

ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТА

А. А. МАРКАРОВ

Современный век можно назвать веком парламентов. На 1991 год в мире существовало 145 стран, имеющих национальный парламент, в дополнение к ним существуют не менее важные парламенты земель, штатов, провинций в Германии, США, Канаде. Эти парламенты различаются по широкому спектру числа законодателей, внутренней структуре, взаимоотношений с исполнительной властью. Возникает множество вопросов в связи с их существованием, динамикой процессов, методом избрания, влиянием партий, партийных коалиций и т. д. Прежде всего хотелось бы обратиться к характеристике электоральных систем и их типологии, ответить на вопрос о том, каким образом голоса избирателей трансформируются в парламентские места. В классификации электоральных систем основной водораздел проложен между пропорциональным представительством и одномандатной плюралистической или мажоритарной системой выборов. Последняя, в свою очередь, может быть подразделена на три подгруппы. Во-первых, это плюралистическая формула, которую можно назвать и самой простой. Избранным считается тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов по сравнению с другими кандидатами. Во-вторых, это мажоритарная формула, когда избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов. Одним из способов удовлетворения данного требования является введение двух туров голосования, когда во второй тур проходят два кандидата, набравшие в ходе первого тура наибольшее количество голосов, либо все кандидаты, преодолевшие определенный установленный процентный барьер, так, во Франции он равен 12,5%. Некоторые авторы, например Дж. Сартори, выделяют систему с двухраундовым голосованием в отдельный класс или тип¹. В третьих, к истинно мажоритарной системе голосования можно отнести метод, принятый в Австралии, когда выборщик определяет свои предпочтения по отношению ко всем кандидатам и порядке убывания. Если кто-то из кандидатов получает абсолютное большинство «первых предпочтений», он считается избранным. При отсутствии подобного кандидата, лицо, получившее наименьшее количество первых предпочтений, выбывает из борьбы, а голоса выборщиков передаются кандидатам, получившим «второе предпочтение» в бюллетене выбывшего из голосования кандидата. Подобная процедура повторяется до тех пор, пока не будет известен кандидат, набравший абсолютное большинство голосов. Пропорциональная система, в свою очередь, трансформирует голоса избирателей в парламентские места в пропорциональном соответствии с количеством полученных голосов. Можно различить два основных типа пропорционального представительства. Наиболее известной его формой является система

¹ См. G. Sartori, Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes, New York, 1994, pp. 3 -15.

выборов по спискам, применяемая в большинстве стран Западной Европы, а также в Израиле. Внутри нее существуют определенные, незначительные вариации, но система во многом основана на следующем принципе. Избиратели отдают свои голоса за те или иные партийные списки, выдвигаемые во многомандатных округах, места же распределяются в пропорциональном соответствии с количеством голосов, поданных за те или иные партийные списки. Данная пропорциональная система может быть подразделена согласно математическим формулам, используемым для трансформации голосов в парламентские места. Это метод «наибольшего упоминания», который поддерживает малые партии; метод «высшего среднего» или формула д'Онта, интерпретирующая выборы в пользу крупных партий, и метод или формула Сен-Лагё, используемый в Швеции и Норвегии, более пропорциональный, нежели первый, но менее, нежели метод д'Онта². Разница между вышесчисленными методами чисто математическая, ибо важнейшим фактором пропорционального распределения голосов является размер избирательного округа, когда под размером подразумевается количество выборщиков в каждом избирательном округе, чем больше, тем больше обеспечивается пропорциональность. Так, Израиль и Нидерланды, являясь округом сами по себе, приближаются к «чистому» пропорциональному представительству. В странах же, где по округам избирается лишь часть депутатов, принцип пропорциональности действует с определенными оговорками.

Другой формой пропорциональной системы выборов является голосование не по партийным спискам, а за того или иного кандидата. В бюллетене, розданном во многомандатном округе, помещены имена кандидатов, а выборщикам предлагается пронумеровать их в порядке убывания предпочтений. В данном случае имеют место два вида «перемещения» голосов. Во-первых, все «лишние» голоса кандидатов набравших уже необходимый минимум для избрания, передаются следующему по порядку, указанному выборщиками; голоса, поданные за кандидата, получившего наименьшее количество «первых предпочтений», также «перемещаются» в порядке, указанном выше. Данная процедура продолжается до тех пор, пока все имеющиеся в округе места не будут заполнены, подобная процедура применяется в Ирландии, Мальте и при выборах в австралийский Сенат. Пропорциональная система, в отличие от мажоритарной или плюралистической, требует наличия многомандатных округов. При голосовании по партийным спискам последние могут быть «закрытыми», т. е. кандидаты избираются в порядке, определенном внутри партии, либо «открытыми», когда избиратели сами выбирают того, кого из членов той или иной партии они желают видеть в ряду парламентариев. Помимо голосования по партийным спискам возможны и иные формулы: свободных списков и ограниченного голосования. В первом случае выборщик имеет столько голосов, сколько кандидатов может быть избрано по данному округу: он может отдать все голоса за одного кандидата или же распределить их между несколькими. Ограниченный голос означает, что выборщик имеет несколько голосов, но меньше, нежели количество должных быть избранными.

Помимо типологии системы выборов, основанной на формуле выборов, они могут отличаться по величине округа, подразумевая число

² См. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and L., 1984, pp. 151–164.

депутатов, которые должны быть избраны: по наличию «элергов», т. е. системы *Sperrklausel*. отличие между электоральными системами может быть проведено и на основе структуры голосования, подразделяя ее на категоричную, когда выборщик представляет мандат представителю лишь одной партии, и ординарную, при которой мандат может быть разделен между несколькими партиями либо их представителями³.

Теперь обратимся к вопросу о влиянии системы выборов на политическую жизнь общества. Так, М. Дюверже утверждает, что система выборов влияет на политическую жизнь страны в основном посредством партий, причем, это как прямое влияние (так определенная электоральная система ведет к определенной форме партийной организации), так и косвенное (определенная структура партии, возникающая из-за системы выборов, ведет к определенной форме политики). Дюверже пишет: «пропорциональное представительство ведет к организации системы со многими независимыми партиями; простое большинство при голосовании в два этапа ведет к организации системы со многими независимыми партиями, способными быстро реагировать на события; мажоритарная система выборов ведет к организации двухпартийной системы»⁴. Таким образом, при наличии плюралистической системы выборов с олсмандатными округами мы будем иметь двухпартийную систему либо многопартийную при наличии пропорционального представительства так же, как и при голосовании в два тура. Дюверже имеет как сторонников (Липхарт), так и противников: Рай, Рикер, Сартори. Последний считает, что из наличия мажоритарной и плюралистической систем выборов не следует обязательное наличие двухпартийной системы, однако при определенных условиях они могут привести к ней либо поддержать сложившуюся двухпартийную систему⁵.

Множество вопросов возникает и в связи с процессами институционализации парламента в демократическом обществе. Парламенты и их структуры не стали еще объектом пристального внимания в научной среде. Одной из причин этого было бытовавшее в прошлом мнение о незначительном влиянии парламента при освещении политических событий в ряде стран. В последние годы отношение изменилось, и теперь в политологической литературе указывается на все возрастающее влияние парламента на политическую жизнь общества. Сегодня систематические исследования законодательных органов имеют место более чем в 25 странах, хотя анализ событий отличается в связи с различным их теоретическим обоснованием, методологией, полнотой исследования и использованием эмпирических данных. Исследования, касающиеся деятельности парламента в каждой конкретной стране, предоставляют нам возможность понять, как функционируют подобные институты, какие изменения происходят в процессе их деятельности, взаимоотношения органов законодательной власти с другими институтами. Ряд исследований посвящен сравнительному изучению пар-

³ A. Lijphart, указ. соч., с. 155—156; D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971, pp. 17, 126.

⁴ M. Duverger, 'Influence of the electoral systems on political life' (*The International Social Science Bulletin*, vol. 3 (Summer 1951)).

⁵ G. Sartori, указ. соч., с. 27—53.

ламентов в разных странах⁶. Одним из основополагающих моментов в изучении парламентов, их структур и функционирования является вопрос об институционализации. Что представляет собой институционализация? Сегодня Конгресс США представляет собой один из наиболее мощных органов законодательной власти, тогда как в начале XIX в. он являл собой расплывчатую, неустоявшуюся структуру, не будучи институционализированным.⁷ Политические организации, подобные парламентским, стремятся развиваться в плане структур, норм и процедурных стандартов, путей, методов принятия решений. С течением времени они становятся институционализированными. В наиболее obvious чертах институционализация парламента касается феномена непрерывности, системности в коллективном поведении. Сиссон определил политическую институционализацию как установление и постоянство ценностных правил, процедур и образцов поведения, которые делают возможным успешную приспособляемость к новым конфигурациям политических требований внутри данной организации, будь то партии, законодательный орган или государство⁸. Согласно Н. Полсби, организация становится институционализированной, если 1) становится отличной от своего окружения благодаря развитию и изменению возможностей деятельности; 2) развивает разделение труда, при котором роли участников специфичны и специализированы и 3) становится более универсальной, нежели партикуляристичной в своих методах, касающихся ведения внутренних дел⁹. Первые два критерия непосредственно связаны с процессом парламентской институционализации, с деятельностью в парламенте комиссий и подкомиссий, где возможность занятия должности растет прямо пропорционально с периодом, проведенным в парламенте, а деятельность в нем основана на разделении труда между комиссиями и подкомиссиями. Процесс парламентской институционализации включает в себя установление и сохранение организационных структур, а также связывание самой организации со своим окружением. Высокоинституционализированные органы законодательной власти являют собой автономность, соблюдение установленных норм и правил, единообразие и комплексность.

Органы законодательной власти являются автономными, так как они основаны на своих собственных, независимых от остальных структур либо организаций, органах. Над ними не довлеют существующие вне палаты политические партии либо иные институты, такие, как бюрократия, церковь, ВПК, либо группы давления. Членство в парламенте подразумевает карьеру профессионального представителя либо парламентского политика, возможную благодаря определенному сроку пребывания в качестве члена парламента. Автономность подразумевает очерчивание границ организации, отличающих ее от иных. Авто-

⁶ M. Mezey, *Comparative Legislatures*, NC Duke Univ. Press, 1979; N. Polsby, 'Legislatures' (in F. Greenstein and N. Polsby eds.) *Handbook of Political Science*, 1975, pp. 257-319; G. Loewenbег and S. Patterson (eds.), *Comparing Legislatures*, Boston, 1976; J. Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, NJ, 1973.

⁷ См. N. Polsby, 'The Institutionalization of the US House of Representatives' (*American Political Science Review*, 62, 1968, pp. 144-168).

⁸ См. R. Sisson, 'Comparative legislative institutionalization: A Theoretical exploration' (in A. Kornberg (ed.) *Legislatures in comparative perspective*, NY, 1973, pp. 18-24).

⁹ См. N. Polsby, указ. соч., с. 153-166.

номный парламент есть организационно оформленный институт, где его члены исполняют установленные и независимые функции. Орган законодательной власти обладает высокой степенью соблюдения установленных норм и правил. Обязанности четко понимаются, процедуры и правила хорошо развиты и, в значительной мере, кодифицированы; конституционная структура представляет сравнительно детализированные основы для организационного развития. Соблюдение установленных правил и норм обозначено уровнем роли лидеров, так же, как и писаными и неписаными законами и установленными процедурами. Когда эти условия выполняются, деятельность парламента является беспристрастной, действующей в определенном режиме и высокопредсказуемой. Ее центральным процессом является правление согласно хорошо известным законам и процедурам, способствующим соблюдению законности.

Институты законодательной власти обладают единообразием. Эти институты имеют ряд характеристик, выделяющих их среди других форм политических организаций, в частности, право законоотворчества. Хотя право на законоотворчество в парламентах разных стран развито в разной степени, однако невозможно представить парламент, не обладающий им вообще. Легислатуры обладают правом утверждения в должности чиновников, вплоть до назначения премьер-министра. И, наконец, органы законодательной власти являются связующим звеном между представителями и избравшими их выборщиками. Несмотря на многообразие парламентав в мире, имеющиеся между ними отличия, все они имеют фундаментальную общность.

Наконец, институционализация парламента характеризуется организационной комплексностью. Например, в свои ранние годы Конгресс США был примитивно организованным, сегодня же он имеет комплекс организаций, включающий систему экспертных комитетов и подкомитетов, и выраженную организацию партий, обладающих большинством или меньшинством, с разделенными функциями между членами партии и т. д. Парламенты стремятся достичь организационной комплексности различным образом: развитием и фундаментальным разделением ролей в парламенте, образованием специальных рабочих групп и т. д. Степень институционализации парламента зависит и от того, насколько они соответствуют своему окружению, т. е. насколько парламент является институтом, отвечающим интересам выборщиков, насколько парламентарии представляют требования выборщиков. Зачастую связь парламентариев с выборщиками бывает опосредована посредством группы интересов или иными лицами либо группой лиц, что ведет к образованию среды поддержки для института законодательной власти, придавая легитимность ее действиям. В дополнение к вышеперечисленным критериям институционализированности можно привести и такой фактор, как наличие необходимых технических, экономических и людских ресурсов¹⁰. Для стран, находящихся на пути к демократии, важнейшими факторами парламентской институционализации можно считать следующее: формирование организационных границ функционирования парламента, возрастающая комплексность и наличие закрепленных правил игры. Важнейшим фактором, отличающим наличие организационных границ, является процент перензбран-

¹⁰ См. E. Damgaard, 'The Strong parliaments of Scandinavia: continuity and change of Scandinavian parliament' (in G. Copeland and S. Patterson (eds.) *Parliaments in the Modern World*, Michigan, 1994, pp. 85—105).

ных парламентариев и отсутствие побочного становления лидером, имеется в виду внезапное, моментальное, с момента избрания, занятие положения спикера, главы комиссии либо подкомиссии; наличие комплексности определяется ролью и положением комиссий и подкомиссии, наличием служб обеспечения и их состоянием. И, наконец, в каком виде находится процесс установления норм и правил поведения в первую очередь, связанных с ведением дебатов, ибо парламент, где отсутствуют либо часто меняются правила игры, нельзя назвать институционализированным. Институционализированным является парламент, действующий на регулярной и предсказуемой основе, имеющих установленные процедуры, практику и образцы поведения, позволяющие выполнять возложенные на парламент требования.

Парламентам свойственна и определенная структура, в связи с наличием палат, комиссий, подкомиссий, партийных группировок, фракций и т. д.

Деление законодательных органов на два противопоставляемых подкласса—однопалатных и двухпалатных парламентов—является наиболее общим, хотя и существуют некоторые исключения—норвежский и исландский парламенты избираются как единое целое, однако после выборов они делятся на две палаты, соответственно 1/4 и 1/3 формируют верхнюю палату, хотя, в целом, было бы неверно рассматривать законодательные органы этих стран в виде парламента с действительно раздельно существующими двумя палатами. Верхнюю палату Гордон Смит характеризует как «комитет, окруженный ореолом в модифицированном однопалатном парламенте»¹¹. По подсчетам Дж. Сартори, в мире существует 11 стран с однопалатными парламентами: Дания, Финляндия, Греция, Израиль, Люксембург, Новая Зеландия, Португалия, Швеция, Турция плюс Исландия и Норвегия¹². Наличие двух палат законодательного органа связывают с различными причинами: двухпалатность присуща странам с плюралистическим обществом, а однопалатный парламент присущ более однородным обществам. Однако, исследования А. Липхарта установили весьма слабую зависимость от этих факторов¹³. Другие связывают наличие бикамерализма с количеством населения в стране и федерализмом¹⁴, когда верхняя палата соответственно представляет широкое различие в интересах населения либо интересы штатов, провинций, кантонов, земель и т. д. Здесь взаимосвязь прослеживается гораздо четче. Страны с населением минимум в 10 млн., а также все страны с федеративной системой устройства, перечисленные в исследовании Липхарта, имеют двухпалатный парламент. Малые же страны с унитарной системой характеризуются наличием однопалатного парламента, Ирландия является исключением. Палаты парламента несут на себе печать отличия. Они заключаются в следующем: в большинстве стран с двухпалатным парламентом верхняя палата уступает по размерам нижней, исключение составляет Палата Лордов британского парламента: срок пребывания в верхней палате дольше, нежели в нижней, где период варьируется от 2 до 5 лет, по сравнению с 4 до 9 в верхней, где кроме всего может наличествовать и пожизненное членство, как в Великобри-

¹¹ G. Smith, *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*, L., 1976, p. 167.

¹² G. Sartori, указ. соч., сс. 101—103, 183—186.

¹³ A. Lijphart, указ. соч., с. 90—102.

¹⁴ J. Blondel, указ. соч., с. 32—35.

тании и Канаде. Еще одним, общим признаком для верхней палаты являются частичные пере выборы, так, треть верхней палаты США и Франции переизбирается, соответственно, каждый второй и третий год. Данные отличия не носят принципиальный характер, более важными кажутся следующие: касательно власти верхней палаты, можно сказать, что в большинстве случаев она подчинена нижней. Например, нижняя палата имеет право преодолевать вето верхней, хотя большинство, необходимое для этого, может варьироваться от простого до квалифицированного. В парламентских системах кабинеты ответственны лишь перед нижней палатой. Лишь несколько стран имеют палаты с формальным равенством сил: Бельгия, Швейцария, Италия, США. Политическая важность верхней палаты зависит и от метода избрания в нее. Представители нижних палат избраны всеобщим прямым голосованием, тогда как некоторые верхние палаты состоят из назначаемых теми или иными лицами представителей—сенаторы в Канаде, часть ирландских сенаторов, пары британской палаты лордов; либо избраны опосредованно, в большинстве случаев, законодателями нижнего уровня. Таким образом, представители назначаемой или избранной опосредованно верхней палаты теряют демократическую легитимность и, соответственно, и реальную политическую власть. Еще одно отличие между палатами заключается в том, что, зачастую, верхняя палата организована таким образом, что в ней имеют значительное представительство национальные либо какие-либо иные меньшинства; различие может лежать и в области системы, согласно которой избрана каждая из палат, т. е. обе могут быть избраны на основе пропорционального либо мажоритарного представительства или же каждая из палат на основе той или иной системы. Наличие двух палат не исчерпывает структурных отличий между законодательными органами, хотя во всех них и присутствуют комитеты, подкомитеты и иные атрибуты парламентаризма, их роль и влияние в парламентах разных стран отличается друг от друга.

Несколько слов об истории исследования комитетов и их функционирования. Основательное исследование их деятельности в Конгрессе США было начато в 50-е годы и продолжено в дальнейшем. Объектом изучения стали их структура, включая количество комитетов, их размер, полномочия и т. д. Исследования доказали, что постоянные комитеты являются важными центрами принятия решений в США. Относительно мало известно о деятельности постоянных комитетов законодательных органов других стран, причиной чего является их не столь важная в прошлом роль, ибо участие в работе комитета и их усиление находилось в противоречии с возможностью занять определенный пост в структурах исполнительной власти; в последние годы комитеты стали важным звеном в процессе принятия решений и в западноевропейских парламентах, а министры кабинета зачастую являются председателями того или иного комитета, в частности в парламентах скандинавских стран. Кроме того, позднее развитие политологии как дисциплины в Европе и ее быстрое развитие в США лишь относительно недавно положили начало сравнительному анализу деятельности комитетов. Наиболее существенную роль комитеты играют в законодательном органе США. Согласно определению, данному Д. Блеком, комитетом является группа людей, влияющая на решения и их принятие посредством голосования¹⁵. Подобная

¹⁵ См. W. Francis, *The Legislative Committee Game*, Ohio State Univ. Press, 1989, pp. 7—9.

дефиниция позволяет рассматривать в контексте комитетов процесс выборов и электорат; последний также избирает комитет—парламент, состоящий из комиссий и подкомиссий, кроме них в наличии имеются объединения политических партий, также являющихся комитетами. Комитеты образуют систему комитетов, чьи решения, зачастую, взаимосвязаны, что проявляется по-разному: комитет—парламент может быть разделен на составные части—комиссии, которые, в свою очередь, могут делиться на подкомиссии; решения, вынесенные подкомиссией, являются предметом обсуждения комиссии, решения же последних—предметом обсуждения парламента в целом и т. д. Действительность как комитетов, как легислатур, так и комиссий имеет довольно широкие юридические рамки. В основе деятельности комитетов лежит делегирование ответственности и/или власти. Делегирование подразумевает как передачу полномочий от одного или же группы многим либо от многих нескольким. Комитет влияет на принятие решений посредством голосования, т. е. выражения предпочтений, и когда индивидуум склоняется к голосованию, как способу правления он делегирует свою индивидуальную свободу действий комитету. Основной причиной этого является уменьшение риска при принятии решений, принимаемых как в комиссиях, так и в подкомиссиях большинством голосов. С другой стороны, причиной делегирования полномочий малой группе является уменьшение потерь времени и энергии в результате разделения труда. В простейшей ситуации большая группа определяет одну либо несколько задач комитету, состоящему из нескольких членов. Комитет специализируется в определенной области и действует согласно одному из вариантов: 1) на правах полной автономии, представляющей наиболее законченный вид разделения труда, когда ответственность за принятые группой решения несут лишь ее члены; 2) комитет просит одобрения группы, делегировавшей свои полномочия лишь при вынесении решений, изменяющих *status quo*; 3) одобрение со стороны большей группы всех решений, принятых комитетом, что означает лишь то, что его члены, в отличие от остальных представителей, изучают проблему более углубленно. Большинство постоянных комитетов Конгресса США действуют в соответствии со вторым вариантом. В Палате представителей и Сенате около двадцати комиссий и более ста подкомиссий. Существуют три вида комиссий: постоянные, особые и объединенные, среди последних значительную роль играет согласительная комиссия, назначаемая Сенатом и Палатой для согласования разночтений перед принятием окончательного проекта закона. Постоянные комиссии обладают определенной законодательной ответственностью и существуют в течение довольно длительного периода, в отличие от особых, созданных для решения определенных, ограниченных задач и существующих на протяжении нескольких Конгрессов. Соотношение сил в комитетах, обычно, соответствует соотношению сил в Конгрессе. Постоянные комиссии обладают правом непосредственной законодательной инициативы. Члены палаты обычно являются членами двух постоянных комиссий, кроме случаев, когда они являются членами «исключительной» комиссии. В подобном случае они могут быть членами лишь одной комиссии. Каждый из сенаторов может быть членом двух «больших» комиссий и одной «малой». По традиции в комиссиях Конгресса верховодят их председатели. Комиссии различаются и по функциям, возложенным на них. Некоторые из них привлекают тех депутатов, которые желают приобрести влияние в политической жизни, другие—тех, кто жаждет быть

перезбранном на новый срок¹⁶. В структуре Конгресса немаловажную роль играют и специализированные и вспомогательные службы, среди них исследовательская служба, служба оценки технологий, бюджетная и общая бухгалтерская службы Конгресса. В США, как и в Великобритании, законопроекты делятся на частные и общественные. Последние делятся на правительственные законопроекты и законопроекты членов парламента, отличие заключается в авторстве. В Великобритании каждый законопроект перед тем, как превратиться в законодательный акт, проходит пять стадий: первое и второе чтение, комитет, отчет комитета палате и третье чтение. В США законопроект после представления в одну из палат направляется в комиссию, затем — в подкомиссию, где проходит обсуждение, и в случае положительного исхода его в комиссии, а затем в рабочей комиссии поступает в палату, где проходит обсуждение и голосование, в случае успешного исхода которого проект поступает во вторую палату, где проходит те же стадии. Наконец, проект поступает в согласительную комиссию и после направления на утверждение президенту. Он может как утвердить проект, так и нет, наложив на него вето, которое может быть преодолено квалифицированным, в 2/3 голосов в обеих палатах, ставясь законом без подписи президента.

Британская система комитетов отличается от существующей в США либо во Франции, где комитеты имеют названия и определенную область деятельности, тем, что она имеет лишь алфавитное название (А, В, С, Д, Е). В дополнение к алфавитным комитетам имеется Шотландский комитет, состоящий из представителей округов, избранных в Шотландии. Алфавитные комитеты основаны на принципе специализации. Они частично состоят из представителей партий, назначенных на период сессии и, частично, из членов палаты, являющихся специалистами в той или иной области, назначаемых при рассмотрении специализированного законопроекта. Члены каждого комитета назначаются Комитетом Выбора, одиннадцать членов комитета назначаются палатой в начале каждой сессии, обычно, из членов парламента, имеющих длительный опыт и представляющих все партии. Члены комитета выбираются, в определенной пропорции, в зависимости от представительства партии в парламенте, однако, в отличие от комиссий Конгресса, председательствует в комитете член т. н. «списки представителей спикера», который осуществляет влияние на ход событий. Каждый из постоянных комитетов имеет ядро из 20 членов, к которому добавляется 20—30 специалистов при обсуждении законопроекта. В общем функции парламентских комитетов в США, Великобритании, Франции и других странах Западной Европы во многом сходны: они состоят из обсуждения, подготовки, пересмотра и оценки законопроектов, находящихся в их ведении, направленных палатой в назначаемый ею комитет, состоящий из членов законодательного органа.

Наряду с пониманием институционализации парламента, изучением различных его структур не менее важным является и вопрос функций, осуществляемых органами законодательной власти. Здесь имеется ряд сложностей, связанных с трудностью перечисления функций каждого конкретного парламента в определенный период времени. В связи с этим более приемлемым представляется перечисление важнейших функций, вне зависимости от фактора времени и постоянства. Это возможно сделать посредством дефиниции, данной Полуби,

¹⁶ См. *Հ. Վրլսոն, ԱՄՆ Կոնգրեսը (Ամերիկյան Կառավարությունը, Հիմնարկություններ և քաղաքականություն, Ե., 1993, էջ 23—30:*

охарактеризовавшим парламент как группу индивидуумов, «действующих от имени других определенным, обязывающим и легитимным образом; коллективно, но с соблюдением формального равенства принимающих решения»¹⁷. Это определение указывает на ключевые функции парламента: легитимность, принятие решений и связь с выборщиками. Более полный список функций, предложенный Нортон, включает функции надзора над правительством, предоставления советов, патронажа, социализации, службы избирателям, выбора отправителей исполнительной власти и т. д.¹⁸, но нам представляется, что основными являются три вышеназванные функции. Нелегитимный парламент не может более называться таковым, парламент, не способный принимать решения, вряд ли может быть охарактеризован в качестве такового, и, наконец, сущность, не связанная с населением, не есть парламент. Функции, осуществляемые парламентом, можно также сгруппировать в две категории: 1. непосредственно связанные с процессом законоотворчества и 2. политические функции, связанные с властью и отношениями вокруг нее, а также фундаментальными вопросами политики, не всегда связанные с вопросами законоотворчества. Р. Макридис к первой группе относит следующие функции: обсуждение и вынесение законопроектов как наиболее важных функций парламента, включая законодательную инициативу, право внесения поправок и принятия решений; обсуждение доходов и расходов, т. е. власть обложения налогами и право тратить средства, лежащие в основе возникновения и развития парламентов. На сегодняшний день парламента всех стран мира обладают правом утверждения бюджета, правом на расследование касательно аспектов политики. К политическим функциям относятся такие, как контроль над исполнительной властью; политическая функция дебатов; функция выборов главы государства—президента, присущая некоторым парламентам; способность законодательного органа эффективно регулировать какие-либо специфические процессы, способность видоизменяться, вводить новые механизмы в новой ситуации, ибо способность быстро реагировать на измененные ситуации, контролировать ее придает парламенту силу и легитимность.¹⁹

ԷԼԵԿՏՈՐԱԿԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԻ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԿԱՑՈՒՄ ԵՎ ՖՈՒՆԿՑԻՈՆԵՐԸ

Ա. Ա. ՄԱՐԳԱՐՈՎ

Ա Վ Փ Ո Փ Ո Վ

Մեր օրերում ի հայտ են դալիս բաղմաթիվ հարցեր՝ կապված օրինագիր մարմինների, նրանց կազմակերպման, ընտրության մեթոդների, համակարգերի և այլնի հետ: Կարելի է տարբերել էլեկտորալ համակարգերի երկու հիմնական ձևեր՝ համամասնական և միամանդատ պլուրալիստական կամ մեծամասնական ձևեր:

Ինստիտուցիոնալացված օրինագիր մարմիններին բնորոշ են ինքնավարությունը, միաձև և համալրված մարմինների առկայությունը, ընդունված նորմերի և կանոնների պահպանումը:

Խորհրդարաններին բնորոշ ֆունկցիաներից են օրինականությունը (լեգիտիմությունը), որոշումների ընդունումը և կապը ընտրողների հետ:

¹⁷ N. Polsby, указ. соч., с. 261—274.

¹⁸ Ph. Norton, *Parliaments: A Framework for Analysis, West European Politics*, Boston, 1990, pp. 1—9.

¹⁹ См. R. Maerdis, *Modern Political Regimes*, Boston, Toronto, 1986, pp. 56—60.