступа к международной теории и практике в вопросах парламентского развития. Мы надеемся, что содержащаяся здесь информация послужит стимулом для обсуждения и анализа среди членов парламента, представителей государственных органов, разрабатывающих стратегии, правоведов, ученых и студентов.

Нгуен Си Дунг
Национальный
Директор Проекта VIE/02/007
Заместитель Генерального
Секретаря Национального
Собрания Вьетнама



Джордан Райан
Постоянный Представитель
Программы Развития ООН во
Вьетнаме

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ ОРИГИНАЛЬНОГО ИЗДАНИЯ

Публикация «Парламентские Учреждения: Основные Концепции» изначально была подготовлена в качестве серии раздаточных материалов, с целью использования основного материала для участников Национальной Конференции «Парламентское Развитие: Опыт Вьетнама и других стран».* Конференция была организована Офисом (Секретариатом) Национального Собрания Вьетнама (ОНСВ) и проектом ОНС-ПРООН VIE/02/007 15-16 декабря 2004 года. В работе конференции принимали участие члены парламента Вьетнама, включая его Вице-председателя, председателей и заместителей нескольких комитетов. Особую значимость во время конференции придало участие Генеральных Секретарей и официальных лиц Парламентов Австралии, Камбоджи, Лаоса, Монголии и Швеции.

После конференции было высказано мнение о том, что раздаточные материалы могут быть полезными в продвижении международных прогрессивных знаний и опыта среди членов Парламента Вьетнама и официальных лиц. Поэтому были сделаны дополнительные редакторские усилия со стороны ОНС, ПРООН Вьетнама и Проекта ОНС-ПРООН VIE/02/007, результаты которых включены в эту публикацию.

Мы бы хотели выразить нашу признательность всем лицам и учреждениям, которые внесли вклад в эту публикацию, включая также участников Национальной Конференции, отмеченной выше и всему штату проекта, за активную работу и усилия в подготовке данного текста в полном объеме до его завершения. Эта публикация была инициирована Проектом и подготовлена Доктором Кристиной Лестон-Бандера и Профессором Филиппом Нортоном из Центра по изучению законодательства Университета Халл в Великобритании. Благодарим их за эффективную командную работу, за обмен ценными знаниями и большое терпение.

В целом, наблюдается значительное отсутствие публикаций по организации и работе парламентов всего мира. Это положение особенно критично в отношении литературы, имеющейся на вьетнамском языке. Данный материал поможет заполнить данный пробел. Эта книга по основным концепциям международных парламентских учреждений, если не первая, то, конечно же, одна из немногих ссылок на предмет, адресованный в особенности потребностям вьетнамской аудитории, специализированной в данной области. Она предоставляет вьетнамским читателям – депутатам и персоналу парламента, профессорско-преподавательскому составу ВУЗов и научным учреждениям – дополнительную информацию и основной обзор о современных международных парламентских учреждениях.

Его перевод на вьетнамский язык был нелегким. В дополнение к трудностям, связанным с подбором соответствующих слов на вьетнамском языке для интерпретации концепций и практик, применяемых в других языках и культурах, в некоторых случаях возникла необходимость контекстуализации, в связи с тем, что многие термины и процессы еще не знакомы для вьетнамских специалистов. Выражаем глубокую благодарность Доктору Нгуен Си Дунгу за оказанную поддержку во время подготовки этой

* Подробную информацию о конференции можно найти на сайте http://www.undp.org.vn/projects/vie02007/news/HCMC_conference_12_04.htm

публикации и за существенный вклад в проведение обзора и контроля над всем процессом подготовки вьетнамской версии.

Подготовка этой публикации была приятным опытом, включающим в себя интенсивный обмен мнениями и предложениями среди авторов, руководителей Офиса Национального Собрания и редакторов серий публикаций.

С точки зрения достижения эффективного восприятия этого материала, для всех нас было достаточно трудно обеспечить соответствующий баланс при рассмотрении следующих вопросов:

- Адаптация международно-признанных концепций и опыта в контекст особенностей культурных и политических традиций Азии в целом, и Вьетнама в частности, при этом сохраняя значение изначальных концепций.
- Достижение максимальной точности в целях облегчения чтения политиками, одновременно объясняя и детально описывая ряд тем и реальностей, включающих в себя комплекс политических, культурных и исторических вопросов, незнакомых для значительного количества вьетнамских специалистов.
- Проведение обзора концепций и практик, применяемых в своеобразных культурных и политических контекстах, с точки зрения сравнительной перспективы, пытаясь в то же самое время, передать сообщение, что в этой сфере не может быть «единого для всех» подхода или решения.
- Выпуск материалов с солидной академической базой, включая справочные материалы для продвижения современных вопросов при рассмотрении чрезвычайно прагматичных информационных потребностей лиц, занимающихся парламентским развитием.
- Создание соответствующих условий для читателей в проведении самостоятельной работы посредством включения ключевых библиографических ссылок для каждого сектора.

«Парламентские учреждения: Основные Концепции» является первым названием «Технических Серий проекта», начатых в 2005 году. Данная публикация является частью более широкой стратегии обмена знаниями и продвижения самообразовательных инициатив, вовлекающих членов и официальных лиц Парламента Вьетнама. Книга также будет использована в качестве вспомогательного материала во время будущих тренингов. Её электронная версия внесет свой вклад в увеличение объема электронной библиотеки, которая будет создана позже в рамках Ресурсного центра знаний для депутатов Национальной Ассамблеи.

И наконец, мы надеемся, что эта публикация также будет полезным информационным материалом и для других стран региона, которые реализуют программы по совершенствованию организации и работы своих парламентов. Мы будем признательны за любые комментарии и предложения.

Ленни Монтиель
Редактор изданий
Старший советник ПРООН

ОБЩЕЕ ВВЕДЕНИЕ

Парламенты – это учреждения, полные парадоксов. С одной стороны, имеет место некое чувство неудовлетворенности их деятельностью, но с другой стороны, они не перестают развиваться. В последнее десятилетие возникли новые парламентские учреждения по всему миру, как на национальном, так и на субнациональном уровнях. Парламенты стали основополагающими институтами любой политической системы. В то же время, парламенты являются наиболее сложно устроенными институтами, которые взаимосвязаны с разными характеристиками и чертами общества в целом. Для того, чтобы понять полностью парламенты, следует принимать во внимание различные факторы, включая их институциональные рамки и функции, которые они выполняют, не говоря об их инфраструктуре и организации.

Целью этой публикации является содействие лучшему пониманию деятельности парламентов. Публикация состоит из девяти секций, организованных в следующем порядке:

1. Парламентские модели
2. Взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами власти
3. Законодательный процесс
4. Функции контроля
5. Представительные функции
6. Организация и работа систем парламентских комитетов
7. Парламентские правила и процедуры
8. Организация и управление парламентскими делами
9. Последние изменения в законодательных исследованиях

Каждую секцию можно прочитать отдельно, хотя ссылочные материалы подобраны таким образом, чтобы дополнить каждую секцию соответственно. Дается основная презентация ключевых вопросов по каждой из этих тем, предоставляя одновременно научные материалы, позволяющие дальнейшее развитие каждой темы.

СЕКЦИЯ 1
ПАРЛАМЕНТСКИЕ МОДЕЛИ

Введение

Хотя ожидания в отношении парламентов могут быть одинаковыми во всех странах, сами институты парламентов, на самом деле, различны по всему миру, начиная с их моделей и полномочий, а также ролей, которые выполняют их представители. Для того, чтобы понять парламент, с одной стороны важно определить ключевые факторы, формирующие институт, а с другой стороны, принять во внимание каким образом они подходят к научной классификации парламентов.

1. Факторы, формирующие парламентские модели

Ни один парламент не существует в вакууме. Они все являются частью институционального контекста, формирующего его основные характеристики, кроме политической культуры и истории своей страны/региона. Этот институциональный контекст в особенности состоит из следующего:

Тип политической системы

Каждая политическая система организована вокруг трех разных ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Именно таким образом она организована и взаимоотношения между ними – в частности законодательной и исполнительной и определяют содержание политической системы. Это оказывает безусловное влияние на роль, которую играет каждый парламент.

В целом, имеются три типа политических систем: президентская, парламентская и смешанная. В президентской системе власти между судебной, исполнительной и законодательной – разделены. Президент возглавляет правительство и избирается напрямую народом, он независим от парламента. Наиболее известным примером является США, а также многие латиноамериканские страны. В парламентской системе – парламент находится в центре политической системы, а глава государства (президент или монарх) является номинальной фигурой. Правительство формируется на основе парламентских выборов. Наиболее известными примерами являются Великобритания и Нидерланды (с монархом во главе государства), а также Германия и Италия (президент, как глава государства, избирается не напрямую). В парламентских системах имеет место слияние исполнительной и законодательной ветвей власти. Смешанные системы (они также называются полупрезидентскими) – это политические системы, где центральную роль выполняет парламент, но в то же самое время, президент избирается напрямую народом и действует как глава государства. Правительство формируется парламентом. Примерами такой системы являются Австрия, Франция, Финляндия, Ирландия и Португалия.

Типы избирательной системы

Избирательные системы оказывают большое влияние на конфигурацию парламента, на количество избранных партий, размер этих партий, полномочия и роли партий и депутатов парламента, а также на их взаимоотношения с гражданами.

Как это видно из Секции 5, избирательные системы делятся на мажоритарную и пропорциональную виды представительства. Чем больше избирательная система основана на мажоритарном принципе представительства, тем меньшее количество партий избирается в парламент, больше парламент организован вокруг взаимоотношений с избирателями, а депутаты парламента имеют большую независимость в своих действиях. Чем больше избирательная система основана на принципе пропорционального представительства, тем больше партий избираются в парламент, и они формируют основную организационную структуру в парламенте, и соответственно у депутатов парламента меньше независимости в действиях.

Однопалатные и двухпалатные парламенты

Решение относительно количества палат (одна или две палаты) является основной составляющей в работе парламента. В основном, имеются три причины для формирования двухпалатного парламента: историческая легитимность верхней палаты, большие размеры страны и федеральная политическая система. Вторые палаты осуществляют дополнительный уровень представительства (если представляются регионы или штаты), или же дополнительной уровень парламентского обсуждения (где обсуждение проводится независимо от политики отдельных партий).

Централизация или децентрализация

Роль парламента также зависит от административно-территориального деления страны. В настоящее время большинство политических систем стремятся к интеграции принципов децентрализации в той или иной степени. Децентрализация может быть основана на принципах федеративности (когда страна большая или состоит из четко дифференцированных этнических групп) или абсолютной региональности. Федерации обычно включают суб-государственные уровни законодательной власти и правительства. Если система центральная, то высший законодательный орган имеет значительно больше власти и полномочий. В системе региональности или федеративности, законодательная система власти и ответственность делятся с институтами суб-государственного уровня.

Каждый парламент формируется на основе комбинации выше упомянутых условий, а также политической культуры и истории. Рассматривая разнообразие парламентских институтов, трудно определить четко очерченную группировку парламентов в разные типы парламентских моделей. Вместе с тем, выделяется одна система со своей комбинацией специфических характеристик: Вестминстерская модель, основанная на Британской системе. Эта система была адаптирована в большинстве стран (особенно в тех, которые входят в Британское Содружество), и она в основном включает в себя парламентскую политическую систему, в которой избирательная модель основана на

мажоритарном представительстве, а также наличии двух палат.

2. Классификации парламентов

Кроме институциональных характеристик, научные классификации парламентов также помогают понять профиль каждого парламента. Эти классификации выходят за рамки институциональных характеристик, принимают во внимание действующую практику парламентской работы. Они также могут идти дальше самого института, посредством обзора своих взаимоотношений с внешними субъектами, такими как средства массовой информации. Соответствующим образом, вышеуказанные классификации рассматривают не только внутреннюю практику парламента, но и в ряде случаев внешние факторы, влияющие на парламентский институт. Путем использования этих классификаций можно адекватно понять каждый из парламентов, так как те же критерии используются для оценки деятельности парламента по отношению к другим парламентам.

Поэтому мы включили в данную публикацию классификации парламентов, наиболее часто отмечаемых в исследованиях в области законодательства: Майклом Мизи, Нелсоном Полсби, Робертом Пакенхамом, Филиппом Нортоном и Жаном Блонделом. Последние два ученых фокусируются на законодательной функции,[1] а первые три предоставляют более широкий анализ парламентской деятельности.

Классификация законодательных органов Майкла Мизи:[2] возможно, эта типология наиболее широко используется в литературе для классификации отдельных законодательных органов. Мизи определяет типологию пяти разновидных законодательных органов: *уязвимые, маргинальные, активные, реагирующие и минимальные*. Эта типология является результатом комбинации двух разных факторов: разработка политики и поддержка. Автор определяет три уровня власти в разработке политики: *сильный уровень* (законодательный орган может модифицировать и отвергать предложения исполнительной власти); *сдержанный* (законодательный орган не имеет возможности отказывать политические предложения, но может их модифицировать); *и почти незначительный* (законодательный орган не может ни модифицировать, ни отвергать политические предложения). С точки зрения фактора поддержки, автор, в качестве примера, приводит различия между *менее поддерживаемыми* законодательными органами и *более поддерживаемыми*. Это показывает, что иногда парламенты могут быть влиятельными, с точки зрения разработки политики, но в действительности могут быть не поддерживаемые народом *(уязвимый законодательный орган)*, как в случае с итальянским парламентом. Или напротив, парламенты могут рассчитывать на поддержку народа, но они практически имеют минимальные полномочия в разработке политики *(минимальный законодательный орган)*, как это было в случае Советского Союза.

---

[1]Заметьте, что в течение длительного времени законодательная функция, которую выполняет парламент, определялась как самая важная, как видно из секции 9.

[2] См. M.Mezey, Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

[3]См. N.Polsby, "Legislatures", in F.I.Greenstein and N.W.Polsby (eds.) Handbook of Political Science, V (Reading-Mass: Addison-Wesley, 1975), pp.257-319.

Модель Полсби – сравнение законодательных типов «Преобразовательный» и «Арена»:[3] это наиболее распространенная типология парламентов, которая оценивает уровень независимости парламента, с точки зрения внешнего влияния в их законодательную власть. Эта степень независимости меняется в процессе от более низкой степени *(арены)* до более высокой *(преобразовательной)*. Эти концепции – «Арена» и «Преобразовательный» – в настоящее время широко применяются в исследованиях в области законодательства, а также имеют прямое отношение к рабочему стилю парламентов. Когда система концентрируется на дебатах в палатах и на жестком стиле дискуссий, тогда парламент называют законодательным органом типа «Арена»; когда больше внимания уделяется работе в комитетах и решения принимаются на основе достижения консенсуса, тогда законодательный орган называют «Преобразовательным». Британская Палата Общин может быть типичным примером первого типа, а немецкий Бундестаг последнего.

Анализ функций Пакенхама:[4] в этом первичном исследовании бразильского Конгресса, Пакенхам показывает, что парламенты играют более широкую роль, в дополнение к своим законодательным функциям. Автор рассматривает функции парламентов с точки зрения последствий на политическую систему. Он определяет набор из одиннадцати различных функций, которые выполняет парламент: латентная легитимация (скрытое узаконивание) политической системы; обнародованная легитимация политической системы; «предохранительный клапан» (в качестве инструмента вывода напряжения из системы); наем политических сторон; социализация политических сторон; обучение политических сторон; законотворчество; функция «входа» (разрешение сложных ситуаций в политической системе); артикуляция интереса; разрешение конфликтов; и административный надзор.[5] Тщательно рассматривая такую функцию как латентная легитимация (скрытое узаконивание), Пакенхам показывает, что парламенты играют более всестороннюю роль в наших обществах. Эта типология является важным вкладом в понимание роли, которую играет любой парламент.

Типология разработки политики Филиппа Нортона:[6] это новая дефиниция типологии Мизи по разработке политики (описанной выше). Нортон предлагает позитивное измерение в определение парламентов с сильными полномочиями в разработке политики. Парламенты с сильными полномочиями имеют возможность не только модифицировать или отклонять правительственные предложения, но также смогут *формулировать свою собственную политику*. Новое определение типологии звучит следующим образом: *законодательные органы, разрабатывающие политику*, могут изменять и отклонять меры, выдвинутые исполнительной властью, а также формулировать и представлять свою собственную политику; *законодательные органы, имеющие влияние на политику*, могут изменять или отклонять меры исполнительной власти, но не могут формулировать или представлять свою политику; *законодательные органы с минимальным политическим*

[4] См. R.Packenham, "Legislatures and Political Development", in A.Kornberg and L.Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp. 521-82.

[5] См. систематизацию функций в, "Parliament: framework for analysis" in P.Norton (ed) in Western Europe (London: Frank Cass, 1990),p.6.

[6] См. P.Norton, "Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer", Teaching Politics, 13, (1984), pp. 198-221 complemented by P.Norton, "The Legislative Powers of Parliament", in C.Flinterman, A.Willentteringe and L.Waddington (eds), The Evolving Role of Parliaments in Europe (Antwerpen: Maklu Uitgevers, 1994), pp.15-35.

эффектом не могут ни изменять, ни отклонять меры, выдвинутые исполнительными органами, и не могут формулировать или представлять свою политику. Эта типология стала широко использоваться в исследованиях, которые фокусируются на законодательной функции.

Концепция вязкости Блондела:[7] эта концепция также часто применяется для классификации парламентских полномочий в разработке политики. Степень вязкости относится к парламентской способности сдерживать правительство в процессе принятия законов. Парламент может блокировать или откладывать принятие закона *(высокий уровень вязкости)*, в других случаях правительство может иметь полный контроль над процессом принятия закона *(низкий уровень вязкости)*. Уровень вязкости, который может применить парламент, зависит от ряда внешних или внутренних факторов.[8] Внешние факторы включают в себя политическую культуру, конституцию и роль законодательного органа в политической системе государства. Внутренние факторы включают систему комитетов, контроль над перечнем вопросов, вносимых на парламентские заседания, правила и организацию палаты и ресурсов.

В этом случае, можно оценить эффективность деятельности каждого из парламентов не только с точки зрения его институциональных рамок, но и с точки зрения его существующей практики. Научная классификация, приведенная выше, определяет специфичные методы, посредством которых оцениваются различные классификации парламентов.

Основная справочная информация

J. Blondel, 'Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', Government and Opposition, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.

J. Blondel, Comparative Government - an introduction, Hemel Hempstead, Philip Allan, 1990.

Lijphart, Parliamentary versus Presidential Government, Oxford, Oxford University press, 1994.

Leston-Bandeira, From Legislation to Legitimation, London, Routledge, 2004, pp. 6-17.

M. Mezey, Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

P. Norton, 'Parliament and Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer', Teaching Politics, 13, (1984), pp. 198-221.

P. Norton (ed.), Legislatures, Oxford, Oxford University Press, 1992.

P. Norton, 'Parliaments: framework for analysis' in P. Norton (ed) Parliaments in Western Europe, London, Frank Cass, 1990, pp. 1-9.

[7] См. J.Blondel, "Legislative Behaviour: Some Steps Towards am Cross-national Measurement", Government and Opposition, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.
[8] Для детального анализа см. P.Norton, "Introduction of Parliaments", in P.Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998, pp.1-15

P. Norton, 'The Legislative Powers of Parliament', in C. Flinterman, A. Willentteringe and L. Waddington (eds), The Evolving Role of Parliaments in Europe, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-35.

P. Norton, 'Introduction: the Institution of Parliaments', in P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998, pp.1-15.

R. Packenham, 'Legislatures and Political Development', in A. Kornberg and L. Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp. 521-82.

N. Polsby, 'Legislatures', in F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.) Handbook of Political Science, V,Reading-Mass., Addison - Wesley, 1975, pp. 257-319

СЕКЦИЯ 2
ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Введение

Взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами власти являются одним из наиболее хорошо изученных измерений в парламентских исследованиях. Оно отражает важность этих взаимоотношений. Однако эти взаимоотношения подчеркивают основные парламентские функции и поэтому, эта секция должна быть прочитана вместе с другими секциями по основным функциям парламентов (секции 3, 4 и 5). Взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами власти состоит в основном из двух главных функций парламента: законодательной и контрольной. Прежде чем оценить их, необходимо установить контекст их взаимоотношений, что означает, конституционные рамки каждой политической системы.

1. Конституционные рамки для взаимоотношений между исполнительными и законодательными органами власти

Как видно из секции 1, в основном имеются три типа рамок для взаимоотношений между исполнительными и законодательными органами власти: президентские, парламентские и полупрезидентские (смешанные) модели. Ниже приводится краткие характеристики каждой системы, а также последствия, оказываемые на взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами власти:

Президентские системы: Президент является главой исполнительной власти и государства, напрямую избираясь народом. Власть делится на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительные органы власти политически не ответственны перед парламентом и имеют значительную автономию. Члены кабинета министров (правительство) назначаются президентом и не должны быть представителями – депутатами законодательного органа. Если законодательный орган не представлен сильным парламентом, то исполнительная власть склонна легко доминировать над законодательным органом.

Парламентские системы: главу правительства обычно называют премьер-министром, и он избирается парламентом; отдельно имеется и номинальный глава государства. Исполнительные власти политически ответственны перед парламентом, поэтому законодательный орган может распустить правительство. Члены кабинета министров обычно избираются парламентом. Имеются

тесные взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами.

Полупрезидентские системы: похожи на парламентские системы, за исключением того, что глава государства напрямую избирается народом и обычно имеет полномочия решать вопрос о роспуске законодательного органа (и правительства), а также накладывать вето на законы. Исполнительная власть является политически ответственной перед парламентом, поэтому, законодательный орган может распустить правительство. Обычно, члены кабинета министров назначаются из числа депутатов парламента, но также могут быть назначаться извне. Имеются тесные взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами власти.

Кроме типа политической системы, избирательная система также влияет на взаимоотношения между исполнительными и законодательными органами властями. Как видно из секции 5, мажоритарные избирательные системы предпочитают стабильные правительства, основанные на обеспеченном большинстве в парламенте, в то время как пропорциональные избирательные системы склонны к выбору правительств меньшинства или коалиционного правительства. Первое приводит к формированию более сильного правительства. Правительство меньшинства и коалиционные правительства склонны становиться более зависимыми от парламента, зачастую ведя тщательные переговоры с парламентариями для того, чтобы обеспечить принятие их политики.

2. Доминирование исполнительной власти?

Одним из основных вопросов, который обсуждается в литературе по законодательным исследованиям, является то, насколько исполнительные органы власти доминируют над законодательными. В принципе имеется согласие по поводу того, что во многих случаях исполнительная власть доминирует над законодательными органами, вопрос больше касается уровня этого превосходства. Это привело к развитию в течение последнего столетия доминантной парадигмы в законодательных исследованиях по поводу того, что провозглашенные парламенты пришли в упадок.[9] Однако этот вердикт в основном был основан на оценке только одной функции парламента: его работе в законодательном процессе. Подавляющее внимание было обращено на законодательную функцию, игнорируя другие основные функции, такие как контрольная функция.

С конца двадцатого столетия общепризнано, что парламенты осуществляют гораздо больше функций, чем только решение законодательных вопросов, и что они могут играть ключевую роль в контроле над действиями правительства. С другой стороны также общепризнано, что исполнительные органы власти являются наиболее эффективными институтами для взаимодействия с законодательными органами власти, в частности, когда речь идет о специфике их взаимодействия.

[9] Для более подробной информации см. P.Norton, 'Parliaments: A Framework for Analysis', in P.Norton (ed.), Parliaments in Western Europe, London, Frank Cass, 1990, pp. 1-9.

3. Основные критерии оценки взаимоотношений между исполнительными и законодательными органами власти

Для того чтобы оценить исполнительно-законодательные взаимоотношения, мы, прежде всего, должны принять во внимание конституционные рамки. Более того, следует всегда ожидать выявление определенного доминирования исполнительной власти и не фокусироваться только на законодательной функции. Установив это, теперь мы перечислим ряд критериев, вносящих вклад в понимание взаимоотношений между органами исполнительной и законодательной власти:

- Масштабы большинства правительства в парламенте
- Количество партий в оппозиции, а также размеры этих партий
- Уровень партийной дисциплины
- Средний период деятельности правительств
- Законотворческие полномочия правительств и парламента (смотрите секцию 3)
- Законодательный результат (смотрите секцию 3)
- Имеющиеся в парламенте инструменты контроля (смотрите секцию 4)
- Используемые парламентом инструменты контроля
- Полномочия правительства и парламента в установлении вопросов, вносимых на парламентские заседания

Комбинации этих разных критериев позволяют оценить взаимоотношения между правительствами и парламентами.

Основная справочная информация

A. Agh (ed.), The Emergence of East Central European Parliaments - The First Steps, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.

R. Andeweg, 'Executive - Legislative Relations in the Netherlands', Legislative Studies Quarterly, vol. 17, (2), 1992.

Lord Bryce, Modern Democracies, London, Macmillan Company, 1921.

J. Blondel, 'Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', Government and Opposition, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.

G. W. Copeland and S. Patterson (eds.), Parliaments in the Modern World - changing institutions, Michigan, The University of Michigan Press, 1997.

A. King, 'Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany', Legislative Studies Quarterly, vol.1, (1), 1976.

C. Leston-Bandeira (ed.), Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 9, 2, (2003).

U. Liebert and M. Cotta, (eds.) Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe, London, Pinter Publishers, 1990.

Y. Meny and A. Knapp, Government and Politics in Western Europe - Britain, France, Italy, West Germany, Oxford, Oxford University Press, 1998.

S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

P. Norton (ed.), Legislatures, Oxford, Oxford University Press, 1992.

P. Norton (ed.), Parliaments in Western Europe, London, Frank Cass, 1990.

P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998.

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

P. Norton and N. Ahmed (eds.) Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 4, 4, (1998).

G. Pasquino, 'Executive-Legislative relations in Southern Europe' in R. Gunther, N. Diamandouros and H.J. Puhle (eds.), The Politics of Democratic Consolidation, London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 261-83.

M. Shaw, 'Committees in Legislatures - Conclusions', in J.D. Lees and M. Shaw (eds.), Committees in Legislatures, Oxford, Martin Robertson, 1979.

СЕКЦИЯ 3
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Введение

В нашем понимании парламента - законодательная функция является ключевой. Большинство классификаций в законодательных исследованиях принимают во внимание законодательную функцию, часто рассматривая ее как основное определяющее измерение. Законодательная функция также в центре важного парадокса парламента: нормативно ожидается производство законодательных актов, но в то же время они составляют слабую систему для эффективного законодательного процесса. Три элемента позволяют нам лучше понять роль каждого парламента в законодательном процессе: (1) формальные обязательства и компетенции, предписанные парламентскому институту; (2) процедуры, посредством которых рассматривается законодательство; (3) действительная власть и эффективность парламента в законодательном процессе.

1. Компетенция и ответственность парламента в законодательном процессе

Парламенты во всем мире сильно различаются по своей степени ответственности в работе в сфере законодательства, и следует принимать во внимание многие критерии с тем, чтобы должным образом оценить формальную роль парламента в законодательном процессе. Следует учитывать, какого рода компетенции имеет на самом деле парламент для *инициирования* законодательства, *внесения поправок* в законопроекты и *тщательного законодательного анализа*.

Ниже приводятся ключевые вопросы, которые следует задавать при попытке оценки этих компетенций:

- Может ли парламент предложить (инициировать) любой закон? Или же эта прерогатива правительства? Имеются ли различия между двумя ветвями власти при предложении закона?[10]
- Есть ли разграничения в правах парламента или правительства для предложения закона с точки зрения сфер политики? То есть, имеются ли какие-либо области политики, в которых закон может издавать только парламент или правительство?
- Проводит ли парламент голосование по всем законам? Или же голосование лимитировано в

[10]Подходящий пример: Французские законы и акты

отношении особых типов политики или на специальных этапах законодательного процесса, таких как первое чтение или последнее чтение закона?

- Какие полномочия имеет парламент для внесения поправок в закон? Может ли парламент предложить поправки в законопроект правительства? На каком этапе?
- Имеет ли парламент полномочия тщательно изучить законопроект правительства? Если так, каким образом и включает ли это новое голосование?
- Имеет ли парламент полномочия изучить пути применения законодательства?
- Может ли законопроект парламента оспариваться другими институтами, такими как Президент, Конституционный суд или региональная ассамблея? В таких случаях, остается ли последнее слово за парламентом?

Ответы на эти вопросы будут зависеть от ряда факторов, которые составляют институциональный дизайн парламента. Они будут зависеть от специальных прерогатив, а также от самых главных факторов, таких как: тип политической и избирательной системы, посредством которой избирается парламент. Главным образом имеются три формы политической системы: президентская, парламентская и полупрезидентская (смешанная).[11] И по существу - две разные модели избирательных систем: мажоритарная и пропорциональная.[12] Комбинация этих двух факторов влияет на результат в различных уровнях парламентских компетенций законодательного процесса.

Следовало бы ожидать, что исполнительная власть (правительство) имеет большое значение в законодательном процессе при президентской форме политической системы, чем в парламентских или смешанных типах. В президентских системах исполнительная власть имеет инициативные полномочия в законодательстве, и роль парламента - это в основном внесение поправок и проведение тщательного изучения. Однако полномочия по проведению тщательного изучения может быть гораздо важнее, нежели инициативная, в некоторых случаях приписываемая парламенту как ключевая роль в законодательном процессе (например, конгресс США). В парламентских системах, следовало бы ожидать, что у парламента важная роль в инициировании законопроекта. Вместе с тем, опыт британской системы показывает, что это не совсем обязательно, поэтому почти все законопроекты в парламенте инициируются правительством. Голландский, немецкий и скандинавский опыт являются хорошими примерами парламентских систем, где парламент имеет важные полномочия в законодательном процессе. Это исходит, главным образом, из более консенсусного стиля государственной политики в этих странах. Их пропорциональные избирательные системы обеспечивают существование большего количества политических участников в процессе инициирования и обсуждения политики.

Кроме этих основных ограничений также следует иметь в виду специальные прерогативы каждой системы. Например, существование второй палаты может в некоторых случаях расширить парламентские возможности в проведении анализа законопроекта. В любом случае применение любой институциональной структуры будет всегда разным от случая к случаю, в зависимости, главным образом, от политической культуры и истории каждой страны и региона.

---

[11] См. секцию 1 и секцию 2 для более детального пояснения этих терминов.

[12] См. секцию 5 Представительная функция для более детального пояснения каждой избирательной системы.

2. Процесс рассмотрения законопроекта

Несмотря на формальные рамки, каждый парламент является уникальным в своих правилах и процедурах в отношении законопроекта. Эти правила и процедуры часто являются основными в определении успешности законодательного процесса в реальности. Было бы трудно перечислить все особенности, которые составляют эти правила, здесь даются основные факторы, которые следует рассматривать при определении законодательного процесса каждого парламента:

Этапы чтения – Законопроект обычно рассматривается в три этапа. Первый этап, когда обсуждаются общие цели законопроекта; второй этап, когда законопроект рассматривается подробно, постатейно (параграф за параграфом), а также его поправки; третий этап, когда поправки законопроекта рассматриваются в последней версии. Каждый из этих этапов обычно называется чтением: «первое чтение», «второе чтение» и «третье чтение». Важность каждого из чтений варьируется от парламента к парламенту, в зависимости от наличия голосования, связанного с чтением, от высказывания всех политических участников и от наличия формы самого чтения (на уровне палаты или комитета). В большей мере парламенты также включают в себя и предшествующий этап, в комитете, когда законопроект готовится для первого чтения. Имеется общее мнение, что этот предшествующий этап расширяет законодательный процесс, поскольку все участники более вовлечены в обсуждение законопроекта и проводится более качественная подготовка.

Вовлечение второй палаты – В двухпалатных парламентах необходимо учитывать и рассматривать момент, когда вовлекается вторая палата. Вовлекается ли она до или после рассмотрения законопроекта первой палатой, или она принимает активную роль в процессе описанном выше? А также, действительно ли вторая палата принимает участие в голосовании по законопроекту?

Палата и комитеты – Палата позволяет проведение общественных дебатов по законопроекту и более прозрачного обсуждения. Однако это неэффективный и медленный способ обсуждения законопроектов. Как следствие, все больше используются комитеты для рассмотрения законопроекта. Комитеты обеспечивают узкий формат обсуждения законопроекта, где легко можно достичь согласия. В свою очередь, палата служит важным форумом для обеспечения легитимности законопроекта при его рассмотрении. Поэтому, парламенты часто выбирают первое чтение проекта и (или) окончательное голосование по внесению поправок к законопроекту в палате. Комитеты обычно выбираются для подробного рассмотрения законопроекта.

Права на внесение вопросов в повестку парламентских заседаний – Возможность действительного рассмотрения и голосования за законопроект парламентом является правом, широко варьирующимся между парламентами. В некоторых случаях правительство доминирует в этом праве и почти все обсужденные законопроекты предлагаются и инициируются правительством. Это важный фактор, поскольку он означает, что политическая программа была определена правительством не в одностороннем порядке, а с участием оппозиции, которая может выдвигать свои собственные приоритеты в разработку политики.

Правила голосования – Некоторые парламенты имеют различные правила и процедуры голосования при утверждении законопроектов, в зависимости от их типа. Например, тогда как

большинство законопроектов будут утверждаться простым большинством (половина плюс один голос), для более общих законопроектов, таких как регулирующих общую систему образования, правило голосования будет основываться в формате две трети депутатов парламента. Это типичный пример для принятия поправок в Конституцию. Также, важно определить выражается ли голосование партией или депутатом парламента, и в какой форме это осуществляется (тайно, вставая с места, проходя через лобби или в электронном виде). Общее мнение таково что, чем больше индивидуальное голосование, тем вероятнее больше разногласий в партии.[13]

Участие аутсайдеров – Парламенты значительно различаются относительно того, кто может принимать участие извне парламента и правительства в законодательном процессе. В некоторых случаях проводятся консультации с представителями гражданского общества, такими как ассоциации или профсоюзы, когда рассматриваются законопроекты касающихся их. Парламенты также часто используют мнения экспертов, через заслушивания в комитетах или посредством письменного представления отдельного документа. Чем больше учтено мнений извне, тем больше кажется прозрачным процесс и скорее всего, законопроект будет принято. Однако такое консультирование также может значительно замедлить законодательный процесс.

Депутаты парламента и партии – Также важно установить, сколько депутатов парламента могут принимать участие в законодательном процессе, независимо от их принадлежности к партиям. Говоря в общем, у партий растущая власть в этих вопросах, а у депутатов парламента небольшой масштаб действий, если брать их в отдельности. Тем не менее, важно рассматривать наличие права у депутата парламента инициировать законопроект, предлагать поправки или голосовать вне рамок его партийной принадлежности.[14] Чем больше члены парламента работают индивидуально, тем шире их участие в обсуждении, и тем больше осуществляются представительные функции. Но это также приводит к факторам нестабильности и фракционности в парламенте.

3. Эффективная власть парламентов в законодательном процессе

Общая формальная структура вместе с правилами и процедурами каждого парламента предоставляют нам основные компоненты для оценки законодательного процесса. Однако осуществляемый метод законодательного процесса может быть очень разным, влияя на разные стили разработки законодательства и различные уровни парламентской власти в законодательном процессе. Поэтому важно оценивать, насколько эффективен и представителен парламент при рассмотрении законопроекта в *реальности*. Большая доля литературы по законодательному исследованию включает эту тему.

Для того чтобы оценить стиль разработки законодательства парламентом и уровни его власти в законодательном процессе, следует иметь в виду следующие индикаторы:

---

[13]Подходящий пример: Парламент Италии

[14]Например, испанские депутаты парламента не могут предлагать законопроект без их парламентских групп, а могут предлагать только поправки в особых условиях.

- Какое количество законопроектов было инициировано (предложено) в парламенте?
- Кто является автором этих законопроектов (какая партия, правительство, региональные ассамблеи, вторая палата)?
- Сколько законопроектов прошло первое чтение, второе чтение? Третье чтение?
- Какая доля поправок к законопроекту была принята? Кто является автором этих поправок?
- Сколько законопроектов и поправок может одобрить или утвердить оппозиция? А сколько может одобрить или утвердить правительство?
- Как долго в среднем парламент рассматривает законопроект, начиная с его инициирования и заканчивая его окончательным одобрением?
- Где правительство может рассматривать сам законопроект, сколько из них было разработано (обычно называются постановлениями)?
- Какие и сколько парламентских слушаний проводятся по каждому законопроекту? Какие имеются письменные формы обоснований?

Эти показатели позволяют нам определить параметры действующего законодательного процесса в каждом парламенте. Филипп Нортон разработал полезную классификацию оценки парламентской действующей роли в законодательном процессе.[15] Нортон характеризует три типа парламентов согласно тому, какие полномочия имеет парламент в инициировании и изменении политики: разработка политики, влияние на политику, незначительное или отсутствие влияния на политику. Подобного рода классификации позволяют нам определить действительный масштаб полномочий и власти парламента. Кроме этого, вышеперечисленные вопросы также позволяют нам понять, насколько инклюзивен законодательный процесс в каждом из парламентов.

Поэтому законодательный процесс – очень сложная комбинация широкого разнообразия факторов – наверняка наиболее сложная функция парламента. Законодательный процесс нуждается в оценке согласно его формальной структуре, а также его реальным действиям, в то же время не забывая, что парламенту необязательно всегда разрабатывать или утверждать законы; прежде всего это институты «дающие согласие» законопроекту,[16] то есть способствуют тому, чтобы этот законопроект обсуждался и был разработан.

Основная справочная информация

J. Blondel, 'Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement', Government and Opposition, vol.5, (1), 1970, pp. 67-85.

H. Doring (ed.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt, Campus Verlag, 1995.

[15] См. P.Norton, 'Parliament Policy in Britain: the House of Commons as a Policy Influencer', Teaching Politics, vol.13, No.2, (1984), pp.198-221; based on Michael Mazey's original classification in Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University press, 1979.
[16] См. P.Norton, 'General Introduction', in P.Norton, Legislatures, Oxford University Press, 1990.

C. Leston-Bandeira (ed.), Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 9, 2, (2003).

U. Liebert and M. Cotta, (eds.) Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe, London, Pinter Publishers, 1990.

M. Mezey, Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

P. Norton (ed.), Legislatures, Oxford, Oxford University Press, 1992.

P. Norton, 'General Introduction', in P. Norton, Legislatures, Oxford, Oxford university Press, 1990.

P. Norton (ed.), Parliaments in Western Europe, London, Frank Cass, 1990.

P. Norton, 'The Legislative Powers of Parliament', in C. Flinterman, A. Willentteringe and L. Waddington (eds), The Evolving Role of Parliaments in Europe, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-35.

P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998.

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

P. Norton and N. Ahmed (eds.) Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 4, 4, (1998).

D. Olson and M. Mezey (eds.) Legislatures in the policy-process - the dilemnas of economic policy, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

СЕКЦИЯ 4
ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ

Введение

Наряду с законодательной функцией, контрольная функция является одной из главных функций парламента в политической системе. Во многих политических системах это стало действительно главной функцией. В последние десятилетия инструменты проверки развивались весьма интенсивно, и функция контроля состоит из комплекса комбинаций и разного рода механизмов для подотчетности правительства. Для полного принятия основных вопросов риска мы, прежде всего, должны рассмотреть следующие вопросы: (1) какие инструменты тщательной проверки существуют; (2) насколько открытыми они должны быть для общественности; (3) как оценить контрольные функции каждого парламента.

1. Виды контроля

Инструменты контроля сильно различаются по своей форме и целям, поэтому следует определить их разные типы. Прежде всего, различие относится к инструментам политической ответственности и тем формам, которые используются для повседневной проверки.

a. Политическая ответственность

В политических системах, где правительство является политически ответственным перед парламентом, парламентарии могут добиться отстранения правительства. Это может произойти посредством одобрения предложения о вынесении вотума порицания (также называется и вотумом недоверия) или отказ вотуму недоверия. Через вотум недоверия парламентарии выражают свое мнение по отстранению правительства от управления государством. Посредством вотума доверия правительства могут запросить поддержку парламента. Хотя эти инструменты используются редко во многих развитых демократичных обществах, их существование и факт того, что их можно применить в любое время, действует как важная гарантия демократии. В странах с менее развитой демократией их использование может привести к повышенному риску, и ассоциироваться с политической нестабильностью.[17]

[17]Подходящий пример для подтверждения: Италия, Германия и Венгрия.

б. Рутинная проверка

Однако основная часть функции контроля выполняется через менее формальные инструменты, которые проводятся на регулярной основе. Контроль является комплексной функцией, который включает в себя несколько измерений. Это работа по проверке выявленных нарушений в действиях правительства и государственного управления, а также текущего мониторинга политики правительства. Это также имеет отношение к сбору информации о правительстве, рассмотрению подробного и общего обсуждения основных вопросов. Инструменты повседневной проверки обычно делятся на три типа: крупные дебаты, вопросы правительству и расследования.

Крупные дебаты – Крупные дебаты позволяют оппозиционным партиям привлекать правительство в парламент для обсуждения общественно-важных вопросов. Запросы представляют собой самый традиционный инструмент в этой категории. Они нацелены на приглашение правительства в палату и обсуждение вопросов, задаваемых оппозицией;[18] запросы могут заполнить полностью пленарные заседания и способны свергнуть правительства (Четвертая Французская Республика). Срочные дебаты составляют другой тип дебатов, где депутаты могут быстро потребовать объяснения правительства по вопросам полемики. Существуют многие другие типы дебатов с более или менее определенными темами обсуждения, обычно проходящие в палате и широко освещаемые средствами массовой информации. В некоторых случаях, эти дебаты заканчиваются голосованием, которое оказывает влияние на жесткую критику (или одобрение) деятельности правительства.

Вопросы правительству – Вопросы правительству обычно фокусируются на более специфических вопросах. Наиболее известный тип – «час вопросов»,[19] где члены парламента задают короткие, индивидуальные вопросы премьер-министру или министрам. Большинство парламентов имеют ту или иную систему опросов правительства. Вопросы могут задаваться устно или в письменной форме; правительство может или не может знать содержание вопросов, и в некоторых случаях, оно может выбирать вопросы, на которые желало бы ответить. Вопросы могут задаваться устно и письменно, в палате или комитете.[20] Основное правило заключается в следующем, чем больше специфичен и технически сложен вопрос проверки, тем больше депутаты парламента склонны использовать письменные вопросы (нежели устные) и обсуждения в комитете (нежели обсуждения в палате). Вопросы правительству позволяют проводить более гибкую проверку и собрать подробную информацию.

Расследования – Большинство парламентов предполагают проведение расследований нарушений в действиях правительства и государственного управления. Члены специально созданных комитетов или комиссий парламента в основном осуществляют эти расследования. Обычно эти комитеты или комиссии создаются под специальные случаи, когда существует подозрения о нарушениях (обычно называется комитетом по расследованию). Но также имеются системы, где

[18] Наиболее подходящий пример: Немецкий запрос.
[19] Наиболее подходящий пример: «час вопросов» парламент Британии.
[20] Наиболее подходящий для подтверждения пример: Испанская система, когда комбинация разных видов вопросов правительству обеспечивает полное использование этого инструмента.

комитеты создаются на постоянной основе на весь избирательный период и ведут расследования по мере необходимости.[21] Это растущая роль контроля государственного бюджета – независимо от системы комитетов по проведению расследования, парламенты имеют тенденцию иметь в своем составе специальный комитет с единственной целью контроля исполнения государственного бюджета. По результатам большинства расследований готовятся отчеты. Успех проведения парламентского расследования в основном зависит от полномочий, данных парламенту и от степени того, каким образом партии доминируют в проведении расследования. Если парламент не может вызвать основных государственных служащих для ответа на вопросы в парламенте, или требовать специальную информацию от правительства, и если партия большинства доминирует во всех решениях, то расследование быстро становится дискредитированным.[22]

2. Открытость проверки (публичные и закрытые проверки)

Вопрос открытости парламентских проверок часто обсуждается: должно ли расследование проводиться публично или в закрытой форме. В настоящее время, предпочтение отдается открытой проверке (вне зависимости от того, является ли это обсуждение расследования открытым для всей общественности или просто для средств массовой информации), которое рассматривается как единственный путь обеспечения открытости действий правительства. Более того, открытость некоторых парламентских действий, таких как крупные дебаты, рассматривается во многих случаях как единственное обоснование его решения. Если вопрос обсуждается непублично, тогда не будет и дебатов. Во многих случаях, публичное обсуждение включает в себя один из основных измерений проведения тщательной проверки.

Вместе с тем, следует также рассматривать момент, когда для некоторых инструментов тщательной проверки, таких как специальные вопросы правительству или комитетам по расследованиям, было бы правильным проводить работу в закрытой форме. Это может позволить принять во внимание более достоверную реальность, потому что политические деятели не беспокоятся о том, какого рода политические выгоды и преимущества они могут извлечь из ситуации. Во многих случаях, возможность проведения встреч за закрытыми дверями, по крайней мере, предусматривается в случаях рассмотрения острых государственных вопросов или в особенности, если какой либо из свидетелей желает сохранить в тайне свои свидетельские показания.

3. Оценка эффективности проверок

Парламентарии также часто обсуждают, насколько эффективны их тщательные проверки. Обычные сценарии таковы, что оппозиционные партии недовольны инструментами проверок, которые они имеют в своем распоряжении, в то время как правительственные партии не видят никакой необходимости в улучшении данной ситуации. Но вопрос остается тем же – как мы должны оценивать эффективность проведения проверок? Должны ли мы ожидать, что инструменты проверок предоставят четко сформулированные результаты?

---

[21] Наиболее подходящий пример: Специальный Комитет Британии.
[22] Наиболее подходящие примеры: французские и итальянские комитеты по расследованиям.

Тщательная проверка может дать четкие результаты. Это пример дебатов, которые заканчиваются голосованием – голосование дает четкий знак одобрения или критики деятельности правительства. Это также пример и в отношении некоторых комитетов по расследованиям, которые имеют судебные полномочия или же когда издается отчет, включающий в себя четкую критику правительственных действий. Но гораздо чаще достигнутые результаты имеют только косвенное значение. Поднимая специальные вопросы в парламенте, посредством вопросов, адресованных правительству или через дебаты, или комбинацией различных инструментов, можно, в конечном счете, повлиять на отставку члена правительства или на исправление конкретной ситуации. Вот почему общественное измерение тщательной проверки может быть важным.

Кроме этого, литература исследований в области законодательства оценивает функцию контроля посредством других показателей, таких как:

- Существование и тип оппозиционных прав: в парламентах большинства стран, использование инструментов тщательной проверки во многом зависит от желания большинства. Тем не менее, многие парламенты включают некоторую степень оппозиционных прав, когда оппозиционные партии могут применить инструменты тщательной проверки, независимо от желания большинства. Например, право установить количество комитетов расследования или количество запросов.
- Присутствие правительства: чем больше правительство принимает участие в процедуре ответов на вопросы в парламенте, тем сильнее воспринимается тщательная проверка. Также важно установить, кто представляет правительство – некоторые парламенты считают само собой разумеющимся регулярное присутствие премьер-министра, но в большинстве случаев правительство представляют министры или их заместители.
- Способность парламента быстро отвечать на поставленные вопросы: это подтверждается тем, насколько безотлагательно запланированы дебаты, насколько уместны вопросы для внешнего мира, как долго правительство отвечает на письменные вопросы и т.д. Это важный критерий, поскольку большая доля эффективности тщательной проверки зависит от его общественного восприятия.
- Как часто применяются инструменты тщательной проверки: сколько вопросов адресуется правительству, кто задает, сколько комитетов по расследованию были установлены и т.д. Если депутаты парламента имеют возможность применять инструменты тщательной проверки, но не делают этого, то это может быть знаком того, что парламентарии довольны уровнем проведения тщательной проверки.

Вопрос эффективности тщательной проверки может быть палкой о двух концах. В большинстве случаев, если тщательная проверка слишком эффективная, то она может оказать большое влияние на открытую дискредитацию правительства, что может привести к нестабильности. Многие примеры в нашей прошлой истории показывают, что подобные действия парламентов привели к политической нестабильности, которые смогли оказать влияние на изменение существующих режимов и на

проведение большого количества опросов среди парламентских институтов.

Основная справочная информация

A. Agh (ed.), The Emergence of East Central European Parliaments - The First Steps, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.

M. Franklin and P. Norton (eds.), Parliamentary Questions, Oxford, Clarendon Press, 1993.

C. Leston-Bandeira (ed.), Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 9, 2, (2003).

U. Liebert and M. Cotta, (eds.) Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe, London, Pinter Publishers, 1990.

Y. Meny and A. Knapp, Government and Politics in Western Europe - Britain, France, Italy, West Germany, Oxford, Oxford University Press, 1998.

R. Montero Gibert and J. Garcia Morillo, El control parlamentario, Madrid, Editorial Tecnos, 1984.

P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998.

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

P. Norton and N. Ahmed (eds.) Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 4, 4, (1998).

M. Sanchez de Dios, 'La esencia del regimen: el control parlamentario del Gobierno', Politica y Sociedad,20, (1995), pp. 35-52.

СЕКЦИЯ 5
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ

Введение

Представительная функция является центральной для деятельности парламента. Типы представительства в каждом парламенте могут в значительной степени отличаться. Мы должны рассматривать три основных вопроса: влияние избирательной системы, выбор между стилем представительства «доверенное лицо» и «делегат» и наконец, разные средства, посредством которых выражается представительная функция.

1. Избирательные системы

Различные факторы влияют на представительную функцию, выполняемую парламентом. Такие факторы включают в себя политическую культуру страны, политическое прошлое и зрелость избирательной системы. В целом имеются две разные группы избирательных систем: мажоритарная и пропорциональная. Наиболее новые избирательные системы, которые были установлены в наши дни, склонны к совмещению компонентов этих двух систем, нежели чем функционировать исключительно на принципах системы мажоритарного или пропорционального представительства.

В широком понимании, мажоритарные избирательные системы предпочитают эффективность, сильное правительство и тесную связь с гражданами. Пропорциональная избирательная система предпочитает легитимность, представительное правительство и доминирование партии. Мажоритарная система в основном оказывает влияние на распределение одного кандидата в члены парламента от каждого избирательного округа, а пропорциональная – предвидит список нескольких депутатов парламента на каждый избирательный округ.

Мажоритарные системы включают в себя следующее: голосование по простому большинству голосов, повторное голосование и альтернативное голосование. Пропорциональные системы: списочную систему Дондта, два тура голосования и единственный голос, который может быть передан другому кандидату.[23]

Избранный тип избирательной системы для каждого парламента имеет значимые последствия на его стиль представительства. В мажоритарной избирательной системе - главное влияние заключается в

[23] Для более детальной информации см. D.Farrell, Comparing Electoral Systems, London, Macmillan, 1998.

том, чтобы депутаты парламента имели более прямые связи с гражданами, а в пропорциональной системе – эти связи осуществляются через партийные организации.

2. Стиль представительства: доверенное лицо и делегат

Дилемма «Доверенное лицо» и «Делегат» является классическим спором в стиле представительства, выполняемых депутатами парламента. В модели «Доверенное лицо», депутаты парламента должны следовать своим собственным суждениям, своей парламентской деятельность и в принятии решений. В модели «Делегат», предполагается, что депутаты парламента выступают в качестве делегатов народа, выбравшего их. Это означает, что они действуют, прежде всего, согласно мнениям их партии и избирательного округа, а не своим суждениям.

Сегодня во многих парламентах превалирует стиль представительства «Делегат». Вопрос больше заключается в том, должны ли члены парламента следовать мнениям и потребностям их избирательных округов или их партий. Это выражается само собой в высоком или низком уровне дисциплины партии. Большинство парламентов имеют очень высокий уровень партийной дисциплины, а от депутатов парламентов ожидается выполнение позиции их партий, независимо от их собственного мнения или даже от их избирательных округов. Однако во многих парламентах их члены иногда выражают несогласие со своей партией. Это может казаться как абсолютное выражение здоровой репрезентативной функции. Тем не менее, в ряде случаев, высокий уровень несогласия партии может привести к более высокому уровню фракционности в парламенте и, вследствие этого, создать критическую нестабильность. Несогласие партии может произойти из-за того, что депутат парламента имеет свое личное мнение, отличное от мнения его партии, но также это может произойти из-за того, что депутат парламента защищает интересы своего избирательного округа или других организаций.

3. Выражение представительной функции

Ниже приводятся различные средства, посредством которых парламенты выражают их репрезентативную функцию. С начала двадцатого столетия представительская функция в основном выражается через организованные партии. Партии обеспечивают единую и взаимную репрезентативную связь, и партийная группа часто входит в рабочую секцию в парламенте. Степень гибкости и независимости депутатов от своих партий в реализации своих полномочий, будет зависеть от того, является ли избирательная система мажоритарной или пропорциональной.

Обычно партии организовываются в парламентские группы. Граждане и группы, представляющие различные интересы подают свои заявления напрямую в партийные структуры или руководящие органы, вне парламента или в парламентские группы. Парламентские группы часто имеют по одному представителю на каждую географическую местность или на каждую политическую сферу. Как общая тенденция, можно сказать, что чем больше избирательная система является мажоритарной, тем больше таких контактов будет напрямую с парламентом, нежели с партией.

Парламентские комитеты также играют важную роль в репрезентативной функции парламента. В качестве небольших рабочих групп, комитеты часто могут действовать в качестве эффективного канала по рассмотрению заявлений от граждан или, скорее, от групп, представляющих определенные интересы. Это означает, что работа комитетов имеет некоторую степень открытости (или посредством проведения встреч при открытых дверях или издания своих публикаций и отчетов). Палата – это главный публичный парламентский форум и поэтому, любые происходящие там дискуссии вносят свой вклад в репрезентативную функцию парламента. Вот почему крупные дебаты становятся столь популярными,[24] поскольку они содержат сравнительно простые средства демонстрации взгляда парламента на вопросы, касающиеся внешнего мира.

Публичность действий парламента вносит большой вклад в его репрезентативную функцию. Кроме работы палат и комитетов, парламент может освещать свою деятельность различными методами. Здесь даются немногие примеры: публикации, информирующие о роли и мероприятиях парламента (публикации, нацеленные на различные категории общественности), отчеты по парламентской деятельности, специализированные телевизионные каналы и СМИ парламента, а также интернет. Интернет за последнее десятилетие сильно развился, как средство ознакомления большего числа молодых людей с деятельностью парламента. Многие парламенты уделяют больше внимания и средств молодому поколению путем налаживания связей со школами. Это можно реализовать через создание специализированных образовательных центров, например, организация посещения для школ или организация небольших собраний, где проводятся фиктивные выборы для избрания учащихся в качестве депутатов парламента.

Парламенты также имеют ряд инновационных и различных механизмов, позволяющие гражданам и группам, представляющим интересы, озвучивать свои вопросы перед парламентом. Здесь приводятся некоторые примеры: письма или электронные сообщения депутатам парламента; встречи с депутатами парламента, партиями или комитетами (или с их представителями, такими как спикеры); петиции (письменные документы, в которых поднимаются специальные вопросы для обсуждения в парламенте); посещение сессий палаты или комитетов; использование горячих телефонных линий. Формы использования этих механизмов существенно различаются в парламентах разных стран, и они могут регламентироваться в той или иной степени. В любом случае, чем больше ресурсов парламент выделяет для повышения эффективности своего штата в работе с этими обращениями, тем больше будет усилена репрезентативная функция парламента.

Вне зависимости от наличия специальных процедур в каждом парламенте, следует отметить, что, в целом, создание тесных связей с гражданами является отличительной чертой хорошо функционирующих демократических парламентов. Новые парламенты часто сталкиваются с трудностями в создании инфраструктур для поддержки таких связей без риска для общей роли парламента в политической системе. В любом случае, абсолютное существование работающего парламента должно само по себе обеспечить выполнение репрезентативной функции.

[24] Смотрите секцию 4

Основная справочная информация

H. Best and M. Cotta (eds.), Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000, Oxford, Oxford University Press, 2000.

D. Farrell, Comparing Electoral Systems, London, Macmillan, 1998.

C.L. Kim, J.D. Bakkan, I. Turan and M.E. Jewell, The Legislative Connection, Durham, Duke UniversityPress, 1984.

C. Leston-Bandeira (ed.), Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 9, 2, (2003).

U. Liebert and M. Cotta, (eds.) Parliament And Democratic Consolidation In Southern Europe, London, Pinter Publishers, 1990.

W. Muller and T. Saalfeld (eds.), Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 3, (1), 1997.

P. Norton (ed.), Parliaments and Pressure Groups in Western Europe, London, Frank Cass, 1999.

P. Norton (ed.), Parliaments and Citizens in Western Europe, London, Frank Cass, 2002.

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

P. Norton and N. Ahmed (eds.) Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies,vol. 4, 4, (1998).M. Rush, The Role of the Member of Parliament since 1868, Oxford, Oxford University Press, 2001.

СЕКЦИЯ 6

ОРГАНИЗАЦИЯ И РАБОТА СИСТЕМ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ

Введение

Комитеты – современная черта парламентов. В последнее время, они значительно развились не только в развитых демократиях, но и в новых парламентах. Их структуры становятся более сложными и как следствие их роль тоже меняется.

1. Растущее центральное положение комитетов

В начале парламенты работали в основном с одной палатой, поскольку их основная функция была проведение дебатов. Однако, поскольку роль парламентов становилась все сложнее, их структура была разделена на разные секции, где комитеты являются главными компонентами. Считается, что комитеты придают парламентам более эффективную структуру. Они обеспечивают идеальный форум для подробного рассмотрения и достижения согласия.

Конечно, в литературе в области законодательства отмечается консенсус в том, что сильная система комитетов предоставляет парламенту больше возможности оказывать влияние на государственную политику и контролировать правительство. Важность сильных и эффективных комитетов в целом признается с 1980-х годов, поясняя, почему новые парламенты, такие как в Восточной и Центральной Европе, столько внимания уделили системам комитетов.[25] До этого комитеты не ценились в демократических парламентах, поскольку они могли восприниматься как менее прозрачными в своей деятельности, чем палаты. Однако ценность и палат и комитетов можно обеспечить посредством разумной комбинации двух форумов: палата для предоставления легитимности решениям парламента, а комитет – форум для его работы.

2. Структура систем комитетов

Для того чтобы понять, как работают комитеты, важно рассмотреть характеристики их структур, поскольку они могут сильно различаться и состоять из большего количества компонентов. Структура

[25] Для более детальной информации о системе комитетов, см. L.Longley and R.Davidson (eds.), The New Roles of Parliamentary Committees – special issue for the Journal of Legislative Studies, Vol.4, No 1, (1998)

также имеет прямое влияние на качество и важность осуществляемой работы в комитетах. Различные типы структур комитетов могут влиять на уровень их потенциала в общей системе парламента. Тремя основными компонентами являются: метод формирования комитетов, их членство и имеющиеся у них ресурсы для поддержки.

Строение комитетов:

- *Специальные или постоянные:* у многих парламентов *постоянные* комитеты – это те комитеты, которые создаются на весь период срока полномочия избранного парламента. Это позволяет обеспечить постоянный и более эффективный характер работы. В некоторых случаях, комитеты формируются сроком на один год, а затем обновляются на последующие годы данного законодательного периода. Это гарантирует беспрерывность в деятельности комитета, а также позволяет проводить обновление. По мере необходимости, в некоторых парламентах формируются специальные комитеты, которые проводят специальные расследования или осуществляют деятельность по специальной теме. Постоянно действующие комитеты обычно занимаются специальной сферой, предписанной им (например: образование, здравоохранение, экономика и т.д.).

- *Количество комитетов:* это очень важный компонент, поскольку слишком большое количество комитетов вносит хаос, а слишком маленькое количество понижает значимость использования комитетов.[26] Это количество естественным образом зависит от количества избранных в парламент депутатов. Необходимо также отметить, что сбалансированное количество комитетов колеблется между 10 и 20. Часто парламенты решают иметь столько комиссий, сколько министерств в правительстве, и список постоянных комитетов равен списку министерств. Это позволяет устанавливать более тесные связи между парламентариями и правительством.

- *Общественные или частные:* правила относительно того, будут ли встречи комитетов проводиться посредством открытого или закрытого заседания, варьируются в разных парламентах. Во многих случаях присутствует комбинация обоих вариантов. Правило открытости определено для возможности большей прозрачности. Однако часто отмечается, что правило открытости смещает ценность встреч в комитетах, потому что парламентарии могут переживать за то, как они воспринимаются обществом, а не фокусироваться на реальной работе комитета.

Членство в комитетах: члены парламента могут номинироваться в комитеты с учетом их профессионального опыта или одностороннего решения, принятого их партией, когда не

[26] Французская система часто считается системой с небольшим количеством, но большими комитетами, которые на самом деле становятся мини ассамблеями.

учитывается персональный опыт. Последний метод позволяет проводить больше информированной работы, а также больше независимости в действиях, что может отразиться на потенциале комитетов. Одновременно с этим, важно также установить срок полномочий депутатов в каждом комитете. То есть, постоянство позволяет в значительной степени усилить работу. И, наконец, количество депутатов в каждом комитете может повлиять на его работу. Если комитеты слишком большие, их полезность как узкого форума работы теряется.

Ресурсы для поддержания работы комитетов: ресурсы являются важным инструментом обеспечения эффективной системы функционирования комитетов. Парламенты иногда решают предписать важную роль комитетам, но потом они не предоставляют (или не могут предоставить) им ресурсов. Комитетам необходим свой собственный административный и исследовательский штат, а также соответствующие технические средства и оборудование. Качество этих ресурсов значительно влияет на роль, которую играют комитеты в деятельности парламента.

3. Функции комитетов

Роль, которую играют комитеты, значительно отличается в каждом парламенте, им обычно предоставляются некоторые направления, формы и роли в законодательном процессе. Комитеты достаточно эффективны в рассмотрении законопроектов по сравнению с палатами, и поэтому это является их прямой функцией. Уровень вовлечения в законодательный процесс также может варьироваться. Основная тенденция заключается в предписании второго чтения[27] – где в комитетах законопроекты рассматриваются более подробно. Чем больше комитет имеет полномочия предлагать или голосовать за поправки по законопроекту, а также собирать экспертную информацию, тем больше эти комитеты будут оказывать влияние на законодательный процесс.

Кроме законодательной функции, недавно комитеты приобрели важную роль в проведении тщательной проверки. Это происходит параллельно с растущим центральным местом комитетов в сегодняшних парламентах. Возросшая роль отражается в увлечении количества вопросов, адресованных правительству, которое сотрудничает с комитетами на этом этапе, увеличении количества слушаний в комитетах, и в большем количестве отчетов, выпускаемых комитетами.

Основная справочная информация

L.D. Longley and A. Agh (eds.), The Changing Roles of Parliamentary Committees - working papers on comparative legislative studies II, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1997.

L. Longley and R. Davidson, The New Roles of Parliamentary Committees, London, Frank Cass, 1998.

[27] Смотрите секцию 3 для объяснения второго чтения.

P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998.

Olson and Crowthers (eds.), Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization, Ohio, Ohio State University Press, 2003.

M. Shaw, 'Committees in Legislatures - Conclusions', in J.D. Lees and M. Shaw (eds.), Committees in Legislatures, Oxford, Martin Robertson, 1979.

СЕКЦИЯ 7
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ПРАВИЛА И ПРОЦЕДУРЫ

Введение

Парламентские правила и процедуры имеют ключевое значение в работе любых парламентов и могут предоставлять важную информацию для понимания действий парламента. Прежде чем оценить насколько правила и процедуры могут быть важными для понимания парламента, нам необходимо принять во внимание какого рода ограничения диктуют эти правила и процедуры.

1. Ограничения парламентских правил и процедур

У большинства парламентов имеется один документ, определенный как руководство по правилам и процедурам парламента. Однако, в некоторых случаях эти правила могут быть сведены в единый документ, так как они все взаимосвязаны между собой или упоминаются в ряде других документах. Упомянутая первая форма называется Правила и процедуры, а вторая – постоянно действующими инструкциями. Разница между двумя формами важная, поскольку ограничения по установлению правил и изменений очень существенные.

Правила и процедуры парламента следует понимать в их нормативном контексте. В некоторых случаях Правила и процедуры значительно зависят от других нормативно-правовых документов, таких как конституция, закон о выборах, закон о мандате депутатов парламента и т.д. В этих случаях в документе по правилам и процедурам масштаб свободы действий незначительный. Однако, в других случаях парламентские правила и процедуры сравнительно независимы от других законов, регулирующих большинство аспектов парламентской жизнедеятельности. Это обычно приводит к разработке более подробных документов, которые являются важным источником для понимания парламентской деятельности. Этот тип правил и процедур обычно открыт для изменений, поскольку поправки к ним легко вносятся посредством голосования.

Способность изменять правила и процедуры является важным вопросом и зависит от разных факторов таких, как процедура голосования для утверждения законопроекта. Правила процедур по внесению поправок могут легко согласовывать изменения, встречающиеся в практике парламента и облегчить выполнение реформ.[28] Однако, есть опасность того, что если поправки можно будет вводить

[28]Подходящие примеры для подтверждения: испанский и турецкий парламенты, где неудобства, связанные с неспособностью вносить изменения в правила и процедуры особенно четкие.

достаточно легко (например, через большинство), Правила и процедуры станут фактором нестабильности, нежели они будут эффективной и устойчивой платформой для развития парламента.

2. Важность парламентских правил и процедур

Важность и ценность правил и процедур могут варьироваться в разных парламентах. Например, в новых демократических парламентах, Правила и процедуры считаются очень важными. В отсутствии установленной демократической политической культуры, Правила и процедуры обеспечивают базу для осуществления и применения парламентской практики. В странах с более длительной историей демократии может быть меньше ссылок относительно Правил и процедур, так как правила были установлены внутренними факторами и традициями. В любом случае, обычные правила, те которые ненаписанные, одинаково важны.

В зависимости от подробности Правил и процедур, они могут или не могут определять каждый отдельный аспект в парламентской жизни. Правила и процедуры регулируют общие вопросы, такие как разные периоды, отводимые правительству или оппозиции для выступления во время дебатов или процедуры по обсуждению законопроекта. Там где они более подробны по структуре, они могут стать важным фактором определения эффективности и репрезентативности работы, несмотря на политическую систему, в которых функционируют парламенты.

Основная справочная информация

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

Leston-Bandeira, From Legislation to Legitimation, London, Routledge, 2004.

A.T. del Moral, 'Naturaleza juridica de los reglamentos parlamentarios', Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 10, (1986), pp. 7-22.

G. Pasquino, 'Executive-Legislative relations in Southern Europe' in R. Gunther, N. Diamandouros and H.J. Puhle (eds.), The Politics of Democratic Consolidation, London, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 261-83.

СЕКЦИЯ 8
ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТСКИМИ ДЕЛАМИ

Введение

Научная литература по законодательным исследованиям не уделяет достаточного внимания вопросам организации и управления парламентскими делами. Поэтому это тема требует серьезного изучения в будущем и вклада со стороны опытных специалистов. Тем не менее, мы перечисляем некоторые основные факторы, которые следует принять во внимание при рассмотрении парламентской организации и управления.

1. Взаимоотношения между администрацией и политическими сторонами

Большинству парламентов требуется административная структура наряду с политической, которая обеспечит поддержку политической работе, осуществляемой парламентариями. Важно установить степень реального разделения между этими двумя структурами.

В некоторых случаях, особенно в новых демократиях, административный штат напрямую назначается политическими партиями. Как следствие, каждый раз, когда меняется партия власти, меняется и администрация парламента. В результате чего это приводит к отсутствию преемственности и продолжительной работе персонала, препятствующей профессионализму парламентского штата. Разделение между административным и политическим штатом, напротив, должно поощрять парламент становиться более профессиональным.

2. Структура парламентской организации и управления

У многих парламентов есть Генеральные секретари, которые руководят всеми административными секциями парламента. В некоторых случаях, вместо Генерального секретариата может быть комитет, состоящий из нескольких руководителей секций. Параллельно у всех парламентов имеется номинальная фигура, которая политически председательствует в парламенте, обычно его называют президентом или спикером. Часто президента поддерживает команда вице-президентов (которые могут представлять разные партии).

Административные подразделения в разных секциях могут значительно варьироваться. Здесь используются некоторые структурные подразделения, которые можно найти в различных

национальных парламентах: оказание поддержки комитетам, поддержка палате, библиотека, исследовательский отдел, образование и контакт со школами, взаимоотношение с внешними органами, публикации. У некоторых парламентов также может быть и секция, напрямую связанная с правительством. В некоторых странах у самого правительства имеется министр по парламентским делам – в частности, в ситуации с парламентским меньшинством и коалицией, где взаимоотношения с парламентом особенно важны.

С политической точки зрения, многие парламенты организованы согласно парламентским группам (партиям). Каждая парламентская группа имеет в своем составе секцию со своим административным и исследовательским штатом. У каждой парламентской группы есть свой лидер, избираемый членами группы или назначаемый партией. У группы может быть директорат, где у разных членов партии есть обязанности по разным политическим сферам или регионам; в некоторых системах они могут называться «теневыми» министрами. Часто, у парламентских групп имеется политический координатор, выступающий от имени партии в соответствующем комитете. Лидеры парламентских групп, их директорат и иногда представители групп в комитетах, имеют в своем составе обычно так называемых *«переднескамеечников»* (министр или член «теневого кабинета»). Оставшиеся члены парламентской группы составляют «заднескамеечников» (рядовой депутат парламента).

Поэтому, часто у парламентов есть орган, собирающий вместе лидеров каждой парламентской группы для решения парламентской программы. Такой орган часто называется конференцией представителей парламентских групп.

Основная справочная информация

P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998.

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

P. Norton and N. Ahmed (eds.) Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 4, 4, (1998).

СЕКЦИЯ 9
ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Введение

Изучения в области законодательства как дисциплина сильно изменилась за последнее столетие. Мы эффективно продвинулись от *принципа снижения роли законодательных органов в сторону повышения роли парламента в наших политических системах*. Для того, чтобы оценить последние события в дисциплине законодательных исследований важно, прежде всего, установить путь, по которому данная дисциплина развивалась в течение последнего столетия. Это позволит нам лучше оценить новые темы исследований, которые находятся в процессе разработки, а также увеличить количество примеров изучения парламентов, которые представлены в этой дисциплине за последнее время.

1. Предмет законодательных исследований

С самого начала предмет законодательные исследования тесно ассоциировался с научным обществом и законодательными органами, как Великобритании, так и Соединенных Штатов Америки (США). Британский парламент до сих пор для многих кажется матерью парламентов и представляет собой законодательный орган с самой длительной историей; это, в большей степени, объясняет превалирование его в литературе законодательных исследований. Самые первые авторы, сфокусировавшиеся на вопросах парламента, были членами британского парламента или журналистами, такие как Джон Стюарт Милл и Уолтер Бейджхот. С другой стороны, доминирование США в общемировом масштабе в большей степени обуславливается важной ролью Конгресса, который играет ключевую роль в американской политической системе и является при этом наглядным примером высокого уровня профессионализма и сложности.

Это тесное ассоциирование с Великобританией и США отразилось в общем доминировании дисциплины, посредством изучения законодательных органов этих стран. Доминирование неизменно оставалось до 1970-ых годов и оказало свой эффект на общее развитие дисциплины, а также на виды обсуждаемых тем. Исследования все больше и больше фокусировались на специальных вопросах – особенно в американской литературе – и сравнительный анализ парламентов не был поощрен и до 1970-ых годов просто не существовал. С другой стороны, в поднятых законодательных исследованиях доминировали две основные темы: власть в законодательной функции и политическое поведение представителей.

Исключительное развитие направлений, изучающих поведенческие факторы в политологии в 1950-1960 годах, оказало огромное влияние на законодательные исследования. Затем, это привело к распространению исследований по социально-демографическому происхождению депутатов парламента и по их поведению в процессе парламентских голосований. Многие авторы этих исследований основывались на американских или британских представителях.[29]

Тем не менее, доминирующая тема в литературе до 1970-ых была парламентская власть в законодательной функции. Доминирование этой темы обусловлено предположением, что парламенты существуют в основном для законотворчества, что повлекло за собой развитие парадигмы снижения роли законодательных органов, в большей степени стимулированная изучениями Британского парламента. *Идея снижения роли законодательных органов* впервые была внедрена Лордом Брайсом в 1920 году,[30] но затем стала преобладающей парадигмой в течение последующих пятидесяти лет. Эта идея предполагала то, что когда-то в прошлом было золотое время парламентов, и что законодательные органы не имеют никакой силы в законотворчестве. По существу, власть стала компетенцией исполнительных органов власти. Как следствие, значительное количество исследований было посвящено оценке снижения роли парламентов с точки зрения их полномочий в законодательной функции.

2. 1970-ые: изменение направлений в исследованиях

Исследование законодательных органов значительно изменилось в 1970-ых годах, в большей степени из-за расширения разнообразных парламентских групп. Развилось число сравнительных исследований, рассматривающих предмет за рамками американской и британской парламентских реальностей.

В частности, исследование недемократических законодательных органов развивающихся стран принесло новый свет в предмет.[31] Это указало на то, что мы не должны брать за должное основные признаки парламентской жизни, такие как проведение регулярных встреч палаты и комитетов или наличие инструментов тщательной проверки. Это также продемонстрировало, что роль парламента выходит за рамки законодательной функции, что указывает на важность других функций, выполняемых парламентом, таких как легитимация, образование, наем на работу, представительство и т.д.

Контекст литературы по законодательным исследованиям расширился не только за счет новых отдельных примеров, но также и новых тем исследований. Это позволило развить более *всесторонний взгляд* на деятельность парламента. Все еще доминировал традиционный тип литературы (с фокусом на американские и британские примеры или опыт по законодательным функциям), но теперь уже дополненный новым течением исследований.

---

[29]Для обзора литературы см. R.Packenham, 'Legislatures and Political Development', in A.Kornberg and L.Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp.521-82.
[30]См. Lord Bryce, Modern Democracies, London, Macmillan Company, 1921.
[31]Смотрите в частности: M.Mezey, Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University Press, 1979 and A.Kornberg and L.Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective Durham, NC, Duke University Press, 1970.

3. 1990-ые: расширение предмета и расширение тематических исследований

С 1990-ых годов предмет развивался стремительно. Он не только расширился, но и стал более разносторонним. Данное расширение, в основном было из-за внедрения демократии в Восточной и Центральной Европе в начале 1990-ых годов. Сопутствующее развитие более чем десяти парламентов привело к большому интересу среди общества по законодательным исследованиям. Создание новых парламентов явилось благодатной почвой для развития исследований и увеличения количества конференций по данной тематике.[32] Это повлияло на привлечение молодых ученых из новых демократических стран к исследованиям, а также к расширению круга обсуждения новых вопросов, поскольку эти новые реальности разворачивались при таком тщательном изучении.

В связи с этим, были созданы новые центры исследований парламентов,[33] а также опубликованы серии изданий, посвященных исключительно исследованиям законодательных органов, таких как *Журнал законодательных исследований, Библиотека законодательных изучений, выпуски,* созданные Самуилом Паттерсоном в 1994 году в Государственном университете штата Огайо, США. С тех пор мы также стали свидетелями новых исследований. В этот процесс были вовлечены не только законодательные органы Восточной и Центральной Европы, но также и законодательные органы широкого круга стран, начиная с Мексики до Японии, Южной Африки и России. Исследования начались проводиться теми парламентами, о которых ранее практически не было никаких сведений, таких как законодательный орган Ботсваны. Интерес в исследовании парламентов из других географических регионов стал очевидным в данном предмете.[34]

Это расширение исследований новых случаев также включает в себя новый уровень законодательных органов. Если до недавнего времени изучение парламентов фокусировалось на национальных ассамблеях (кроме США, где была разработана литература по государственным органам законодательства), теперь имеется значительное количество исследований по региональным ассамблеям. Частично это произошло из-за британского опыта, приведшего к созданию двух региональных ассамблей и одного парламента. С другой стороны, Европейский парламент тоже стал основным фокусом исследований в последнее десятилетие. Это изучение было в значительной степени стимулировано обсуждениями вопроса легитимации Европейского Союза.

Это стремительное развитие законодательных исследований позволило предмету стать более диассоциированным от исследований, основанных на изучении американских примеров. Таким образом, хотя литература, основанная на примерах исследований США, остается все еще самой развитой, предмет завоевал некоторую автономию от парадигмы, представляемую теми примерными

[32]См., например, серию следующих публикаций, подготовленных под руководством Ларри Лонгли: L.D. Longley (ed.), The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic regimes – working papers on comparative legislative studies, Appleton WI, Research Committees – working papers on comparative legislative studies II, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1997; L.D.Longley and D.Zajc (eds.), The New Democratic parliaments: the First Years – working papers on comparative legislative studies III, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1998.

[33]Такие как Центр по изучению законодательства Университета Халл, созданного в 1992 г., но также Центр по изучению законодательства Университета Северной Каролины.

[34]См. P.Norton and D.Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe, vol.2,1,(1996); P.Norton and N.Ahmed (eds.), Plus, S.Morgenstern and B.Nacif (eds.), Legislative Politics in Latin America, Cambridge University Press, 2002.

исследованиями. Одним из ключевых аспектов этого изменения является отношение дуализма между количественным и качественным типом исследований. Исследования, основанные на США неизменно качественные, а новые события в предмете законодательные исследования – связаны с тенденцией расширения более количественных типов исследований.

4. Новые темы в предмете законодательных исследований

Расширение дисциплины законодательных исследований наблюдалось в появлении разных новых кластеров исследований. Здесь мы приводим самые важные из этих кластеров:

- *Женщины в парламенте:* эта тема получила серьезное развитие по всему миру, в большей степени благодаря поддержке Межпарламентского союза и других организаций. Самые признанные исследования в этой области были проведены в Норвегии и Швеции. Аналогичные исследования проводились во многих других странах. Исследования включают: участие женщин в деятельности парламента, род их деятельности, их роль в партийной структуре.[35]

- *Комитеты:* как видно из секции 6, комитеты сильно развились в течение последних нескольких десятилетий. В этом контексте не удивительно, что было много исследований о роли комитетов в парламенте, их роли в процессе разработки политики, по ресурсам и штату, имеющемуся у комитетов, полномочиям комитетов, по взаимоотношениям между комитетом и палатами, роли комитетов в развитии новых парламентов.[36]

- *Взаимоотношения между парламентом и гражданами:* в контексте общего снижения участия в голосовании, взаимоотношения с гражданами стало ключевой темой исследований. Исследования включают: виды взаимоотношений между депутатами парламента и гражданами, лица, с кем граждане контактируют, вопросы, по которым граждане обращаются в парламент, инструменты для этих контактов и т.д.[37] Как результат интереса по вопросам взаимоотношений между парламентом и гражданами, среди последних тем развитие получила тема по использованию интернета.[38]

- *Вторые палаты:* отмечались значительные дебаты о роли вторых палат в последние несколько лет, частично стимулированными продолжающими дискуссиями по реформе Британской Палаты Лордов. Исследование включает в себя социальное происхождение представителей во

[35]См. K.Ross (ed.), Parliamentary Affairs – special issue on Women in Parliament, vol.55, (1), 2002.
[36] См. L.Longley and R.Davidson, The New Roles of parliamentary Committees, London, Frank Cass, 1998 and Crowthers (eds.), Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Instutionalization , Ohio, Ohio State University Press, 2003.
[37]См. P.Norton (ed.), Parliaments and Citizens in Western Europe, London, Frank Cass, 2002.
[38]См. S.Coleman, J.Taylor and W. van de Donk (eds.), Parliament in the age of the internet, Oxford University Press, Oxford, 1999.
[39]См. S.Patterson and Mughan (eds.), Senates: Bicameralism in the Contemporary World, Ohio, Ohio State University Press, 1999 and N.Baldwin and D.Shell (eds.), Second Chambers, London, Frank Cass, 2001.

вторых палатах, роль, которую играют вторые палаты в законодательном процессе и в тщательном изучении, а также процесс выборов вторых палат.[39]

- *Партийная дисциплина:* традиционно эта тема была типичной для законодательства Великобритании и США. Однако последнее десятилетие показало расширение исследований по избирательному поведению депутатов парламента в других парламентах. Исследования включают: степень выполнения депутатами парламента партийной дисциплины, правила сохранения сплоченности с парламентскими группами, влияние партийного разногласия и т.д.[40]

- *Парламенты в Европейском Союзе (ЕС):* специфичная тема для Европы, она включает в себя исследования по взаимоотношениям между национальными парламентами и ЕС, а также уровень существующего сотрудничества, вмешательство со стороны законодательства ЕС, полномочия национальных парламентов в тщательном изучении законодательства и решений ЕС, структуры (комитеты) в национальном парламенте, связанные с вопросами ЕС.[41]

- *Обсуждение государственного бюджета:* поскольку компетенции парламента в бюджетном процессе были усилены в рамках его функций по проведению тщательных проверок, поэтому и здесь имеются исследования. Было написано много различных статей о роли парламента в процессе обсуждения государственного бюджета, а также по его контролю; способность парламентов вносить поправки в государственный бюджет, утверждать его, или инфраструктуры, имеющиеся в распоряжении депутатов парламента по обсуждению государственного бюджета.[42]

Основная справочная информация

N. Baldwin and D. Shell (eds), Second Chambers, London, Frank Cass, 2001.

T. Bergman and E. Damgaard (eds.), Delegation and Accountability in European Integration, London, Frank Cass, 2000.

S. Bowler, D. Farrell and R. Katz (eds.), Party Discipline and Parliamentary Government, Ohio, Ohio State University Press, 1999.

---

[40]См., S.Browler, D.Farrell and R.Katz (eds.), Party Discipline and Parliamentary Government, Ohio, Ohio State University Press 1999 and R.Hazan (ed.), Coheson and Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance – special issue of The Journal of Legislative, vol.9, (4), 2003.

[41]См., P.Norton (ed.), National Parliaments and the European Union, London, Frank Cass, 1996 and T.Bergman and E.Damgaard (eds.), Delegation and Accountability in European Integration, London, Frank Cass, 2000.

[42]См., например, J.Wehner, 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', The Journal of Legislative Studies, vol.7, (2), pp.57-78.

Lord Bryce, Modern Democracies, London, Macmillan Company, 1921.

G. W. Copeland and S. Patterson (eds.), Parliaments in the Modern World - changing institutions, Michigan, The University of Michigan Press, 1997.

R. Hazan (ed.), Cohesion and Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance - special issue of The Journal of Legislative, vol.9, (4), 2003.

A. Kornberg and L. Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective Durham, NC, Duke University Press, 1970.

C. Leston-Bandeira (ed.), Southern European Parliaments in Democracy - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 9, 2, (2003).

L.D. Longley (ed.), The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes - working papers on comparative legislative studies, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1994.

L.D. Longley and A. Agh (eds.), The Changing Roles of Parliamentary Committees - working papers on comparative legislative studies II, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1997.

L.D. Longley and D. Zajc (eds.), The New Democratic Parliaments: the First Years - working papers on comparative legislative studies III, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of the IPSA, 1998.

L. Longley and R. Davidson, The New Roles of Parliamentary Committees, London, Frank Cass, 1998.

M. Mezey, Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University Press, 1979.

S. Morgenstern and B. Nacif (eds.), Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

P. Norton (ed.), Legislatures, Oxford, Oxford University Press, 1992.

P. Norton, Does Parliament Matter?, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.

P. Norton (ed.), National Parliaments and the European Union, London, Frank Cass, 1996 .

P. Norton and D. Olson, The New Parliaments of Central and Eastern Europe - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 2, 1, (1996).

P. Norton and N. Ahmed (eds.) Parliaments of Asia - special issue of The Journal of Legislative Studies, vol. 4, 4, (1998).

P. Norton (ed.), Parliaments and Governments in Western Europe, London, Frank Cass, 1998.

P. Norton (ed.), Parliaments and Pressure groups in Western Europe, London, Frank Cass, 1999.

P. Norton (ed.), Parliaments and Citizens in Western Europe, London, Frank Cass, 2002.

Olson and Crowthers (eds.), Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization, Ohio, Ohio State University Press, 2003.

R. Packenham, 'Legislatures and Political Development', in A. Kornberg and L. Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective, Durham NC, Durham University Press, 1970, pp. 521-82.

S. Patterson and Mughan (eds.), Senates: Bicameralism in the Contemporary World, Ohio, Ohio State University Press, 1999.

K. Ross (ed.), Parliamentary Affairs - special issue on Women in Parliament, vol. 55, (1), 2002.

ОПА – ПРОЕКТ ПРООН VIE/02/007

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ АГЕНСТВО

Секретариат Национального Собрания Вьетнама

Nguyen Si Dung, PhD
Заместитель Генерального Секретаря
Офиса Национального Собрания Вьетнама
Национальный Директор проекта VIE/02/007

Phung Van Hung, MSc
Заместитель Директора
Центр информации, библиотеки и исследовательских услуг
Офис Национального Собрания Вьетнама
Заместитель национального директора проектаVIE/02/007

Nguyen Van Nhan, PhD
Директор (O.i.c.)
Департамент по деятельности депутатов,
Офис национального собрания Вьетнама
Заместитель национального директора проекта VIE02007

Hoang Thi Kim Yen,MEd
Заместитель Директора
Отдел кадров и организации
Офис национального собрания Вьетнама
Секретарь проекта VIE/02/007

Штат проекта

Pham Thi Bich Ngoc, LLM
Национальный менеджер проекта

Lenni Montiel, PhD
Старший Технический советник

Truong Phan Viet Thang, MA, MBA
Национальный специалист по связям с общественностью

Nguyen Thi Thu Huong
Бухгалтер проекта

Nguyen Thu Nhan, MA
Административный ассистент

АГЕНСТВА-ДОНОРЫ

ПРООН Вьетнам

Jordan Ryan
Постоянный Координатор

Subinay Nandy
Заместитель постоянного представителя

Jonas Lovkrona
Руководитель отдела по государственному управлению

Shane Sheils
Программный специалист

Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, Вьетнам

Walter Meyers
Директор регионального отделения

Barbara Boeni, PhD
Заместитель директора

Dao Minh Chau, PhD
Старший программный специалист

Департамент по международному развитию Великобритании, Вьетнам

Jane Rintoul
Старший советник по вопросам управления

Than Thi Thien Huong
Старший сотрудник программы

Канадское агентство по международному развитию, Вьетнам

Dean Frank
Советник по вопросам развития

Vu Thi Yen
Старший сотрудник по вопросам развития

Отдел менеджмента проекта
ОФИС НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
35 Ngo Quyen Street,
Hanoi, Viet Nam
Phone: +84 080 46616
Fax : +84 080 46613
e-mail: pmu02007@undp.org.vn

Офис по поддержке проекта
2-ой этаж, Thien Bao Building
49a Le Van Huu Street,
Hanoi, Viet Nam
Phone: +84 4 943 7859
Fax : +84 4 943 7860
e-mail: pso02007@undp.org.vn

Интернет страница проекта
http://www.undp.org.vn/projects/vie02007

Об авторах

Доктор Кристина Лестон-Бандера

Доктор Кристина Лестон-Бандера является лектором Департамента Политики и международных исследований Университета Халл, Великобритания. Она также является членом Центра законодательных исследований на том же факультете, где она координирует программы по законодательным исследованиям и является преподавателем в области политологии. Доктор Лестон-Бандера имеет степень Доктора наук в области правовых исследований. Она является экспертом португальского парламента и специалистом в проведении анализа Южно Европейских парламентов, имеет несколько публикаций. В 2001 году, вместе с четырьмя португальскими коллегами, Доктор Лестон-Бандера стала сополучателем престижной премии Amaro da Costa за исследование реформы португальского парламента. В настоящее время она работает в области сравнительного изучения использования интернета Европейскими парламентами.

Профессор Филипп Нортон (Лорд Нортон Лаутовский)

Профессор Правительства. Директор центра законодательных исследований и Глава департамента по политике и международным исследованиям Университета Халл, Векликобритания. Профессор Нортон является редактором журнала Законодательные исследования. У него огромное количество публикаций по Британскому Парламенту, политологии и сравнительному законодательству, включающих в себя Европейские, Азиатские и Восточно-Европейские парламенты. Президент Ассоциации «Политика» и Вице Президент «Ассоциации Политических Исследований». С 1998 года член Палаты Лордов Британского Парламента, где он был Председателем комитета по конституции, председателем «Консервативной академической группы» и Директором исследований «Ханзардского общества».

Для заметок:

Для заметок:

Turkmenistan

United Nations House
40, 1995 (Galkynysh) Street
Ashgabat, Turkmenistan, 744013

www.undp.tm

April 2011