



РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ АНАЛІТИЧНИХ СЛУЖБ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Маруженко О.,

головний консультант

Інституту законодавства Верховної Ради України

У статті автором досліджується зарубіжний досвід діяльності парламентських аналітичних служб та їх роль у інформаційному забезпеченні законотворчого процесу. Розглянуто основні функції парламентських аналітичних служб та принципи, покладені у їх роботу. Досліджено історичний аспект становлення відповідних служб законодавчого органу.

Ключові слова: законотворчий процес, інформаційне забезпечення законотворчого процесу, парламентська аналітична служба, дослідницька парламентська служба.

В статье автором исследуется зарубежный опыт деятельности парламентских аналитических служб и их роль в информационном обеспечении законотворческого процесса. Рассмотрены основные функции парламентских аналитических служб и принципы, положенные в основу их работы. Исследован исторический аспект становления соответствующих служб законодательного органа.

Ключевые слова: законотворческий процесс, информационное обеспечение законотворческого процесса, парламентская аналитическая служба, исследовательская парламентская служба.

The author researches the experience of the foreign parliamentary analytical services and their role in the information support of law-making process. In the article there were reviewed the major functions of the parliamentary analytical services, as well as the principles that constitute the basis of their work. The author studied the historic aspect of a legislative body corresponding services' formation.

Key words: law-making process, information support for the law-making process, parliamentary analytical service, parliamentary research service.

Серед низки установ, які здійснюють інформаційне забезпечення діяльності парламентів, особливе місце відводиться парламентським аналітичним службам, що можуть як входити до складу апарату законодавчого органу, так і діяти відокремлено. Право парламенту утворювати допоміжні органи закріплюється, як правило, на конституційному рівні. Більш детально порядок формування апаратів парламентів визначається їх регламентами або регламентами їх палат. Загалом, модель організації апарату визначається обсягом фінансування законодавчого органу, структурою самого парламенту, історичними традиціями та рядом інших чинників [1].

Апарати парламентів світу мають досить різноманітну структуру. Це зумовлено практичними потребами парламентарів, структурою парламентів (одно- чи двопалатні), кількістю обраних депутатів, обсягами роботи, наявними фінансовими ресурсами, цілями та пріоритетами законодавчого органу і, звичайно ж, формою держави, її державним устроєм та політичним режимом [2].

У ряді країн (США, Канада, Німеччина, Іспанія тощо) до структури апарату парламенту входять окремі підрозділи – аналітичні служби парламенту. Склад цих служб та їх чисельність може значно різнитись.

Так, скажімо, Дослідницька Служба Конгресу США (Congressional Research Service) складається з п'яти управлінь і шести відділів та налічує більше чотирьох тисяч співробітників, а у німецькому Бундестазі у штаті такої служби працює близько сімдесяти співробітників. Існують країни, де штати аналітичних служб

складаються з одного-трьох працівників (Фіджі, Маврикій).

У Апаратах Національних Зборів Парламенту Франції, Конгресу депутатів Генеральних Кортесів Іспанії аналітичні функції виконують самостійні служби досліджень та документації, до складу яких входять й інші підрозділи. Парламентська дослідна служба працює в Національній раді Парламенту Австрії, Бюро аналізів і експертиз – у польському Сеймі, Європейський центр парламентських досліджень і документації (ЕСPRD) – у Європарламенті [3]. ЕСPRD є спільним органом, що діє під егідою Європарламенту та Парламентської асамблеї Ради Європи, забезпечує інформаційний обмін між посадовцями парламентів, які є членами Центру. Загалом, до складу ЕСPRD входять представники (кореспонденти) більш ніж сімдесяти парламентських зборів, серед яких є й Україна.

Зазначені аналітичні служби здійснюють інформаційно-аналітичне та інформаційно-комунікативне забезпечення діяльності парламенту, сприяють його ефективній роботі, так само, як і посиленню контролю за виконавчою владою. Так, У. Х. Робінсон (заступник директора Дослідницької Служби Конгресу США) зазначає, що поінформована законодавча влада спирається на солідні аналітичні служби, які в змозі запропонувати, у разі необхідності, законотворцям альтернативні рішення загального плану, а також проаналізувати основні політичні і економічні результати прийняття або відхилення тих чи інших законопроектів.



На більш високому рівні розвитку аналітичних служб законодавча влада може перетворитись з “поінформованою” у “незалежну”. Для цього необхідно, щоб такі служби були в змозі розробити для парламенту власні бази даних з ключових проблем та комп’ютерні моделі, а також здійснювати довгострокове прогнозування, ретельно розробляти варіанти розвитку політичної й економічної ситуації, оцінювати можливі наслідки прийняття або відхилення різних законопроектів [4].

Доктор Ааре Каземетс, керівник відділу економічної та соціальної інформації Парламенту Естонії, виділяє такі основні функції парламентської аналітичної служби:

Парламентська аналітична служба повинна:

- діяти як акумулятор і зберігач пов’язаної з законодавством інформації, у тому числі щодо баз даних, академічних досліджень, експертів, неурядових організацій;
- діяти як професійний радник і експерт на парламентському інформаційному ринку;
- діяти як інформаційний посередник для різних інформаційних джерел та груп поза парламентом;
- діяти як інформаційний посередник для парламентарів та їх помічників;
- готувати опитування громадської думки, соціологічні дослідження тощо, пов’язані з цілями і функціями національного парламенту у громадянському суспільстві;
- діяти як міжнародний координатор і партнер – координувати потоки інформації від колег з дослідницьких служб інших парламентів та міжнародних організацій;
- діяти як дослідник – проводити дослідження і здійснювати аналіз, надавати фактичні дані і коментарі, висловлювати експертну думку, робити звіти тощо, що мають відношення до законопроектів та іншої парламентської діяльності;
- діяти як фільтр і аудитор різних інформаційних джерел;
- діяти як центр розвитку і інновацій для системи підтримки діяльності парламенту;
- вивчати і передбачати інформаційні потреби парламенту;
- діяти як інвестор інформаційних ресурсів у законотворчому процесі парламенту, включаючи “трансляцію” академічних досліджень у практичні рекомендації;
- діяти як центр зв’язку і інформації, щоб інформувати громадськість [5].

Робота аналітичних служб парламенту побудована на певних принципах, перелік яких та їхні змістовні характеристики розглянемо нижче.

Важливим у діяльності аналітичної служби є усвідомлення того, що вона повинна забезпечувати виключно діяльність парламенту. На практиці ж такі служби часто виконують дослідження на замовлення уряду, обслуговують запити громадян, преси тощо, що не дозволяє повною мірою зосередити свої ресурси на аналізі діяльності законодавчого органу.

Зосередження зусиль на потребах парламенту реалізується шляхом постійного моніторингу законодавства, підготовки супутніх матеріалів, які використовуються при розгляді найбільш важливих проблем, що потребують законодавчого врегулювання. Крім того, проводяться консультації з депутатами, комітетами та керівництвом законодавчого органу з приводу того, які потрібно здійснити дослідження задля того, щоб вони були актуальні і своєчасні та забезпечили фактичну допомогу у законотворчому процесі. Такий підхід дозволяє аналітичній службі до розгляду законопроекту у парламенті, здійснити збір матеріалу та провести дослідження, сформувані модельні політичні механізми (у тому числі із застосуванням комп’ютерної техніки), що дозволить при розгляді законопроекту врахувати різні аспекти вирішення певного питання.

Особлива увага у діяльності аналітичних служб приділяється кадровим питанням, виходячи, передусім, з тієї обставини, що комп’ютерні системи обробки інформації є по суті тими засобами, які дозволяють знаходити, обробляти, зберігати, передавати необхідну інформацію. Аналіз отриманої інформації спроможний привести її у логічно обґрунтовану систему залежностей, на основі яких здійснюється прогнозування, виявляються тенденції та формулюються висновки – все це покладається, передусім, на експерта з властивим йому аналітичним складом розуму та навичками пошуково-аналітичної роботи. Крім того, експерти аналітичних служб повинні, окрім спеціальної освіти, володіти такими якостями, як уміння працювати у політичному середовищі, бути комунікабельними, швидко та якісно виконувати поставлені завдання. Так, усі аналітики Апарату Парламенту Канади мають одну або кілька магістерських ступенів, а також наукові ступені з права, політології, економіки, історії, філософії тощо.

Аналітики Дослідницької Служби Конгресу США у своїй роботі керуються принципами конфіденційності, своєчасності, точності, об’єктивності, виваженості і позапартійності. Дослідницька служба не пропонує Конгресові жодних рекомендацій: її обов’язками є якнайповніше забезпечення членів Палати Представників та Сенату інформацією та аналітичними дослідженнями, на яких базуватимуться політичні рішення Конгресменів [6].

Іншим принциповим аспектом у діяльності парламентських аналітичних служб є те, що вони повинні керуватись принципом неупередженості. Оскільки у законодавчому органі представлені різні політичні погляди та уподобання, то продукт, який робить аналітична служба, повинен враховувати такі погляди, бути виваженим, збалансованим. У політичному середовищі служба виконує роль авторитетного експерта, який враховує всі точки зору та надає парламенту кваліфіковану, неупереджену аналітичну підтримку. У іншому випадку, коли позиція аналітичної служби схиляється до підтримки окремих політичних сил або поглядів, її позиція буде ігноруватись або взагалі в послугах такої служби не буде потреби.

Один з ключових моментів діяльності парламентської аналітичної служби, якому приділяється значна



увага, – це своєчасність підготовлених матеріалів. Законотворчий процес потребує швидкого вирішення низки питань, а отже неможливість своєчасного проведення дослідження призведе до затягування вирішення питання в цілому. Тож робота дослідницької служби повинна базуватись на уникненні можливих проблем, своєчасній підготовці до них, використанні якісної, перевіреної інформації. Парламент покладається на точність проведеного аналізу, тому навіть орфографічні помилки можуть поставити під сумнів проведену роботу, а наявність фактичних помилок взагалі може звести її нанівець.

Особлива увага у діяльності аналітичних служб приділяється вигляду матеріалів, що готуються для парламентарів. Досвід роботи таких служб свідчить, що аналітичні матеріали, які готуються за запитом депутатів, переважним чином мають невеликий обсяг, адже парламентарі мають стислий графік та обмаль часу для їх вивчення. Як правило, ці матеріали є політично нейтральними, виваженими, уникають чітких акцентів, їх виклад здійснюється доступною мовою, оскільки не всі депутати мають юридичну освіту, чітко і коротко віддзеркалюють зміст досліджуваної проблеми та можливі шляхи її вирішення. Для акцентування уваги головні тези документу виділяються із загального тексту, використовуються також графічні засоби, що надає наочності матеріалу, такі як графіки, діаграми тощо. На практиці мають місце випадки, коли запити потребують негайного розв'язання, до чого аналітична служба повинна бути готовою, володіти необхідним інструментарієм, базою даних тощо.

У деяких країнах аналітичні служби залучаються до аналізу головного фінансового документу країни – державного бюджету. Існує позитивний досвід зарубіжних країн (Польща, Словаччина), які мають відповідні відділи у структурі парламентських аналітичних служб, що здійснюють аналіз державного бюджету. До роботи штатних працівників можуть також залучатись співробітники інших відділів служби або сторонні фахівці. Спроможність служби задовольнити аналітичні потреби парламентарів, у тому числі й щодо аналізу бюджету, сприяє підвищенню статусу та рівня довіри до неї.

Матеріали, що готуються службою за запитом народних депутатів, зазвичай мають конфіденційний характер. Тому їхнє оприлюднення може бути здійснене лише за згодою замовника. На практиці існують також аналітичні матеріали з відкритим доступом. Так, близько четвертої частини матеріалів від загальної кількості, підготовлених Аналітичною службою парламенту Австралії, є публічним продуктом та містять примітку “Доповідь для загального розповсюдження”. Для забезпечення конфіденційності створені відповідні інструкції, які регламентують повноваження співробітників цих служб парламенту.

Крім того, існують певні обмеження щодо запитів членів парламенту. Як правило, вони встановлюються положенням про відповідну аналітичну службу. На практиці не надається інформація про матеріали, які готувались для окремого парламентаря, не здійснюється пошук персональної інформації про депутата чи членів його родини. Також не готуються відповіді на вели-

кі, узагальнені запити, на питання, що відносяться до компетенції інших підрозділів парламенту та на запити громадськості. Не надаються консультації для особистих цілей з юридичних, фінансових та інших питань, не пов'язаних з діяльністю законодавчого органу тощо.

У окремих парламентських службах контроль за якістю підготовлених аналітичних матеріалів здійснюється за допомогою спеціальної оціночної форми зворотного зв'язку, яку заповнює замовник після отримання відповідних матеріалів. У таких випадках пропонується відповісти на питання стосовно того, чи задоволений парламентарій підготовленим матеріалом, та які має побажання щодо обслуговування у майбутньому. Зразок форми складається у трьох примірниках та направляється безпосередньо виконавцю, його керівнику та керівнику аналітичної служби. У подальшому на підставі таких оціночних форм проводиться атестація службовців парламентських служб [7].

Таким чином, аналітичні служби парламентів різних країн мають певні відмінності стосовно штатної чисельності, складу, структури, покладених на них функцій тощо, проте їх об'єднують спільні принципи, покладені в основу роботи: політична нейтральність, професійність, неупередженість, своєчасність, достовірність, доступність, конфіденційність тощо.

За таких підходів можна стверджувати про значну довіру парламенту до аналітичних матеріалів, підготовлених власними фахівцями, ніж тих, що готуються зовнішніми експертами.

Серед парламентських служб, як правило, не існує чіткого розмежування інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних функцій. Дуже часто на практиці окремі підрозділи виконують кілька функцій (наприклад, відділ інформаційного та програмно-технічного забезпечення апарату Жогорку Кенеш Киргизької Республіки). Проте існують парламентські служби, що розмежували такі функції, наприклад, Канцелярія естонського Рийгікогу до свого складу включає відділ преси та інформації, відділ інформаційних систем та техніки, відділ економічної та соціальної інформації тощо. На нашу думку, така організація має певні переваги, адже функції є чітко визначеними, зникає неминуче у таких випадках дублювання тощо.

У історичному аспекті дослідницькі служби, як правило, зобов'язані своїм походженням парламентським бібліотекам. Якщо звернутись до класичного прикладу діяльності таких служб, а саме Дослідницької служби Конгресу США, то у 1914 році сенатори та члени Палати Представників визначили особисті обов'язки Бібліотеки перед Конгресом, створивши спеціальний відділ, що з часом отримав назву Довідкової служби у рамках Бібліотеки. Останній було доручено відповідати на запити Конгресу і надавати необхідну інформацію. Більше п'ятдесяти років діяльність цього підрозділу полягала в основному у забезпеченні парламентарів матеріалами і публікаціями, дослідженнями та аналітичними роботами, які готувалися іншими урядовими, приватними організаціями та окремими науковцями.



В 1970 році Конгрес схвалив закон про реорганізацію Довідкової служби у Конгресову дослідницьку службу. Законом передбачалося, що така служба більше уваги і зусиль приділятиме дослідницькій та аналітичній роботі, яка безпосередньо допомагатиме Конгресові у законотворчому процесі. У наш час до Дослідницької служби приєднані ще три допоміжні організації Конгресу: Бюджетна служба Конгресу, Служба загального обліку, Служба технологічних досліджень. Разом узяті, ці чотири допоміжні організації дають роботу більше ніж шести тисячам працівників, половина яких працює безпосередньо на Конгрес, надаючи останньому доступ до інформації та досліджень [8].

Звичайно, в українських реаліях складно говорити про таку організацію та штат задіяних співробітників у інформаційно-аналітичному забезпеченні діяльності парламенту. Проте об'єднання зусиль та посилення взаємодії відповідних підрозділів апарату Верховної Ради України з впорядкуванням засад такої взаємодії може позитивно вплинути на ефективність інформаційно-аналітичної діяльності законодавчого органу в цілому. Сприяти цьому процесу мають також належне фінансування інформаційно-аналітичної діяльності, підбір висококваліфікованих кадрів, впровадження ІКТ у дослідницьку роботу.

Як свідчить світовий досвід, стан та тенденції інформаційно-аналітичного забезпечення парламентської діяльності перебувають у прямій залежності від процесів розвитку парламентаризму та реального народовладдя в державі.

Україні, на нашу думку, слід також посилити міжнародну співпрацю з питань інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої діяльності. На міжнародному рівні стратегію співпраці бібліотек та аналітичних підрозділів парламентів розробляє Міжнародна федерація бібліотечних асоціацій (IFLA), діяльність якої спрямована на:

- підвищення ефективності діяльності парламентських бібліотек та парламентських аналітичних служб;
- розвиток співпраці між бібліотеками, інформаційними центрами та іншими установами і парламентськими аналітичними службами, у тому числі засобами ІКТ;
- створення форуму, який би забезпечував аналітичні підрозділи парламентів оперативною інформацією у сфері законотворчості;
- забезпечення відкритості, прозорості у діяльності парламентів, з метою залучення громадян до участі у законотворчому процесі тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук; Програма сприяння парламенту України. – К.: “Заповіт”, 2007. – С. 9.
2. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук; Програма сприяння парламенту України. – К.: “Заповіт”, 2007. – С. 24,45.
3. Гуринович А. Г. Зарубежный опыт аналитического обеспечения деятельности парламентов / А. Г. Гуринович // Информационно-аналитическое обеспечение деятельности законодательных органов государственной власти: По материалам семинара-совещания руководителей информационно-аналитических служб аппаратов парламентов государств-участников Содружества Независимых Государств, (Москва, 6 – 7 апреля 2004 г.) / Под ред. С. И. Гайдаржи и др. – М.: Изд-во Государственной Думы, 2004. – С. 104.
4. Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации. – 1999. – № 20 (108). – 72 с. – (Серия: Основные проблемы социального развития России).
5. Институт независимых парламентских исследований в зарубежных государствах (По материалам, предоставленным Европейским центром Парламентских исследований и документации) / Отв. за выпуск О. Г. Брицкий // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2004. – № 8 (228). – 44 с. – (Серия: Актуальные проблемы государственного строительства).
6. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук; Програма сприяння парламенту України. – К.: “Заповіт”, 2007. – С. 16.
7. Козлов Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Козлов Денис Алексеевич. – Коломна, 2005. – 196 с.
8. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л. Д. Антошук; Програма сприяння парламенту України. – К.: “Заповіт”, 2007. – С. 64-65.