

ПАРЛАМЕНТСЬКІ АНАЛІТИЧНІ СЛУЖБИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 244–249

Пропонується огляд і аналіз діяльності установ аналітико-правового забезпечення законотворчого процесу в провідних країнах світу.

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 їхніх палат. Загалом, модель організації апарату визначається обсягом фінансування законодавчого органу, структурою самого парламенту, історичними традиціями та іншими чинниками [1, 9].

Апарати парламентів світу мають доволі 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, звісно ж, формою держави, її державним устроєм та політичним режимом [1, 24, 45].

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 в німецькому Бундестазі у штаті такої служби працює близько сімдесяти співробітників. Існують країни, де штати аналітичних служб складаються з одного-трьох працівників (Фіджі, Маврикій).

В 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 (*ECPRD*) – у Європарламенті [2, 104]. *ECPRD* 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 *ECPRD* входять представники (кореспонденти) більш ніж сімдесяти парламентських зборів, серед яких є Росія та 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 та економічні результати прийняття або відхилення тих чи інших законопроектів.

На більш високому рівні розвитку аналітичних служб законодавча влада може перетворитись з поінформованої 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 і економічної ситуації, оцінювати можливі наслідки прийняття або відхилення різних законопроектів [3].

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

- 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 їхніх помічників;
- готувати опитування громадської думки, соціологічні дослідження тощо, пов'язані з цілями і функціями національного парламенту в 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, які стосуються законопроектів та іншої парламентської діяльності;
- діяти як фільтр і аудитор різних інформаційних джерел;
- діяти як центр розвитку та 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 й інформації, щоб інформувати громадськість [4].

Робота аналітичних служб парламенту побудована на певних принципах, перелік яких та їх змістовні характеристики ми наведемо далі.

Важливим у діяльності аналітичної служби є усвідомлення того, що вона має забезпечувати виключно діяльність парламенту. На практиці ж

такі служби часто виконують дослідження на замовлення уряду, обслуговують запити громадян, преси тощо, що не дає можливості 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 найважливіших проблем, що потребують законодавчого врегулювання. Крім того, проводяться консультації з депутатами, комітетами та керівництвом законодавчого органу, аби з'ясувати, які потрібно здійснити дослідження задля того, щоб вони були актуальні і своєчасні та забезпечили фактичну допомогу у законотворчому процесі. Такий підхід дає можливість аналітичній службі розглянути законопроект у парламенті, здійснити збирання матеріалу та провести дослідження, сформувані модельні політичні механізми (у тому числі із застосуванням комп'ютерної техніки), завдяки чому при розгляді законопроекту можна буде 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 дають можливість 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. Разом з тим, експерти аналітичних служб повинні, крім спеціальної освіти, вміти працювати в 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 якомога повне забезпечення членів Палати Представників та Сенату інформацією та аналітичними досліджен-

нями, на яких базуватимуться політичні рішення конгресменів [1, 16].

Іншим принциповим аспектом у діяльності парламентських аналітичних служб є те, що вони мають керуватись принципом неупередженості. Оскільки у законодавчому органі представлені різні політичні погляди та вподобання, 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. В 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 потріби.

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 проведenu 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 розв'язання. Для акцентування уваги головні тези документа виділяються із загального тексту, використовуються також графічні засоби, такі як графіки, діаграми тощо, що надає наочності матеріалу. На практиці мають місце випадки, коли запити потребують негайного розв'язання, до чого аналітична служба повинна бути готовою, мати необхідний інструментарій, базу даних тощо.

У деяких країнах аналітичні служби залучаються до аналізу головного фінансового документа 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 їх оприлюднення може бути здійснене лише за згодою замовника. На практиці існують також аналітичні матеріали з відкритим доступом. Так, приблизно четверта частина матеріалів від загальної кількості, що підготовлені 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 парламентарія, не здійснюється пошук персональної інформації про депутата або членів його родини. Також не готуються відповіді на великі, узагальнені запити, на питання, що належать 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.

В 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 в майбутньому. Зразок форми складається у трьох примірниках та направляється безпосередньо виконавцю, його керівнику та керівнику аналітичної служби. У подальшому на підставі таких оціночних форм про-

водиться атестація службовців парламентських служб [5].

Як показало дослідження, 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.

В 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 в 1914 р. сенатори та члени Палати Представників визначили особисті обов'язки Бібліотеки перед Конгресом, створивши спеціальний відділ, який 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 в основному полягала у забезпеченні парламентарів матеріалами і публікаціями, дослідженнями та аналітичними роботами, які готувалися іншими урядовими, приватними організаціями та окремими науковцями.

У 1970 р. 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 законо-

творчому процесі. Нині до Дослідницької служби приєднано ще три допоміжні організації Конгресу: Бюджетна служба Конгресу, Служба загального обліку, Служба технологічних досліджень. Разом узяті, ці чотири допоміжні організації дають роботу більш ніж шести тисячам працівників, половина яких працює безпосередньо на Конгрес, надаючи йому доступ до інформації та досліджень [1, 64, 65].

У Російській Федерації парламентом є Федеральні Збори. Згідно зі ст. 10 Конституції Російської Федерації (прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р.) [6] державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі розділення на законодавчу, виконавчу і судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади самостійні. Федеральні Збори відносять до органів законодавчої влади.

На відміну від багатьох європейських країн, де парламентські традиції склалися століттями, в Росії перша представницька установа парламентського типу була створена у 1906 р. після видання царського Маніфесту 17 жовтня 1905 р. Нижньою палатою першого російського парламенту стала Державна Дума, верхньою – Державна Рада. Державна Дума проіснувала недовго (1906–1917 рр.). Після Лютневої революції ні Державна Дума, ні Державна Рада не відновили свою роботу.

Більшовики, які прийшли до влади, розглядали парламент виключно як елемент “буржуазної демократії”, тому відкидали його в умовах диктатури пролетаріату. У радянський період відкидалася ідея розділення влади. Ради проголошувалися єдиновладними органами народного представництва. Але Верховна Рада СРСР не була незалежним органом влади, оскільки лише оформлювала рішення керівництва правлячої партії. Тільки на початку 1990-х років відбувається відродження ідей парламентаризму з обранням З'їзду народних депутатів РРФСР.

У ст. 94 Конституції РФ вказано, що Федеральні Збори – парламент Російської Федерації – є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації.

Ст. 11 Конституції РФ закріплюють Федеральні Збори як один з органів державної влади: “Державну владу в Російській Федерації здійснюють Президент Російської Федерації, Федеральні Збори (Рада Федерації і Державна Дума), уряд Російської Федерації, суди Російської Федерації”. Ця стаття поміщена в розділ 1 Конституції РФ, для якої передбачений ускладнений порядок зміни, – перегляд, що забезпечує міцне положен-

ня Федеральних Зборів у системі державних органів.

Положення змінилося з ухваленням Конституції РФ в 1993 р., яка заснувала Федеральні Збори як представницький орган, що здійснює законодавчу владу в Російській Федерації.

Розділ 5 Конституції присвячено Федеральним Зборам. У ньому закріплюються основні положення, що стосуються діяльності Федеральних Зборів, його структура, повноваження і порядок формування палат, статус членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи, а так само законодавчий процес у Російській Федерації.

“Конституційне закріплення основ організації і діяльності парламенту РФ має велике значення для розвитку російського парламентаризму. Достатньо високий статус парламенту і “заборони, що є у нього, і противаги” стосовно Президента, виконавчої і судової влади, дають йому можливість забезпечувати стабільне функціонування демократичних інститутів влади в Російській Федерації” [6].

Палати Федеральних Зборів приймають регламенти, в яких деталізується внутрішній розпорядок, структура палат, організація їх діяльності. Регламент спочатку створюється як допоміжний акт, що закріплює процедурні правила реалізації парламентом конституційно закріплених повноважень. Ці акти мають особливо високе значення через відсутність спеціального закону про російський парламент. Регламенти Державної Думи і Ради Федерації є універсальними нормативними актами, які регулюють вельми широкий спектр внутрішнього життя палат, — від порядку формування органів палат до порядку здійснення законодавчих процедур і вирішення інших питань, з якими доводиться стикатися парламентарям у процесі своєї роботи. Цим зумовлюється практична значущість даного виду нормативних актів.

В українському парламенті базовою науково-дослідною установою аналітико-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України є Інститут законодавства, який здійснює свою діяльність з 1994 р. За цей період в Інституті проведено низку прикладних досліджень, накопичено значний досвід щодо здійснення наукової, аналітичної, експертної, законопроектної роботи, створено систему професійного підвищення

кваліфікації законотворців тощо. Таким чином, і з фінансових, і з практичних міркувань доречно говорити про розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення Верховної Ради України виходячи з уже функціонуючої структури, ніж створювати окремий підрозділ, що мав би назву дослідницька служба.

Таким чином, 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. Росії та Україні, на нашу думку, слід також посилити міжнародну співпрацю з питань інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої діяльності.



Література

1. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід // Програма сприяння парламенту України. — К.: Заповіт, 2007. — 98 с.
2. Гуринович А. Г. Зарубежный опыт аналитического обеспечения деятельности парламентов // 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 апр. 2004 г.) / Под ред. С. И. Гайдаржи и др. — М.: Изд-во Государственной Думы, 2004. — 110 с.
3. Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации (Серия: Основные проблемы социального развития России). — 1999. — № 20 (108). — 72 с.
4. 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 (Серия: Актуальные проблемы государственного строительства). — 2004. — № 8 (228). — 44 с.
5. Козлов Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Коломна, 2005. — 196 с.
6. Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 1993. — № 237.

Ефективність роботи аналітичної служби парламенту залежить від ступеня розвитку парламентаризму в країні. При цьому відповідні установи мають зосередитися винятково на забезпеченні парламентської діяльності.

Эффективность работы аналитической службы парламента зависит от степени развития парламентаризма в стране. При этом соответствующие учреждения должны сосредоточиться исключительно на обеспечении парламентской деятельности.

The overall performance of analytical service of parliament depends on degree of development of parliamentarism in the country. Thus corresponding establishments should concentrate exclusively on maintenance of parliamentary activity.

Надійшла 6 травня 2010 р.