

кретизувати очікувані вигоди від таких реорганізацій та ... підрахувати очікувані затрати»<sup>13</sup>. Тим не менше, розглянуті білі книги значною мірою вплинули на розуміння та функціонування сучасної системи державного управління не лише в Об'єднаному королівстві, а й світі загалом.

1. *The reorganisation of central government*. Cmnd. 4506. – L.: The Stationery Office, 1970. 2. *The citizen's charter: Raising the standard*. Cm 1599. – L.: The Stationery Office, 1991. 3. *Modernising government*. Cm 413. – L.: The Stationery Office, 1999. 4. *Open public services White Paper*. Cm 8145. – L.: The Stationery Office Limited, 2011. 5. *Pollitt C. The evolving narratives of public management reform: 40 years of reform white papers in the UK* / C. Pollitt // *Public Management Review*. – 2013. – Vol. 15. – № 6. – P. 899-922. 6. *Modernising government*, presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty, March 1999. Cm 4310 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>. 7. *Barber M. Instruction to deliver: Tony Blair, public services and the challenge of achieving targets* / Barbe M. – L.: Politico's, 2007. 8. *Professional policy making for the 21st century*. – L.: Cabinet Office, 1999. 9. *The citizen's charter: Five years on*. Cm 3370. – L.: HMSO, 1996. 10. *Dunsire A. Cutback management in public bureaucracies* / A. Dunsire, C. Hood. – Cambridge: Cambridge University Press, 1989. 11. *Hood C. A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered* / C. Hood, R. Dixon // *Public Administration*. – 2013. – Vol. 91. – № 1. – P. 114–134. 12. *Public Service Committee «The citizen's charter, third report of the Public Service Committee»*, Session 1996–97, HC 78-I and II. – L.: The Stationery Office 1997. – P. xviii. 13. *National Audit Office «Reorganising central government bodies»*, HC 1703, Session 2010–12. – L.: The Stationery Office, 2012. – P. 5.

УДК 328.1

**І. С. ХМЕЛЬКО  
Є. В. ПЕРЕГУДА**

## **ПАРЛАМЕНТСЬКА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ: ПОГЛЯД ЗАХІДНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ**

*Досліджено низку постулатів західних теорій парламентської інституціоналізації. Ці теорії виокремлюють зовнішні та внутрішні її чинники, констатують позитивний вплив інституціоналізації на реформи. Аналізуються типології парламентів в контексті їх політичного впливу. Вивчено кореляцію цього впливу з інституціоналізацією комітетів.*

**Ключові слова:** парламент, законодавчий процес, інститут, інституціоналізація, неоінституціоналізм, комітети.

**Хмелько І.С., Перегуда Е.В. Парламентская институционализация: взгляд западной политической науки**

*Исследован ряд постулатов западных теорий парламентской институционализации. Эти теории выделяют внешние и внутренние ее факторы, констатируют пози-*

---

© ХМЕЛЬКО Ірина Станіславівна – доктор політології, професор Університету штату Теннесі Chattanooga

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

тивное влияние институционализации на реформы. Анализируются типологии парламентов в контексте их политического влияния. Изучена корреляция этого влияния с институционализацией комитетов.

**Ключевые слова:** парламент, законодательный процесс, институт, институционализация, неоинституционализм, комитеты.

***Khmelko Iryna, Pereguda Evgen. Institutionalization of parliaments: a view of the western political science***

*Some postulates of western theories of parliamentary institutionalization are researched. These theories pick out its external and internal factors, state the positive impact of the institutionalization on the reforms. Typology of parliaments are analyzed in the context of their political influence. The correlation between this influence and the institutionalization of committees is determined.*

**Key words:** parliament, the legislative process, institution, institutionalization, new institutionalism, committees.

Хоча в політичній системі України динамічно зростає роль виконавчої гілки влади, парламент залишається важливим інститутом. По-перше, модернізаційні реформи спираються на законодавчий ґрунт. По-друге, Верховна Рада України залишається гарантом демократичних тенденцій. По-третє, роль парламенту зростає за умов політичних криз, уникнути яких найближчими роками навряд чи вдасться. Отже, регулювання законодавчого процесу, виконання парламентом інших функцій залишаються актуальними.

Інституціоналізація парламенту має спиратися на наукове підґрунтя. Складовою останнього є світовий досвід, напрацювання зарубіжної науки. Держави з демократичними традиціями накопичили значний досвід в цій сфері. Тому Україні важливо досліджувати їх наукову спадщину.

Метою статті є аналіз найважливіших теоретичних положень західних теорій парламентської інституціоналізації.

В Україні теорії інституціоналізації, зокрема неоінституціоналістські, досліджували Ю. Левенець, О. Рибій, А. Романюк, М. Чабанна, Є. Перегуда тощо, але в цілому це відносно маловивчений теоретичний підхід. Щодо проблем парламентаризму, то вони досліджувалися багатьма вченими – політологами, правознавцями, представниками держуправління. Але вони часто розглядаються в контексті зовнішніх чинників парламентської інституціоналізації – форми державного правління, розвитку партійної системи. Натомість спеціальних праць, присвячених парламентаризму, не так вже й багато, що не відповідає політичній вазі цього інституту.

При цьому не в усіх з них аналізується іноземний досвід теоретичного опрацювання парламентської інституціоналізації. Але навіть тим працям, де такий аналіз зроблений, часто властиві пріоритет класиків філософії (Д. Локка, Т. Джефферсона, Б. Констана, Д. Мілля тощо) та менша увага до новітніх наукових досягнень. По-друге, оскільки багато праць торкається суміжних тем або зовнішніх чинників парламентської інституціоналізації, відповідний відбір об'єкта здійснюється й при аналізі іноземних теорій.

Ґрунтовний аналіз теорій парламентаризму зроблений Ю. Ганжуровим, А. Гергіцею, Ю. Древалем, В. Журавським, В. Шаповалом, а також в низці кандидатських дисертацій (Л. Павлової, І. Зарицької, О. Коляструка, О. Скребець, О. Мороза). В контексті бікамералізму західну спадщину, зокрема неоінституціоналістську, вивчав М. Новіков. Також окремі її аспекти досліджували Ю. Ба-

рабаш, Н. Грушанська, В. Розвадовський, А. Григоренко, В. Поліщук, Н. Григорук, І. Залобовська. Але у більшості цих досліджень вивчається саме правознавча спадщина. Аналізу концепцій парламентської відповідальності уряду присвячено працю Р. Павленка, парламентських об'єднань – В. Голишева, взаємодії партій та парламентаризму – Л. Скочиляса, Б. Гагалока, опозиції – Н. Вінничук, О. Совгірі. Але в цілому західна політологічна думка щодо сфери парламентської інституціоналізації, зокрема її внутрішніх чинників, практично не досліджена.

Інститут є соціальним порядком або системою соціальних відносин, яка здатна самовідтворюватися шляхом самоактивації. Інституціоналізація – це процес досягнення такого ступеня<sup>1</sup>. Парламентська інституціоналізація – процес, внаслідок якого законодавчі органи отримують змогу виконувати свої функції у спосіб, який відрізняє їх від інших організацій<sup>2</sup>. Щоб цей процес був результативним, парламентам слід розробити правила й додержуватися процедур законодавчого процесу. Рисом розвиненого законодавчого органу є не лише вироблення правил, а й визнання їх політичними суб'єктами. Зріла установа здатна виробити правила так, щоб вони не допускали до участі в політичному процесі учасників, які не схвалюють встановлених правил.

Витоками концепції парламентської інституціоналізації стали дослідження Конгресу США на початку XIX ст. Вони мали описовий характер. XX ст. ознаменувало новий етап досліджень. У 1920–1940-х рр. зростає значущість практичних аспектів науки. Наприкінці 1940-х рр. наука перейшла до емпіричних досліджень політичної поведінки людей. На думку М. Шоу, ослаблення уваги до функцій інститутів привело до збалансованого підходу, згідно з яким індивіди роблять внесок в ефективність виконання політичних функцій установами. Але слід мати знання про інститути так само, як драматург знає про обмеження, що накладаються на п'єсу сценою<sup>3</sup>.

Ранні дослідження інституціоналізації в західних демократіях підкреслювали виконання інститутами суспільних функцій. Сучасні студії приділяють меншу увагу стабільності й функціональній продуктивності парламенту і, навпаки, більшу – внутрішній динаміці, зокрема, розвиткові партій і ролі парламентського керівництва в прийнятті рішень.

Теорії інституціоналізації розрізняють зовнішні й внутрішні її чинники. Відповідні критерії були розроблені Д. Олсоном і Ф. Нортеном для оцінки парламентського розвитку: зовнішні фактори, які впливають на парламент; внутрішній його потенціал і його здатність до політичної дії; зміст і тип питань державної політики. Інші дослідники поглиблюють відповідну класифікацію. Важливі зовнішні зв'язки включають відносини парламенту із громадськістю, виконавчою й судовою владою, внутрішні – комітети, доступність законодавчого процесу для суспільного нагляду, політичні парламентські групи, фракції, законодавчі норми й процедури.

Розвиток неінституціоналізму дав потужний інструмент для вивчення парламентських інститутів. Він пропонує політичні, а не соціальні, економічні чи культурні фактори для пояснення політичних процесів. Неінституціоналізм визначає інституціоналізацію як процес, а не результат. Він працює над дослідженням інструментів, які еліти використовують у процесі інституціоналізації і які допомагають перетворити парламенти в установи, здатні демонструвати довголіття. Неінституціоналістські теорії мають дві мети: пояснити наслідки оргструктури для законодавчого процесу й пояснити її походження. Вони беруть початок у ме-

тодології індивідуалізму, раціональному виборі й переконаності в тому, що інститути з їх структурною організацією визначають поведінку в законодавчому процесі.

В рамках неінституціоналізму існують два основні підходи. По-перше, це теорія раціонального вибору, яка ґрунтується на двох постулатах. З одного боку, політики – раціональні суб'єкти, які реагують на зовнішні інституційні обмеження й стимули, з іншого – ретельно сконструйовані установи ведуть до стабільності й рівноваги в суспільстві<sup>4</sup>. Тому інститути є незалежними змінними, які можуть бути привнесені ззовні або прийняті як частина раціонального процесу прийняття рішень.

Другий підхід – теорія історичного інституціоналізму. Його представники вивчають інститути у контексті соціальної трансформації. Вони стверджують, що стратегічний політичний вибір визначає напрям розвитку інститутів, а останні, у свою чергу, обмежують вибір. При цьому підході інститути можуть розглядатися як незалежні або залежні змінні. Тому розвиток політичних установ слід аналізувати як результат стратегічного політичного вибору або як фактор обмеження процесу прийняття рішень<sup>5</sup>.

Отже, обидва підходи стверджують, що інститути встановлюють рамки політичної поведінки, визначають якість і кількість законодавчих актів.

Парламенти є наріжним каменем демократії. Парламентська інституціоналізація має серйозні наслідки для стабільності демократичного режиму. Щоб впливати на реформи, парламент повинен діяти самостійно, а опозиція – мати змогу вести боротьбу за контроль над формуванням уряду.

Щодо інших гілок влади демократичний парламент має виступати як незалежний інститут із чіткою роллю у розробці політики. В середині нього мають діяти механізми розв'язання конфліктів між політичними силами. Щоб виконувати ці завдання, у парламенті мають бути правила, які повинні застосовуватися однаково до всіх учасників політичного процесу.

Парламентська інституціоналізація була визначена водночас позитивно та негативно, оскільки інституціоналізація привносить стабільність і передбачуваність у політичний процес, але може вести до відсутності ініціативи<sup>6</sup>. На думку С. Хантінгтона, Конгрес США у ХХ ст. ізолював себе від нових політичних сил і не мав стимулів для вироблення рішень для нових проблем<sup>7</sup>. Але він розрізняє високорозвинені політичні системи й системи, що розвиваються. Останні вразливі й піддаються впливам неполітичних груп. Це правило стосується й парламентів<sup>8</sup>. Тому для демократії, що розвивається, інституціоналізація парламенту – позитивне явище.

Дослідники парламентської інституціоналізації розробили різні типології законодавчих органів, виходячи з їх ролі у прийнятті рішень. Одна з поширених класифікацій виокремлює парламенти типу арени, які ухвалюють рішення під впливом зовнішніх сил і характерним прикладом яких є британський парламент, та парламенти перетворювального типу, в яких внутрішні структури й норми є вирішальними факторами прийняття рішень. Прикладом останніх є Конгрес США. Дослідники парламентів перетворювального типу розглядають структуру комітетів і внутрішньопарламентські правила та їх вплив. Вони також вивчають ставлення депутатів до правил прийняття рішень, парламентів типу арени – процеси «тиску» ззовні на парламентські процеси, позапарламентську партійну політику, організацію парламентських партій, процес парламентських дебатів<sup>9</sup>.

Обидва типи парламентів можуть бути зрілими або незрілими інститутами й демонструвати різні ступені інституціоналізації.

Одне з важливих питань полягає в тому, як оцінити силу законодавчих органів. Вона найчастіше вимірюється впливом на вироблення державної політики. Як правило, він порівнюється із виконавчою владою. Ж. Блондель розробив п'ятибальну шкалу оцінки шляхом оцінки двох головних факторів – чи має парламент право осуду й незгоди з іншими гілками влади й чи може виконавча влада розпустити законодавчу. Він також аналізує внутрішні й зовнішні обмежуючі фактори дій законодавчої влади<sup>10</sup>. Ключовим терміном в оцінці законодавчої влади в цій типології є «обмеження». Продовживши роботу Ж. Блонделя, М. Мезей визначив обмеження як перешкоди, поставлені парламентом в процесі прийняття рішень виконавчою владою. Ці дії повинні запобігти однобічному прийняттю рішень виконавчою владою. Грунтуючись на цьому, М. Мезей класифікував парламенти на: сильні, які можуть змінювати й відкидати пропозиції виконавчої влади; парламенти з середнім ступенем політичної влади, які не можуть відкидати ці пропозиції, але можуть вносити зміни до них; слабкі, які не можуть ані змінювати, ані відхиляти пропозиції інших гілок влади з питань державної політики<sup>11</sup>.

Другий вимір класифікації М. Мезея ґрунтується на ступені підтримки законодавчих установ виборцями. Він виділив кілька їх типів: активні (Конгрес США); вразливі (Філіпінський Конгрес у 1946–1972 рр.); реакуючі (Британський парламент); прикордонні (Національні збори Пакистану, 1962–1969 рр.); мінімальні (Верховна Рада СРСР)<sup>12</sup>.

Сила законодавчого органу часто обговорюється також в контексті форми правління. Політична активність парламентів більш висока в президентських, ніж в парламентських системах. В останніх парламентські партії є основними суб'єктами розробки політики й залишають небагато місця для вироблення незалежної парламентської політики, особливо якщо вони проявляють високу згуртованість в процесі голосування.

Дослідження парламентських комітетів започатковуються з кінця ХХ ст. Вони продемонстрували значення ролі комітетів і зв'язок між силою комітетів і силою законодавчих органів. Роль парламентів у формуванні державної політики буде вагомішою, якщо їх комітети є постійними й паралельними структурам адміністративних органів по галузях політики, а не тимчасовими структурами, які формуються в міру необхідності. Слабкі системи комітетів майже завжди пов'язані зі слабкими законодавчими органами. Між сильними й слабкими законодавчими асамблеями є великий спектр проміжних законодавчих асамблей<sup>13</sup>.

Одні дослідники вважають, що партії мають мінімальний контроль над комітетами, які є сильними учасниками політичного процесу<sup>14</sup>, інші заперечують це й підкреслюють, що передвиборна політика є основним чинником, який пояснює силу комітетів, а останні є насамперед інструментами партії більшості, а точніше її керівництва<sup>15</sup>.

Неоінституціоналістська література підкреслює чотири основні функції комітетів:

– внесок в ефективність парламентського процесу. Одним з найбільш важливих їх завдань є сприяння законодавчій продуктивності. Вона збільшується в міру росту числа комітетів і того, як комітети виконують роль в законодавчому процесі;

– вигода від політичних торгів. Робота в комітетах дозволяє депутатам обмінюватися послугами й вести переговори з необхідних питань. Комітети дозволяють своїм членам брати на себе зобов'язання й давати обіцянки, оскільки депутати одержують щось на кшталт прав власності над конкретною сферою політики в напрямку роботи їх комітету;

– збір інформації. Депутати спеціалізуються в сфері роботи комітету при мінімальних витратах для парламенту;

– міжпартійне співробітництво.

У рамках першої з цих функцій комітети ухвалюють рішення незалежно від партійних впливів або впливу законодавчої палати. Друга функція припускає, що комітети перебувають під впливом виборців і кожен комітет вирішує питання незалежно від партій або парламенту. У третій функції (збір інформації) комітети постають підрозділом законодавчої палати. В останній функції партії контролюють роботу комітетів, партійні лідери ухвалюють рішення щодо розподілу місць в них і тому відіграють вирішальну роль у їх роботі.

Дослідження парламентської інституціоналізації свідчать, що цей процес проходить на двох рівнях. На першому інституціоналізація становить процес внутрішньої спеціалізації в рамках законодавчої влади. У ході цього процесу парламент делегує виконання конкретних завдань комітетам. Законодавчі органи варіюються від парламентів, які орієнтуються на пленарні засідання й не використовують чи мало використовують комітети, до парламентів, які орієнтовані на комітети й делегують їм важливі функції.

На другому рівні інституціоналізація відбувається в рамках комітетів. Останні варіюються від комітетів з розвиненими процедурами й нормами наступності в членстві до комітетів зі слабко розвиненими процедурами й невеликою наступністю в членстві комітетів<sup>16</sup>. Дослідження показують, що законодавчі органи можуть або пройти шлях від законодавчого процесу в основному на пленарному засіданні до парламенту, орієнтованого на роботу в комітетах, або, навпаки парламент може почати цей процес із прийняття положення в конституції про роль комітетів і згодом перейти до парламентської системи з добре інституціоналізованою системою комітетів<sup>17</sup>.

Отже, західна політична наука, зокрема в річищі неінституціоналістського підходу, розробила різні теоретичні інструменти для аналізу парламентської інституціоналізації. Накопичений досвід в сфері дослідження таких її складових як зовнішні та внутрішні чинники інституціоналізації, вплив інституціоналізації на хід демократичних реформ, політичний вплив та типологія законодавчих асамблей, взаємодія партій та організаційних парламентських структур, функціонування комітетів.

1. *Jepperson R. L. Institutions, Institutional Effects and Institutionalism / Jepperson R. L. // Powell W. W. The New Institutionalism in Organizational Analysis / W. W. Powell, P. J. DiMaggio. – Chicago and London: University of Chicago Press, 1991. – P. 145.* 2. *Loewenberg A. Comparing Legislatures / A. Loewenberg, S. Patterson. – Boston : Little Brown, 1979. – P. 26.* 3. *Shaw M. Conclusions / Shaw M. // Committees in Legislatures : A Comparative Analysis / Lees J. D., Shaw M. (eds.). – Durham: Duke University Press, 1979. – P. 362.* 4. *Lin J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? / Lin J. // The Failure of the Presidential Democracy / J. Lin, A. Valezuela. – Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. – P. 3-90.* 5. *March J. G. Democratic Governance // J. G. March, J. P. Olsen. – New York: The Free Press, 1995. – P. 28.* 6. *Polsby N. W.*

Legislatures / Polsby N. W. // Legislatures / Ph. Norton (ed.). – New York : Oxford University Press, 1990. – P. 139. **7.** *Huntington S.* Congressional Responses to the Twentieth Century / Huntington S. // Congress and America's Future / Truman D. B. (ed.). – N. J. : Englewood Cliffs, 1965. – Pp. 8, 15, 16. **8.** Там само. – P. 401. **9.** *Polsby N. W.* Цит. праця. – P. 141. **10.** *Blondel J.* Comparative Legislatures / Blondel J. (ed.) – Upper Saddle River; New Jersey : Prentice Hall, 1973. – P. 1–173. **11.** *Mezey M. L.* Classifying Legislatures / Mezey M. L. // Legislatures / Ph. Norton (ed.). – New York : Oxford University Press, 1990. – P. 155–156. **12.** Там само. – P. 168. **13.** *Olson D. M.* Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy / D. M. Olson, M. L. Mezey (eds.). – Cambridge; N. Y.: Cambridge University Press, 1991. – P. 208. **14.** *Lees J. D.* Committees in Legislatures: A Comparative Analysis / J. D. Lees, M. Shaw (eds.). – Durham : Duke University Press, 1979. – P. 396. **15.** *Cox G. W.* Legislative Leviathan: Party Government in the House / G. W. Cox, M. D. McCubbins. – Berkeley : University of California Press, 1993. – P. 34. **16.** *Polsby N. W.* The Institutionalization of the US House of Representative / Polsby N. W. // American Political Science Review. – 1968. – № 62. – P. 144–168. **17.** *Norton P.* Nascent Institutionalization : Committees in British Parliament / Norton P. // The New Roles of Parliamentary Committees / L. D. Longley, R. H. Davidson (eds.). – Portland: F. Cass, 1998. – P. 143–162.

УДК 321.01

**В. М. СПИВАК**

## ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ

*Аналізуються процеси суспільно-політичних змін в умовах формування інформаційного суспільства, інноваційної економіки в Україні та світі. Розглянуто сутність, значення, теоретичні і прикладні аспекти еволюції людського капіталу, фактори впливу на його формування та механізми реалізації. Обґрунтовано роль політики держави в процесі формування та управлінні людським капіталом на національному рівні та глобальному вимірі.*

**Ключові слова:** глобалізація, держава, політика, людський капітал.

### **Спивак В.М. Политика государства в процессе формирования и развития человеческого капитала в Украине**

*Анализируются процессы общественно-политических изменений в условиях формирования информационного общества, инновационной экономики в Украине и мире. Рассмотрены сущность, значение, теоретические и прикладные аспекты эволюции человеческого капитала, факторы влияния на его формирование и механизмы реализации. Обоснована роль политики государства в процессе формирования и управления человеческого капиталом на национальном уровне и в глобальном измерении.*

**Ключевые слова:** глобализация, государство, политика, человеческий капитал.

### **Spivak Viktor. Policy and state in the process of forming and development of human capital in Ukraine**

*The processes of social and political changes are analysed in the conditions of forming of informative society, innovative economy in Ukraine and world. Essence, value, theoretical*

---

© СПИВАК Віктор Миколайович – доктор політичних наук, доцент, професор кафедри соціології та суспільних наук АПСВТ ФПУ