

## «Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
КВ 5474 від 13.09.2001 р.,  
видане Державним комітетом  
інформаційної політики України

### ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ



Лабораторія  
законодавчих ініціатив  
www.parliament.org.ua  
info@laboratory.kiev.ua  
тел.: (044) 531 37 68  
факс: (044) 425 25 33

### ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор Когут

### ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

### НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ  
Олеся КИРИЧЕНКО  
Володимир КУШНІРЕНКО  
Світлана МАТВІЄНКО  
Олександра МИХАЙЛОВА  
Олександр СИНЬООКИЙ  
Катерина СІДАШ  
Галина ТИЩЕНКО

При використанні матеріалів посилання  
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ»  
обов'язкове.

Підписано до друку 20.12.2010.

Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.

Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

### ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман Марковець

### ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ «Вістка»

### ВЕРСТКА

Тетяна ПОРЕМСЬКА

### ДРУК

ТОВ «Вістка», 01042, Київ,  
пер. Новопечерський, 5,  
тел.: (044) 583-50-94

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» №3/2010



## ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3/2010

### Тема

Інформаційний супровід роботи  
сучасних парламентів . . . . . стор. 2

### Парламентські читання

Зарубіжні стандарти оцінювання ефективності роботи  
законодавчих органів: методологічні аспекти. . . . . стор. 32

Виборча система як фактор впливу на представницьку  
функцію українського парламенту. . . . . стор. 39

К вопросу о структуре парламента:  
Беларусь и зарубежный опыт  
(сравнительно-правовой анализ). . . . . стор. 43

Парламентські дебати як засіб раціоналізації  
політичної взаємодії . . . . . стор. 49

### Інтерв'ю

Др. С. Вітмор: «Українська держава  
має шанс (але не гарантію) залишитися  
більш відкритою та відповідальною  
щодо потреб громадян, ніж Росія». . . . . стор. 53

Автори досліджень: **Олена ЧЕБАНЕНКО, Ольга БАТИЩЕВА,  
Марина ЄФРЕМОВА, Олексій ГРЕЙКО,  
Денис ЯКОВЛЕВ**

*Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії  
і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі в межах проекту  
«ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТУ II:*

*Програма розвитку законотворчої політики»  
відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00.*

*Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту  
позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID*



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**Програма  
сприяння  
Парламенту II**  
Програма розвитку законотворчої політики

# ІНФОРМАЦІЙНИЙ СУПРОВІД РОБОТИ СУЧАСНИХ ПАРЛАМЕНТІВ



**Олена  
ЧЕБАНЕНКО,**

*Програмний  
координатор  
Відділу  
політичного аналізу  
Лабораторії  
законодавчих  
ініціатив,  
експерт  
з політико-правових  
питань*

Проблема пов'язаної із парламентською діяльністю комунікації на даному етапі політичного розвитку є надзвичайно актуальною. З точки зору політичної раціональності, особливості сучасних політичних процесів у світі та в Україні обумовлюють неоднозначність і непередбачуваність відносин між владою та суспільством, а також у межах самих владних кіл. Це, у свою чергу, потребує посиленої уваги до того, яким чином відбувається обмін інформацією по відповідних напрямках. З точки зору наукової доцільності наразі є необхідність вивчення деяких явищ політичного життя на основі міждисциплінарного підходу. Такий висновок обумовлений неспроможністю інституційних теорій різнобічно описати та проінтерпретувати сутність багатьох феноменів, які функціонують не лише в межах владного поля.

Відкритість парламенту передбачає доступність інформації про його процедури для громадськості. Незважаючи на актуальність питання безпеки у цьому контексті, більшість демократичних парламентів знаходять шляхи балансувати між відкритістю та захистом внутрішньої інформації. Саме так вони утверджуються як інститути, що відображають інтереси всього населення, а не лише власних членів.

**Актуальність** питання ефективності парламентської комунікації напряму пов'язана із традиційно низьким рівнем довіри населення до законодавчих органів, який є характерний для всіх регіонів світу. Так, наприклад, в країнах Африки та Східної Азії рівень довіри до законодавчого органу у 2010 році становив 41%, у Латинській Америці — 16%, у Європейському Союзі — 35%, у країнах Центральної та Східної Європи — 14%. Показово, що парламентам довіряють значно менше, ніж армії, поліції та судам. В Україні станом на лютий 2010 року повністю не довіряли Верховній Раді України 58,2%, в той час як частка осіб, які повністю або переважно довіряли парламенту, становила лише 12,1% (повністю довіряли своєму парламенту всього 2,6% українців). Ситуація покращилася у вересні 2010 році: відсоток українців, які скоріше довіряють, ніж не довіряють, парламенту становив 21,4%, однак тенденційності явище наразі не набуло. Такий стан речей ставить питання не лише про ефективність законодавчої роботи парламенту, а й особливостей сприйняття його місця та функцій у суспільстві. Відповідно таке сприйняття напряму залежить від рівня обізнаності та якості інформації про парламент, яка поширюється, а також циркулює в межах самого законодавчого органу.

**Метою** цього дослідження є вивчення основних способів інформування громадськості про парламентську роботу, шляхів забезпечення зворотного зв'язку, а також особливостей і каналів внутрішньої парламентської комунікації з метою пошуку напрямів підвищення якості здійснення парламентом його функцій.

Використовувані протягом останніх років **методологічні прийоми** збору даних щодо характеру, якості, ефективності та впливу повідомлень про парламентську діяльність, в основному, передбачають збір та аналіз емпіричної інформації. Зокрема, йдеться про проведення масштабних опитувань громадян і парламентарів щодо відповідних питань. Однак сьогодні, у добу нестримного росту потенціалу новітніх технологій, контроль інформаційних потоків та їх якості став практично неможливим, що змушує більш широко подивитися на способи та якісні характеристики процесу забезпечення прозорості законодавчого органу.

Таким чином, представлене дослідження передбачатиме вивчення моделей та особливостей інформаційного супроводу роботи парламентів світу по кількох параметрах: (1) огляд і систематизація основних принципів забезпечення прозорості функціонування законодавчих органів у сучасних політико-правових умовах; (2) аналіз механізмів парламентської комунікації; (3) ідентифікацію та систематизацію основних моделей функціонування парламентських дослідницьких і бібліотечних служб.

## 1. ПРОЗОРИСТЬ ЯК ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУЧАСНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ПАРЛАМЕНТУ

Незважаючи на простоту описаної у вступі формули забезпечення прозорості роботи парламенту, сучасні особливості світових політичних процесів значно розширюють актуальний ще десять років тому інструментарій, яким послуговуються публічні органи для висвітлення своєї діяльності.

Через глобальну інтерактивізацію інформаційного простору сьогодні вже не можливо чітко відстежити та описати канали не лише інформаційних потоків про парламент, а й зворотного зв'язку від громадян — тобто того, яким чином (у який спосіб і з якими результатами) забезпечується вертикальна підзвітність законодавчого органу. Активного вжитку та популяризації по всьому світі набувають як уже звичні способи інформаційного обміну (веб-сайти парламентів, парламентарів і парламентських комітетів, електронна пошта, парламентські телеканали та радіо тощо), так і відносно нові (веб-трансляції парламентських сесій і засідань комітетів, он-лайн опитування, дискусійні групи та консультації щодо законів або інших важливих питань, блоги, соціальні мережі). Така неконтрольована доступність інформації про парламент обумовлює **першу проблему забезпечення прозорості парламентської роботи, а саме — розмитість інституційних рамок сучасного парламенту як об'єкту вертикальної відповідальності.**

Концептуально узагальнюючи досвід країн світу, парламентську прозорість можна розглядати у трьох вимірах. *По-перше*, йдеться про доступ медіа як «очей і вух» громадськості до інформації про нього. Відповідно сприяння та заохочення отримання такого доступу, а також оприлюднення та звітування має бути предметом зацікавленості парламенту, оскільки саме він є одним із центральних елементів у системі забезпечення свободи слова та вираження поглядів і регулювання засад функціонування медіа сфери. (Такий підхід прямо корелюється з концептом вертикальної підзвітності). В той же час, *по-друге*, прозорість передбачає безпосередні зусилля парламенту, спрямовані на інформування та громадянську освіту щодо його діяльності з метою стимулювання інтересу та привернення уваги. Виконання цього завдання включає пошук нових інтерактивних способів двосторонньої комунікації між виборцями та їхніми обранцями (зокрема, використання потенціалу мережі Інтернет). *По-третє*, якість парламентської роботи (планування політики, законотворення, контролю виконавчої влади) потребує певних зовнішніх контрибуцій: йдеться про потребу у належній внутрішній і зовнішній експертизі, а також інформаційне забезпечення парламентської роботи на рівні окремих парламентарів, комітетів, інших інституційних підрозділів, фракцій тощо. Відповідно актуальним є питання використання внутрішнього дослідницького та бібліотечного потенціалу законодавчих органів та залучення незалежних експертів до процесу стратегічного планування.

Описані виміри розуміння парламентської прозорості ускладнюють визначення кола суб'єктів, причетних до процесів продукування та споживання інформації про парламент. У сучасних умовах, враховуючи різноманітність каналів донесення, відповідний обмін інформацією можливий між наділеними представницьким мандатом парламентарями (депутатами), між службовцями у межах парламентських апаратів, між депутатами та структурними підрозділами парламентських апаратів, між депутатами та окремими чиновниками, між парламентом та іншими органами, між парламентом і медіа, між парламентом і громадськістю, між медіа та громадськістю тощо. Масштаби такого можливого переліку засвідчують, що наразі досить широке коло суб'єктів задіяне до процесу вироблення інформації про парламент. Крім того, більшість із названих суб'єктів, що діють як у парламенті, так і за його межами, одночасно і виробляють, і споживають таку інформацію. Таким чином, **другою проблемою забезпечення прозорості парламентської роботи є неможливість однозначної ідентифікації парламенту як суб'єкта горизонтальної відповідальності.**

Інший важливий момент — якісна неоднорідність інформації про парламент, яка поширюється. Оскільки парламент — це представницький орган, який покликаний виконувати суспільно значущі функції, його діяльність автоматично набуває ознак публічності. Відповідно публічність перетворює парламент на своєрідний майданчик для політичних дебатів щодо суспільно значущих проблем, а, отже, — на форум для узгодження різних групових інтересів. У цьому контексті, суспільна значущість проблем означає їх актуальність для широкого кола суб'єктів (індивідів, соціальних груп, спільнот), а політичний характер дебатів — можливість їх вирішення у владний спосіб (тобто шляхом повноважного прийняття загальнообов'язкового рішення, за невиконання якого можливе настання відповідальності на основі законодавчих норм). Потенційно широке коло бенефіціаріїв парламентської роботи обумовлює необхідність продукування різної за змістом і формою інформації: від офіційного оприлюднення нормативно-правових актів — до будь-якого доступного способу комунікації депутатів з виборцями. Така широта можливої якості інформації про парламент породжує ряд проблем, пов'язаних із конфліктом інтерпретацій, а також формуванням іміджу законодавчого органу. А це, у свою чергу, напряму пов'язано із легітимністю парламенту як інституту та легітимністю парламентської роботи як імперативної діяльності. Враховуючи традиційно низький рівень довіри до законодавчого органу по всьому світу, дискурс легітимності в контексті парламентської роботи набуває все більшої актуальності. За таких умов, виправдана **якісна неоднорідність поширюваної про парламент інформації стає третьою проблемою забезпечення прозорості його роботи.**

Підсумовуючи сказане вище, обмін інформацією про парламент, який є наріжним каменем при забезпеченні прозорості, став різноканальним, різновекторним і якісно неоднорідним. Тому методологічно грамотно при аналізі відповідних процесів послуговуватися поняттям комунікації як комплексним терміном, здатним зафіксувати більше незалежних зв'язків. Саме по собі поняття комунікації увійшло в дискурс суспільних наук шляхом актуалізації ряду філософських проблем, які сприяли виявленню схем та ідеальних моделей інформаційного обміну, базованих на таких концептах як «комунікатор», «трансляція», «коди та кодування» тощо. Політичних рис комунікація набуває тоді, як перетворюється на основу політичних технологій — тобто більшою мірою орієнтується не на проблеми політичної структури, а не на специфікації персони. Такий соціокультурний ракурс дослідження політичних проблем виникає тоді, коли культура, її елементи та цінності стають факторами, що істотно впливають на політичну діяльність. При цьому, активне запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у політичну сферу не лише суттєво змінили старі уявлення, стереотипи та установки, а й стали активним фактором впливу на поведінку індивідів і діяльність політичних інститутів. Більше того, формування якісно нових каналів політичної комунікації в перспективі може змінити уявлення про традиційні інструменти політичної участі та систему забезпечення політичної дії.

Незважаючи на те, що парламентська комунікація сама по собі ще не стала самостійним об'єктом і предметом політичних досліджень, вона потребує специфічного наукового вивчення як різновид політичної комунікації. Три окреслені проблеми розуміння прозорості парламенту ускладнюють визначення рамок останньої як предмету політичного дослідження. Викривлення суб'єкт-об'єктних зв'язків (парламент — одночасно і суб'єкт, і об'єкт вертикальної та горизонтальної відповідальності), а також якості інформації, що є предметом обміну, не дозволяють говорити виключно про доступ, інформування або інформаційний супровід роботи законодавчого органу (кожне із цих понять звужує або взагалі не розкриває зміст принципу прозорості в сучасних політичних умовах). Відповідно поєднання різних рівнів і механізмів парламентської комунікації з урахуванням політичних особливостей певної держави є запорукою ефективного забезпечення принципу парламентської прозорості.

## 2. МЕХАНІЗМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ

### 2.1. Базові підходи до розуміння парламентської комунікації.

Вчені підкреслюють, що природу демократичного парламенту можна розглядати як тектонічну пропорцію: оскільки поява значної кількості демократичних націй по всьому світові супроводжується їх подальшим стабільним існуванням, ми можемо спостерігати оформлення сильних парламентів, які потребують інформації, з одного боку, для якісного прийняття політичних рішень, а з іншого — для належного залучення громадян до політичного процесу з метою забезпечення існування та підтримання представницького уряду, сформованого за результатами періодичних виборів.

**Представництво.** Аналіз ролі парламенту у майбутньому показує, що одним із провідних факторів його ефективності має стати поява нової концепції представництва, яка має полягати у діяльності на користь тих, кого він представляє, шляхом постійного зв'язку з останніми. Таку повну інтегрованість громадян із парламентарями, яка передбачає постійний дискурс, дуже важко було уявити у добу до поширення Інтернет-технологій. Якщо припустити, що політики діють, більшою мірою, у відповідності з партійною позицією та актуальними політичними тенденціями, а не волею громадян, «політична сфера» як концепт має описувати новий простір взаємодії з політиками з метою забезпечити більш ефективно представництво. Таким чином, «політична сфера» передбачає можливість появи раціонального дискурсу та обговорень з метою залучення громадян і політиків. Цей дискурс напряму пов'язує демократію з громадською участю та забезпечує зв'язок між позицією громадськості та процесом прийняття рішень на національному рівні. Однак констатація безпосереднього зв'язку використання Інтернет-технологій і активності залучення громадян може бути оцінена по-різному. З одного боку, оптимісти припускають, що нове он-лайн середовище створює умови для поширення демократичної комунікативної парадигми, чим сприяє втіленню публічності політики в систему врядування. З іншого боку, такий підхід може бути підданий критиці, оскільки призводить до залежності врядування від громадської думки, а тому он-лайн публічність політики не завжди обумовлюватиме адекватне сприйняття парламентами позицій громадян і формування широкого дискурсу про політику. З цього випливає, що нові альтернативні погляди на демократичну участь не повинні базуватися на абсолютних припущеннях, а мають розвивати наявні теорії демократії, а саме — врахування ролі інституцій



законодавчого органу у забезпеченні парламентської комунікації, а також важливість, принаймні, часткової законодавчої регламентації її здійснення.

**Члени парламенту.** Протягом останніх років парламентарі пережили суттєві зміни формату їхньої роботи та ролі. Наразі вони усвідомлюють потребу бути обізнаними щодо багатьох політичних питань. Сучасні комунікаційні технології дозволяють громадянам і групам інтересів отримати доступ безпосередньо до суб'єктів прийняття рішень. Тому ефективна каналізація інформації навколо парламенту, а також використання нових технічних можливостей наразі є викликом часу.

**Законодавчий процес** Протягом останніх років існує тенденція до збільшення кількості законодавчих актів, прийнятих парламентами. Наприклад, в *Австралії* за останнє десятиліття кількість прийнятих законів збільшилася на 20% (при цьому світова фінансова криза значно похвалила роботу законодавчого органу). Такі тенденції ще більше підвищують роль дослідницьких служб і бібліотек у процесі оперативного консультування парламентарів з метою швидкого вироблення рішень.

**Консультації.** Тенденція до більш тісної комунікації та безпосередньої взаємодії парламентарів з представниками громади набули особливої актуальності у зв'язку з підвищенням уваги до представницької ролі парламенту. Народні обранці дедалі частіше обирають особисті подорожі до виборчих округів з метою підтримки зв'язку з громадами. Наприклад, в *Австралії* у 2009–2010 роках видатки федерального бюджету на зустрічі політиків на рівні громад подвоїлися, як і сама кількість таких зустрічей; громадськими активістами були створені електронні консультаційні форуми Get-up і Open Australia з метою донесення позицій громадян до парламенту. Тематика таких форумів відображає актуальні політичні події, що оприлюднюються у новинах.

В *США* поширеною є практика частих (в середньому — раз на тиждень) візитів членів парламенту до їхніх виборчих округів, під час яких активно обговорюються актуальні проблеми національного та місцевого розвитку: парламентарі відповідають на питання, пов'язані із актуальною діяльністю Конгресу, висловлюють свої оцінки щодо нагальних питань тощо. Інша технологія — телефонні зустрічі з виборцями, які передбачають телефонну комунікацію парламентарів з виборцями: у визначений час громадяни можуть зателефонувати своєму обранцю на централізований номер та поставити йому будь-які запитання. Зважаючи на те, що телефонний зв'язок у США є досить дешевим, такий канал комунікації є не лише ефективним, а й таким, що не потребує багато ресурсів.

З іншого боку, можливості комунікувати з парламентарями не лише у виборчий період, а постійно підтримувати зв'язок з ними он-лайн спонукає громадян формувати їхні власні позиції та оцінки на основі інформації, отриманої з медіа та інших джерел. Це перетворює їх на активних акторів вироблення політики та змушує шукати нові канали впливу на законотворчий процес. Тому майбутнє парламенту буде визначено з урахуванням нових форм неконтрольованої та неієрархічної взаємодії та комунікації.

На це впливають нові можливості мережі Інтернет і масштаби поширення користування ними. У 2009 році кількість Інтернет-користувачів у світі збільшилася приблизно у півтора рази у порівнянні з 2005 роком. Наприклад, в Латинській Америці комп'ютерно грамотні люди, в середньому, проводять 24.3 години на тиждень он-лайн, у той час як середній світовий показник — 22.6 годин. Інша тенденція — стрімкий ріст кількості користувачів соціальних мереж: за 6 років число активних користувачів порталом Facebook досягнуло 400 мільйонів, збільшившись зі 100 мільйонів до 350 мільйонів протягом 2008–2009 років.

Враховуючи тенденції до інформатизації політичного процесу, основними тенденціями розвитку парламентської комунікації у майбутньому мають стати:

- Масштабне оцифрування інформації від самого початку її продукування з активним використанням он-лайн сервісів і оперативним друком документів (у разі необхідності);
- Висока інформаційна мобільність через ефективні мережі, а також ріст кількості безпосередніх зустрічей парламентарів з виборцями;
- Взаємна інтеграція тих, хто продукує інформацію, та тих, хто її споживає (парламентарів і громадян);
- Технічна підтримка буде гнучкою, забезпечуватиметься через швидку адаптацію новітніх технологій до потреб користувачів інформації.

В цілому, роль технологічного потенціалу, спрямованого на максимальне поширення парламентської інформації, має оцінюватися з урахуванням того, що стимулювання інформаційної відкритості парламентів може сприяти змінам, однак не обумовлювати їх. Парламентарі більше схильні оприлюднювати (транслювати) результати власної роботи, аніж безпосередньо контактувати з мільйонним населенням. Однак он-лайн комунікація не може вичерпно покрити всі аспекти принципу прозорості та доступності роботи законодавчого органу.

**Інформаційні служби.** Чимало парламентів світу мають автономну інформаційну службу, відповідальну за формулювання, поширення та менеджмент інформації про парламентську діяльність з метою формування позитивного іміджу цього органу. Зазвичай, інформаційні підрозділи відповідальні за досить широкий спектр питань: забезпечення медіа висвітлення парламентської діяльності, відповіді на інформаційні запити з боку громадськості, розробку друкованих та інших матеріалів про парламенти, організацію освітніх семінарів та екскурсійних турів по парламентах, підготовку регулярних звітів про парламентську діяльність тощо. В основному, інформаційні служби є складовою парламентської адміністрації, а не окремою парламентською інституцією. Їх кількісний склад коливається від 1 до 20 членів; оптимальна кількість співробітників — 5–9 осіб. Лише у незначній кількості парламентів інформування не виділяється в окрему функцію; для ряду парламентів характерна практика покладання цієї функції на структурні підрозділи парламентів із більш широким колом обов'язків. Показово, що кожна палата більшості двопалатних парламентів має свою інформаційну службу. Однак можливе поєднання певних функцій: наприклад, у Великобританії освітні програми та трансляції організуються спільно для обох палат.

### ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ СЛУЖБ У ПАРЛАМЕНТАХ СВІТУ

<b>Наявність автономних інформаційних служб</b>	Австралія, Австрія, Білорусь, Бельгія, Бразилія, Великобританія, Замбія, Зімбабве, Естонія, Ізраїль, Індія, Індонезія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Корея, Канада, Македонія, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Пакистан, Південна Африка, Польща, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Руанда, Сербія, Словенія, Таїланд, Того, Угорщина, Фіджі, Філіппіни, Фінляндія, Франція, ФРН, Хорватія, Чеська Республіка, Швеція, Японія
<b>Наявність окремих інформаційних служб у кожній палаті двопалатних парламентів</b>	Австралія, Білорусь, Бельгія, Бразилія, Великобританія, Індія, Ірландія, Іспанія, Італія, Канада, Нідерланди, Пакистан, Польща, Словенія, Російська Федерація, Румунія, Таїланд, Філіппіни, Франція, ФРН, Чеська Республіка

**Надання інформації громадськості.** Переважна більшість парламентів надають відвідувачам інформаційні матеріали, які включають брошури, тури, а інколи — мультимедійне інформування на дисплеях. Крім того, максимально доноситься інформація про регламенти та парламентські процедури. Значна кількість парламентів декларують, що публічна інформація є предметом законодавства про свободу інформації, а тому її не оприлюднення може негативно вплинути на популяризацію роботи парламенту.

Незважаючи на поширеність практики загального інформування про парламентську діяльність, інформація про роботу конкретних парламентарів часто не оприлюднюється (або оприлюднюється лише у випадках, коли парламентар виступає від імені всього законодавчого органу). Практика інформування парламентом про представлені у ньому політичні партії є ще менш поширеною. В той час як партійна приналежність кожного члена є відкритою, його позиція щодо пріоритетів політичного розвитку та конкретних питань може бути оприлюднена конкретними партіями, але не парламентом безпосередньо. Варто відзначити, що інформація про доходи парламентарів оприлюднюється лише у не багатьох країнах і часто може бути надана лише на запит.

**Комунікація з громадськістю.** Викликом сучасному парламентаризму є наближення парламенту безпосередньо до громадян на базовому рівні. Одним із способів досягнення цього є створення інформаційних точок на місцях, які або безпосередньо надають інформацію про парламент, або сприяють популяризації інформаційних он-лайн ресурсів про законодавчий орган. У цьому контексті цікавим є досвід створення парламентських кафе в *Уганді*. «Парламентські кафе» — це новий спосіб підвищення суспільного інтересу до новітніх наукових розробок, який передбачає створення форуму для обговорення актуальних для парламентарів і громадськості питань. Такий форум передбачає дискусії парламентарів і звичайних громадян з експертами по конкретних питаннях у комфортному для вільної розмови громадському місці (зазвичай, поза аудиторіями та лабораторіями). Такий обмін інформацією передбачає визначення взаємно цікавих моментів для розмови, що сприяє освіті громадян і забезпечує відповідальність експертів і науковців перед суспільством. В Уганді Національна академія наук організовує зустрічі можновладців з науковцями з метою забезпечити позитивний вплив на процеси вироблення політики шляхом пошуку належного обґрунтування. Зазвичай, запрошення отримують близько сімдесяти політиків (обрані парламентарі, парламентські чиновники, урядові агенції, представники громадських організацій тощо). Це сприяє прийняттю поінформованих рішень щодо важливих суспільних проблем.

Прямим обов'язком інформаційних служб є інформування громадськості щодо діяльності парламенту як законодавчого органу. Крім того, вони відповідальні за залучення громадянського суспільства (зокрема, в особі його організацій) до законотворчого процесу. Аналіз практик парламентів світу показує, що більшість з них проводять семінари та інформаційні сесії з метою підвищення обізнаності населення про парламентську діяльність.

Значна кількість парламентів організують і проводять виставки, які прямо або опосередковано стосуються парламентської діяльності. Йдеться про виставки мистецьких робіт, фотографій, музичних подій або інших заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до законодавчих органів.

Якщо ефективність організації семінарів і проведення виставок як технології комунікації з громадськістю можуть бути оцінені неоднозначно, то масштаби впливу веб-сайтів на висвітлення діяльності парламентів мало в кого викликають сумніви. Для більшості країн (зокрема, великих за територією та неоднорідних за складом населення) Інтернет став більш популярним, ніж традиційні методи комунікації. Технології цифрових трансляцій створюють нові можливості для забезпечення інтерактиву, однак питання забезпечення максимально ефективного зв'язку з громадськістю зберігає актуальність.

### КАНАЛИ ІНФОРМУВАННЯ ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

	Веб-сайти	Публікації	Виставки	Екскурсійні тури	Тренінги	Інформування про надходження	Фотографії	Мультимедійна продукція	Твори мистецтва	Електронні журнали
Австрія	+	+	Н.д.	+	+	+	-	+	-	+
Албанія	+	+	-	-	+	-	-	-	-	-
Болгарія		+	-	+	+	+	-	+	-	-
Боснія	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+
Великобританія	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+
Вірменія	+	+	+	Н.д.	Н.д.	+	Н.д.	Н.д.	Н.д.	Н.д.
Естонія	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Ірландія	+	+	-	-	+	+	-	-	+	+
Ісландія	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+
США	+	+	-	+	+	+	-	+	+	+
Угорщина	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Чеська республіка	+	+	+	+	+	+	-	Н.д.	Н.д.	Н.д.

**Медіа відносини.** Оприлюднення інформації про парламент через медіа є необхідною умовою забезпечення прозорості. Більшість парламентів використовують традиційні способи комунікації (рекламу, прес-релізи, брифінги, щоденні публікації). Інші популярні способи комунікації — друк журналів, відео трансляції, використання телетексту під час трансляцій на національному телебаченні. Чимало парламентів мають спеціалістів, відповідальних за медійні відносини, при цьому практика визначення спеціальних осіб, зобов'язаних виступати від імені парламенту, є менш поширеною. Важливо, що підставою для доступу журналістів до парламенту часто є процедура акредитації.

Наявність медіа спеціалістів у комітетах не є поширеною практикою; можливість наймати незалежних консультантів також мають небагато комітетів. Однак часто голова парламенту може взяти слово з метою зробити заяву від імені комітету з того чи іншого питання. Оскільки, зазвичай, комітети не мають власних бюджетів, пов'язаних з їхньою діяльністю публікації координуються парламентом централізовано.

## ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПАРЛАМЕНТ

Надання інформації про діяльність окремих парламентарів	Бельгія, Білорусь, Бразилія, Великобританія, Зімбабве, Іспанія, Італія, Канада, Кіпр, Македонія, Хорватія, Естонія, Пакистан, Південна Африка, Португалія, Російська Федерація, Руанда, Румунія, Сербія, Словенія, Таїланд, Угорщина, Філіппіни, ФРН,
Надання інформації про доходи парламентарів	Бельгія, Білорусь, Бразилія, Естонія, Зімбабве, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Кіпр, Корея, Македонія, Нідерланди, Норвегія, Пакистан, Південна Африка, Польща, Португалія, Румунія, Сербія, Словенія, Таїланд, Того, Хорватія, Чеська Республіка, Швеція, Фіджі, Фінляндія, Філіппіни, Франція, ФРН, Японія
Декларування інтересів парламентарів	Австралія, Бельгія, Зімбабве, Канада, Ізраїль, Ірландія, Іспанія, Корея, Південна Африка, Філіппіни, Швеція
Надання інформації про міжнародну діяльність парламенту та про парламенти інших країн	Австрія, Білорусь, Бельгія, Бенін, Бразилія, Греція, Естонія, Замбія, Ізраїль, Індія, Індонезія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Кіпр, Люксембург, Македонія, Норвегія, Пакистан, Південна Африка, Польща, Португалія, Російська Федерація, Руанда, Румунія, Сербія, Словенія, Таїланд, Того, Філіппіни, Фінляндія, Франція, ФРН, Чеська Республіка, Швеція, Шрі Ланка, Японія
Механізми надання інформації щодо специфічних питань	Австралія, Австрія, Бразилія, Греція, Замбія, Зімбабве, Ізраїль, Індонезія, Індія, Ісландія, Канада, Південна Африка, Російська Федерація, Руанда, Румунія, Словенія, Таїланд, Філіппіни, Фінляндія, Франція, ФРН, Чеська Республіка, Швеція

Незважаючи на широкі можливості, які відкривають нові способи поширення інформації, існує ряд **загроз**, що у підсумку можуть негативно вплинути на якість парламентської комунікації з точки зору ефективного залучення громадян до роботи законодавчого органу.

1) *Обмеженість цільової аудиторії.* Незважаючи на стрімке поширення технологій та їхнє включення у політичний процес, не варто очікувати, що по всій території навіть однієї держави технологічні новинки спрацюють однаково ефективно. Наприклад, у сільській місцевості доступ до Інтернету може виявитися обмеженим. Ріст користування мобільними засобами зв'язку вражає, однак для значного відсотка населення вони все ще не є доступними. Таким чином, орієнтація на якісь одні способи інформування може призвести до виключення певних груп громадян (літніх людей, жителів сільської місцевості, домогосподарок тощо) з парламентської комунікації.

2) *Парадокс надмірного інформування.* Поширення інформаційних технологій і можливостей громадян отримувати інформацію з різних джерел можуть поставити останніх перед проблемою визначення, яка саме інформація є найбільш адекватною їхнім запитам. Навіть інформація, яка оприлюднюється самим парламентом (законодавчі акти, опис процедур, новини, історія тощо) може виявитися надто складною для пересічного громадянина, а це призведе до втрати ним інтересу до відслідковування відповідних повідомлень. Саме тому ретельна робота над форматом і якістю поширюваної інформації про парламент є запорукою її реального впливу на позиції, поведінку та оцінки громадян.

3) *Не всі способи комунікації однаково ефективні.* Зазвичай вибір форматів інформування та роботи з громадянами є результатом дослідження потреб і очікувань. Крім того, демографічні та економічні характеристики тієї чи іншої групи населення часто впливають на оптимальні способи отримання інформації. Якщо, у державі або на її певній території (наприклад, у віддаленій сільській місцевості) практика безпосередньої комунікації з парламентарями є усталеною, то проведення безпосередніх зустрічей парламентарів з громадянами виявиться ефективною. І навпаки: якщо мешканці великих міст не часто проявляють свою громадську активність і, в основному, отримують інформацію про парламент через Інтернет, безпосередня комунікація з їхніми представниками виявиться менш ефективною.

4) *Загрози демократичному діалогу.* Інформаційні технології не лише сприяють поширенню важливої для політичного розвитку інформації, а й дозволяють усім соціальним групам та індивідам (зокрема, незадоволеним певними аспектами політичного життя) бути присутніми в інформаційному просторі. В першу чергу, йдеться про екстремістів і тих, хто прагне дискредитувати парламент. За допомогою інформаційних технологій такі групи можуть змусити почути свій голос. Відповідно ефективна парламентська комунікація має передбачати відстеження деструктивних настроїв і тенденцій.

5) *Ресурсні затрати.* В умовах світової фінансової кризи, коли операційні бюджети парламентів не збільшуються, вкладання коштів у нові комунікаційні можливості означає обмеження інших статей витрат, а саме — оплата праці, відрядження, обладнання приміщень тощо. Це може викликати невдоволення та опір інноваціям у середині парламентів. Крім того, запровадження нових інформаційних технологій потребує навчання персоналу користуватися ними, що також потребує значних ресурсних затрат.



б) *Політичні, соціальні та культурні відмінності.* Тут варто враховувати особливості виборчої системи (зокрема, пропорційна виборча система часто апріорі передбачає слабший зв'язок депутатів з виборцями і менш активну комунікацію з ними), ступінь розвиненості партійної системи, а також те, наскільки реально партії виконують функцію представництва інтересів громадян, традиції брати активну участь у політичному житті країни тощо.

Отже, навіть найцінніша інформація, не включена у належний контекст, втрачає свою цінність і може залишитися непомітною. Відповідно створення простору для комунікації (безпосередньої або он-лайн) дозволяє контекстуалізувати інформацію, визначити позицію різних сторін. Такі можливості засвідчують не лише доступність необхідних технологій, а й готовність громадян брати участь у політичному процесі, а також інтерес членів парламенту створювати нові форми комунікації та, відповідно, новий парламент.

## 2.2. Новітні інформаційно-комунікативні технології.

Урядова та парламентська інформація формують основу комунікації з громадянами у сучасних демократіях. Однак так було не завжди. Історія формалізованого висвітлення роботи парламенту починається з офіційного опублікування опису обговорення у Британському парламенті у 1802 році, а у 1809 році була опублікована транскрипція парламентських дебатів, за що причетні до цього Корбетт і Томас Хенсард були звинувачені, визнані винними та ув'язнені.

З тих часів багато що змінилося: у 21-му столітті громадяни можуть комунікувати з урядом і парламентом більш активно, ніж в епоху друкованих матеріалів. Крім того, очікування від парламентів наразі дуже відрізняються від ситуації кінця 20-го століття: раніше законодавчі органи розглядали як незалежних постачальників публічних послуг, тиск на які з боку населення був дуже обмежений. Протягом останніх років розвиток партійних систем світу, а також акцент на представницькій природі парламенту обумовили більш активне залучення громадян у процеси вироблення політики, а тому постала необхідність пошуку нових каналів комунікації між парламентом і громадськістю. Поширення Інтернету значно спростило доступ звичайних людей до інформації про роботу парламенту та створило можливості постійного відстеження процесу прийняття державно-владних рішень (зокрема — законодавчого процесу). Тим не менше, перспективи подальшого розвитку механізмів учасницької демократії все ще існують, оскільки лише за умов надання громадянам можливості максимально залучатися до законотворчого процесу демократичні процедури можуть бути здійснені повно та ефективно.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення політичної та операційної ефективності парламентів стало популярним протягом останніх років. Комп'ютери та інші способи дистанційної комунікації у парламентах багатьох країн світу використовувалися десятиліттями, однак, здебільшого, для виконання адміністративних або дуже конкретних завдань (обслуговування персоналу, листування тощо). В основному, відповіді системи базувалися на запатентованому програмному забезпеченні, що суттєво ускладнювало їх адаптацію до інших програм. Інформаційно-комунікаційні технології розглядалися як предмет відання вузького кола технічних спеціалістів, які забезпечували роботу парламенту в цілому, але були малодоступними для керівників і членів парламенту.

Ріст масштабів використання комп'ютерів та Інтернету у світі обумовив більшу увагу до можливостей інформаційно-комунікаційних у сфері законотворення. Все більше членів, які потрапляють до парламентів по всьому світу, мають навички використання відповідних ресурсів, що приводить до усвідомлення дивідендів від такого використання (наприклад, у контексті виборів, вирішення питань місцевого значення, визначення національних пріоритетів політичного розвитку тощо). З іншого боку, падіння рівня довіри населення до парламентів, про що йшлося вище, спонукало замислитися, як нові можливості глобального інформаційного суспільства можуть бути використані для підвищення впливовості парламентів.

В результаті, запровадження використання інформаційно-комунікаційних технологій при необхідному для цього стратегічному плануванні було визнано одним із ключових пріоритетів багатьох парламентів, оскільки могло б підвищити ефективність представництва, а також реалізації парламентом законодавчої функції.

У контексті законотворення варто пам'ятати, що одним із основних завдань парламенту є розгляд розроблених у парламенті або за його межами пропозицій, які у перспективі можуть стати національними законами. Відповідно способи використання нових технологій на етапі розробки законодавчих пропозицій можуть варіюватися. Наприклад, наявність зведеної електронної бази даних міжнародних стандартів по конкретних питаннях може суттєво допомогти відповідальним за

проекування законів у самому парламенті; до того ж, це допоможе подальшому поширенню розробленої документації з метою її друку, оприлюднення в Інтернеті, електронної розсилки тощо. Якщо ж законопроект розробляють поза парламентом, електронні механізми врахування всіх ідей і позицій спрощують процес уніфікації, а також їх поширення серед парламентарів. Базована на інформаційно-комунікаційних технологіях система електронного документообігу підвищує швидкість, точність і гнучкість обміну інформацією між комітетами та депутатами, а також допомагає збільшити час на безпосереднє вивчення пропозицій. Крім того, електронний збір інформації дозволяє отримати максимально повну інформацію про історію конкретної проблеми та оцінки виборців щодо того чи іншого варіанту її вирішення. Ще один позитивний момент — рівність доступу всіх парламентарів до потрібної інформації, що сприяє підвищенню якості парламентських дебатів у комітетах і в сесійній залі. Систематизація інформації про розгляд і проходження законопроектів дозволяє вести повний постійно доступний громадянам електронний архів законодавчого процесу, що спонукає динамічно оцінювати ефективність законодавчого органу.

Аби задовольнити потреби та очікування громадян (можливість користуватися електронними ресурсами, отримання простих відповідей на запити при збереженні комплексності аналізу, навчання та тренінги), сучасні парламенти активно використовують різні канали інформування громадськості про свою діяльність, визначення яких відбувається з урахуванням національних та історичних особливостей. Наприклад, у Данії екскурсійні тури до парламенту мають місце з Другої Світової Війни, інформаційні памфлети про парламент готуються з 1926 року, парламентський веб-сайт функціонує з 1997 року, а парламентське телебачення, яке транслює пленарні та комітетські засідання — 2009 року; крім того, з 2002 року Інформаційний офіс парламенту відкритий для запитів громадськості. В Ісландії стенограми парламентських засідань оприлюднюються протягом кількох днів після дати їх проведення; парламент відповідає на запити з боку громадськості, у чому йому допомагають бібліотека та дослідницькі підрозділи; транскрипти парламентських сесій і повна документація по законодавству з 1995 року, індекси всіх документів з 1928 року, а також відскановані документи з 1961 року доступні на парламентському веб-сайті.

**Парламентські веб-сайти.** Оскільки веб-сайти являються одним із ключових джерел отримання інформації про роботу законодавчого органу, їх інструменти та наповнення повинні максимально відповідати очікуванням користувачів. Тому практика оновлення таких Інтернет ресурсів у країнах світу, зазвичай, включає:

- вивчення очікувань громадян через соціологічне дослідження;
- вивчення очікувань членів парламенту (сенаторів та обраних представників), а також чиновників парламентських апаратів шляхом проведення фокус-груп, інтерв'ю, зустрічей і семінарів;
- вивчення очікувань безпосередніх користувачів конкретних інформаційних продуктів (веб-сайтів, публікації, відеозаписів тощо) через процес періодичних і системних консультацій, а також тестування різних моделей.

За результатами проведення у 2009 році дослідження по всьому світу, у якому взяли участь 867 респондентів, найбільш затребуваними даними на парламентських сайтах є інформація про законодавство (її використовують 19% респондентів); далі — інформація про парламент в цілому (17%), інформація про парламентарів (12%); інформація про роботу комітетів (11%); парламентські новини (11%); освітні ініціативи (5%); дослідження (1%). Загалом, дослідження продемонструвало, що громадяни прагнуть оперативної, повної інформації, а саме — трансляцій у прямому ефірі засідань парламенту та комітетів. Крім того, прагнення швидко отримати інформацію про парламент і про поточні ключові політичні питання також були визначені одними із пріоритетних. Заклик до парламентарів підтримувати зв'язок з виборцями з метою забезпечення можливості останніх пролунав з боку тих, хто хоче бути активно залученими до законотворчого процесу, зокрема — до комунікації з парламентарями та комітетами через ресурси парламентських веб-сайтів. Присутність парламентарів в Інтернеті також була оцінена як один з пріоритетів. Щодо самих членів парламенту, то вони висловили зацікавленість у доступності інформації про парламентські процедури он-лайн. Вони підкреслили необхідність урахування представницької ролі народних обранців і парламенту в цілому, наголосивши, що, крім ресурсів парламентського веб-сайту, політики мають забезпечувати принцип прозорості своєї роботи через потенціал соціальних мереж — блоги, персональні веб-сторінки та сайти політичних партій, які вони представляють, тощо. Враховуючи постійний ріст користувачів таких ресурсів, перспектива поширення відповідного підходу до комунікації може дуже позитивно вплинути на ефективність інформування про парламент.

Наразі в усіх сферах суспільства можна спостерігати зсув у бік створення нових цінностей і виховання схильного до співпраці покоління через створення так званого «когнітивного надлишку».

Цей феномен стає можливим завдяки активному використанню таких ресурсів як Вікіпедія, YouTube, LinkedIn, Facebook, Twitter та ілюструє, яким чином інформація та суспільний порядок денний можуть швидко поширюватися серед мільйонів населення. Сьогодні можна спостерігати дуже швидко революцію, яка відображає перехід від індивідуальних дій (таких, наприклад, як просто перегляд телевізора) до дій колективних, які спонукають людей використовувати їхній час для активного інформаційного обміну та обговорення спільних інтересів; це може бути використано як впливовий інструмент політичної участі. Тобто громадяни вже опанували комунікаційне середовище он-лайн — парламенти ж мають прислухуватися до ідей, висловлених громадянами з новими ідентичностями, які активно використовують нові доступні канали комунікації, та реагувати на індивідуальні запити.

Оскільки такий виклик потребує ефективної каналізації інформації, роль парламентських бібліотек і дослідницьких служб суттєво росте.

## ДОСВІД КОНГРЕСУ ЧІЛІ

2 роки тому у Чилі відбулися суттєві демографічні зміни, які супроводжувалися падінням рівня народжуваності. За оцінками експертів, до 2015 року 14,7% населення буде 60-річне та старше. Це надихнуло створити технологічну платформу, яка дозволить комунікувати з відповідною групою населення з метою збору інформації про її інтереси та очікування. Таким чином, був створений своєрідний блог, який забезпечив не лише оцінку потреб літніх людей, а й сприяв вибудовуванню мереженого спілкування між ними та Конгресом Чилі. За 2 роки відповідній цільовій аудиторії була надана допомога по опануванню інформаційної грамотності, організовані зустрічі та семінари. В результаті, сьогодні приблизно 2000 людей користуються новим блогом, активно дописують і коментують ті чи інші питання. Зв'язок цієї ініціативи з законотворенням і традиційною діяльністю членів парламенту став очевидним зовсім нещодавно, коли в парламенті був створений Комітет з питань літніх людей, члени якого звернулися до користувачів блогу з проханням скласти список актуальних для них проблем, що потребують вирішення. Це стало основою порядку денного роботи Комітету при подальшій законотворчості.

Отже, незважаючи на те, що парламентські веб-сайти досі залишаються головним каналом донесення інформації про парламент, в умовах росту використання інформаційних технологій, виникає цілий ряд інших інтерактивних способів забезпечення комунікації. Їх основною метою наразі є не лише інформування громадян про роботу парламенту, а залучення до активної участі у такій роботі. Крім того, новітні технології дозволяють працювати з окремими «складними» групами громадян, які потребують специфічних способів комунікації.

## 3. ПАРЛАМЕНТСЬКІ БІБЛІОТЕКИ ТА ДОСЛІДНИЦЬКІ СЛУЖБИ

### 3.1. Парламентські бібліотеки та дослідницькі служби у системі парламентської комунікації.

Парламенти мають працювати з великим обсягом комплексних питань під час розробки та обговорення законодавства. Тому принципово важливо для них мати достатньо ресурсів (зокрема, кадрових) для забезпечення розробників політики якісним експертним знанням, необхідним для вирішення актуальних проблем суспільного розвитку. Ефективні парламентські служби, які здатні зробити корисний та об'єктивний внесок у процес вироблення політики, є надзвичайно важливими для сучасних парламентів. Крім того, розробники політики та громадяни мають знати, як використовувати результати роботи парламентських структурних підрозділів, а також те, які дивіденди та ризики породжує використання певної інформації. Лише так можлива базована на об'єктивних доказах розробка політики, важливим аспектом якої є ефективне використання експертних і наукових розробок для визначення програм і практик, що матимуть позитивні політичні наслідки. Досягнення цих завдань, значною мірою, залежить від ефективності роботи бібліотечних і дослідницьких служб парламентів.

Бібліотеки та дослідницькі служби сучасних парламентів, зазвичай, розглядаються як єдиний предмет дослідження саме через суміжність їхніх функцій по забезпеченню змістовності законотворення. Традиційно вони були покликані забезпечувати парламентарів достатньою інформацією для ефективної законодавчої роботи шляхом її пошуку (підбір літератури щодо певної проблеми, відповіді на поставлені парламентарями запитання тощо) або продукування (підготовка аналітичних документів, надання експертних оцінок тощо). Сьогодні задача відповідних парламентських служб ускладнилася: наразі депутатам не цікаво, яка саме інформація може допомогти їм у роботі (старі наукові праці, останні публікації у періодичних журналах, результати соціологічних досліджень або моніторинг ЗМІ), а також яким чином вони її отримають (шляхом піднімання архівних матеріалів або з короткого прес-релізу); головне — це можливість вчасно прийняти поінформоване рішення. За таких умов, на бібліотеки та дослідницькі служби парламенту покладається спільна першочергова місія — забезпечення внутрішнього інформаційного супроводу роботи законодавчого органу.

Це не означає, що ці структурні елементи апарату парламенту не комунікують із зовнішніми клієнтами; однак їх основна задача — це забезпечення внутрішнього інформування народних обранців.

Загалом, аналіз функцій парламентських бібліотек і дослідницьких дозволяє виділити кілька **груп сервісів**, які вони надають:

1. *Збір інформації.* В першу чергу, йдеться про максимальну акумуляцію інформації про парламент: правової інформації (законопроектів і законів, важливої інформації про суспільно-економічний розвиток і політичний процес тощо). Крім того, узагальнюється та систематизується інформація про парламентську діяльність інших країн, наукова та експертна література про парламентаризм і правові системи, законодавство зарубіжних країн, інформація про правові прецеденти. Додатково бібліотеки і дослідницькі служби підбирають і систематизують суспільну, історичну, політичну літературу, публікації про економіку, бізнес і міжнародні відносини. Часто створюються бази даних законодавства Європейського Союзу, а також інші міжнародні акти та договори.

2. *Створення системи посилань і ведення архівів.* Така інформація є основою для формування каталогів і баз даних, присвоєння індексів, оцифрування даних. Подібні сервіси необхідні при створенні міжнародних інформаційних систем на базі національних парламентів, а також інших способів інформаційної інтеграції (наприклад, з базами даних університетів, наукових установ, аналітичних центрів тощо). Зазвичай, посиланнями та архівами (зокрема, тими, що перебувають у публічному доступі) можуть користуватися не лише парламентарі, а й звичайні громадяни.

3. *Інформування.* Основні завдання — реагування на запити від парламентарів та інших суб'єктів щодо правової, соціологічної, історичної та політичної інформації; сприяння пошуку відповідних даних; поширення базової інформації про парламент серед широкої аудиторії; сприяння пошуку інформації, недоступної у базах даних конкретного парламенту; у багатьох випадках — співпраця з медіа.

4. *Тренінги з інформаційного менеджменту.* Передбачається навчання персоналу парламенту, а також інших користувачів (науковців, незалежних експертів, інтернів, представників парламентів інших країн та інших груп користувачів) ефективно використовувати ресурси парламентських бібліотек і дослідницьких служб, а також новітні інформаційні ресурси, опанування яких потребує специфічних навичок. Крім того, можливе проведення тренінгів щодо користування базами даних Європейського Союзу, інших міжнародних організацій, а також роботи з нормативно-правовими актами, законотворення.

5. *Підготовка та оцінка проектів законів та інших нормативно-правових актів.* У багатьох парламентах саме за рахунок внутрішнього експертного потенціалу здійснюється розробка законодавчої бази. Ця функція може бути зведена до підготовки експертних висновків на законопроекти, підготовлені депутатами чи незалежними інституціями, або передбачати аналіз імплементації певного акту та виробленні пропозицій щодо внесення до нього необхідних змін з метою покращення регулювання.

6. *Моніторинг і підготовка досліджень щодо актуальних питань державного життя.* Часто це передбачає постійне відстеження з метою формування своєрідного профайла щодо того чи іншого питання. Результатом такої експертизи можуть стати законопроекти (із обґрунтуванням необхідності їх прийняття), концепції внесення законодавчих змін, аналітичні документи, підготовлені для депутатів, комітетів або інших структурних підрозділів, статистична інформація тощо.

7. *Підготовка інформаційних продуктів.* Зокрема, на бібліотеки та дослідницькі служби покладається обов'язок готувати інформаційні матеріали про парламент, його місію та процедури. Також, у більшості випадків, ці підрозділи відповідають за підготовку парламентських публікацій, організацію та проведення виставок та екскурсійних турів у парламенті, організацію стажувань і візитів.

Ще одна важлива причина того, що парламентські бібліотеки та дослідницькі служби розглядаються як єдиний предмет парламентської комунікації, — їхня організаційна спорідненість. Аналіз структури апаратів парламентів різних країн дозволяє виділити кілька моделей організаційного співвідношення бібліотек і дослідницьких служб:

#### 1) Бібліотека та дослідницька служба є незалежними структурними підрозділами апарату парламенту.

Італія	Бібліотека є одним зі структурних підрозділів Адміністративної Служби Палати Депутатів. Вона підконтрольна відповідальному за роботу всієї Адміністративної Служби Генеральному Секретарю. Дослідницький департамент є великим структурним підрозділом Адміністративної Служби, який включає 14 підрозділів (інститути, юстиція, міжнародні відносини, оборона, фінанси тощо) та активно співпрацює з 14-ма парламентськими комітетами.
Норвегія	Бібліотека є одним із шістьох підрозділів Департаменту Інформації та документації. Незалежна Дослідницька служба була створена у 1999 році за рекомендацією парламентської комісії, яка визначила, що більшість членів парламенту потребують експертної підтримки.



Польща	Бібліотека Сейму є одним із 22 організаційних підрозділів Канцелярії Сейму, підконтрольним Керівнику Канцелярії та його двом заступникам. Бібліотека підтримує роботу Бюро досліджень, надаючи власні ресурси для підготовки ефективних досліджень.
Росія	Парламентська бібліотека є підрозділом Апарату Державної Думи, а тому звітує керівнику Апарату. Вона здійснює аналіз і проводить дослідження у виняткових випадках, оскільки не має достатньо кадрових і часових ресурсів для перебирання на себе відповідних обов'язків. Однак і Державна Дума, і Рада Федерації мають власні спеціальні дослідницькі служби, співробітники яких забезпечують необхідну експертизу.
Словаччина	Окремо функціонують: Департамент досліджень, аналізу та тренінгів; Парламентська бібліотека; Парламентський архів.
Словенія	Функції сектору досліджень і документообігу покладені на 2 департаменти: Департамент досліджень і Департамент документації та бібліотеки. Департамент документації та бібліотеки забезпечує надання інформації, яка вже існує; Департамент досліджень продукує нову інформацію (дослідження, аналітичні матеріали щодо конкретних важливих питань, експертний аналіз щодо питань, пов'язаних із функціонуванням парламенту та інших органів влади, порівняльні дослідження щодо різних аспектів законодавства та парламентських процедур, статусу депутатів, парламентських функцій тощо, які можуть бути використані парламентом, структурними підрозділами його апарату, конкретними депутатами та депутатськими групами у їх роботі).

## 2) Бібліотека та дослідницька служба утворюють єдиний структурний підрозділ апарату парламенту.

Ірландія	Парламентська бібліотека та дослідницький департамент є частиною Аналітичного та бібліотечного Директорату Апарату парламенту. Керівник Бібліотеки та дослідницького департаменту відповідальний за стратегічний розвиток відповідних секторів; він відповідальний перед керівником апарату. Два старші менеджери (Керівник відділу колекцій і керівник дослідницької частини) звітують керівнику бібліотеки та дослідницького департаменту.
----------	--

## 3) Бібліотека та дослідницька служба входять до більшого департаменту апарату парламенту.

Албанія	Бібліотека та Дослідницька служба входять до Департаменту документації та інформації. Окрім них, до відповідного департаменту входять Технологічна інформаційна служба, Служба парламентських публікацій, а також ПР-відділ.
---------	--

## 4) Дослідницька служба входить до структури парламентської бібліотеки або бібліотека виконує дослідницькі функції.

Угорщина	У 2003 році бюджет парламенту передбачив створення дослідницького підрозділу в організаційних межах Парламентської бібліотеки (не була структурним підрозділом Апарату парламенту). У 2004 році бібліотечний департамент був створений як частина парламентського апарату; до його складу увійшло 7 членів, 5 з яких тривалий час пропрацювали у Інформаційній службі.
Люксембург	Бібліотека є частиною Адміністрації парламенту і входить до складу Служби управління знаннями. Ця служба також відповідальна за Портал документації та архів. Рішення щодо функціонування бібліотеки готуються спеціалістами Служби управління знаннями, схвалюються керівництвом Адміністрації парламенту та є обов'язковими до виконання. Парламентська бібліотека є внутрішнім парламентським підрозділом, який обслуговує членів парламенту, співробітників парламентського апарату та політичні групи.

## 5) Парламентська бібліотека є елементом дослідницької служби або департаменту.

Австрія	Бібліотека є центральною службою, яка створює інформаційні продукти та надає інформаційні сервіси (друковані та електронні). Бібліотека є частиною Правової, законодавчої та дослідницької служби, що відноситься до Законодавчої гілки парламентської адміністрації.
Литва	Бібліографічний інформаційний підрозділ (Бібліотека) входить до складу Парламентського дослідницького департаменту. Його іншими структурними підрозділами є Загальний інформаційний підрозділ, Економічний і соціальний підрозділ, Правовий і політичний підрозділ. Парламентський дослідницький департамент є незалежним елементом Апарату Сейму, що підпорядковується Загальному секретаріату.
Нідерланди	Функції бібліотеки та дослідницької служби виконує Відділ документації та досліджень, який прямо підпорядковується Загальному секретаріату.
Румунія	Бібліотека є частиною Директорату досліджень і документації Палати депутатів. Іншими департаментами є: Парламентська дослідницька служба та Служба документації.

## 6) Бібліотека або дослідницька служба не входять до структури апарату парламенту.

Естонія	Національна бібліотека Естонії є незалежною організацією зі статусом юридичної особи публічного права. Її діяльність регламентується Актом про Національну бібліотеку Естонії 1990 року; вона виконує функції парламентської бібліотеки та спеціальної бібліотеки гуманітарних і соціальних наук. У канцелярії парламенту ж існують 2 департаменти, на які покладена функція інформування та дослідження, необхідних для підтримки законодавчого процесу: Правовий департамент (створений у 1992 році у складі 8 працівників) фокусується на юридичному аналізі правових актів, а Департамент економічної та соціальної інформації (створений у 1995 році у складі 8 працівників) працює з аналізом пов'язаної із законодавством економічної, соціальної та публічної інформації.
---------	---

## 7) Дослідницька служба відсутня.

<b>Вірменія</b>	Бібліотека є частиною Інформаційного департаменту. Її іншими частинами є Архів і Відділ забезпечення інформації. Інформаційний департамент є частиною Апарату парламенту.
<b>Фінляндія</b>	Бібліотека парламенту є частиною Інформаційного та комунікаційного департаменту Апарату парламенту. Бібліотека має Раду, яка обирається з її складу на один виборчий термін. До складу Ради бібліотеки входять депутати, 3 зовнішні експерти та бібліотечний персонал. Рада розглядає головні питання функціонування та розвитку бібліотеки. Вона готує щорічні звіти, які подаються до парламенту та є основою для складання річного бюджету бібліотеки. Парламентська бібліотека не займається аналітикою та дослідженнями.
<b>Португалія</b>	Директорат документації та інформації підпорядкований Генеральному секретаріату і включає такі служби: бібліотеку, Історичний і парламентський архів, Підрозділ правової та парламентської інформації, Редакторський підрозділ, Центр публічний відносин і забезпечення громадян інформацією.

Загалом, сьогодні функції бібліотек і дослідницьких підрозділів відрізняються від задач, які були на них покладені кілька років тому. Наразі вони повинні надавати актуальну інформацію для політичної роботи парламенту. І якщо раніше депутатам необхідно було працювати з великою кількістю книжок і періодичних видань для прийняття поінформованих рішень, то сьогодні доступ до інформації через бази даних і веб-сайти є значно простішим. Тому актуальним для парламентських бібліотек і дослідницьких служб викликом є продукування та пошук найбільш підходящої та структурованої інформації, потрібної для роботи комітетів і депутатів. Отже, проблемою наразі є не брак інформації, а надання потрібної інформації потрібним особам.

Незважаючи на наявні виклики, масштаби використання ресурсів парламентських бібліотек і дослідницьких служб є досить великими. Про це свідчить активність користування каталогами, веб-сайтами та електронними базами даних цих структурних підрозділів парламентів.

## КАНАЛИ ІНФОРМУВАННЯ ПРО ПАРЛАМЕНТСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Країна	Кількість читачів (завантажень інформації з веб-сайтів бібліотек і дослідницьких служб) на рік	Кількість користувачів	Кількість хітів каталогів на рік
<b>Вірменія</b>	1 700 / 11 200	4 500	Н.д.
<b>Албанія</b>	2 700 / 700	3 600	Н.д.
<b>Болгарія</b>	19 500 на 53 600 документів, 5 500 з яких — книги	19 500	1 750 (традиційні паперові каталоги) 34 700 (електронні каталоги)
<b>Боснія</b>	150	50	Н.д.
<b>Вірменія</b>	7 925	317	1 710
<b>Естонія</b>	20 251/112 342	51 346	Н.д.
<b>Ісландія</b>	198 (дані на 2007 рік)	200	Н.д.
<b>Чеська Республіка</b>	600/10 600 (дані на 2007 рік)	3 000 (дані на 2007 рік)	376 436 (дані на 2007 рік)

Враховуючи активність користування електронними ресурсами, впливає потреба бібліотекарів та експертів мати доступ до широкого спектру цифрових ресурсів, а також вміти визначати серед них найбільш відповідні запитах парламентарів і парламентських чиновників з точки зору якісного формулювання політики. Тому забезпечення постійного ліцензійного цифрового запису парламентської діяльності, який дозволить ретроспективно використовувати напрацювання законодавчого органу, є необхідною умовою ефективного використання парламентських ресурсів.

Основний потенціал парламентських **бібліотек** пов'язаний з традиційними завданнями по пошуку, відбору, організації та менеджменту інформаційних ресурсів у контексті інформаційного перевантаження та нових цифрових інструментів. Оскільки з часом стає все більше і більше інформації, доступної у цифровій формі, проблема визначення максимально відповідної потребам громадян інформації стає цінністю, яку бібліотеки, на відміну від інших джерел продукування даних, можуть додати. Крім того, бібліотеки зосереджуються на їхньому традиційному завданні: як зробити знання доступним (зокрема, оцифровані дані, які мають бути не лише донесені до цільової аудиторії, а й розтлумачені, позначені та організовані у зручному для пошуку порядку). Такі підходи є важливим, однак наразі вони не покривають усі інформаційні потреби громадян.

Аналогічно питання стоїть і для **дослідницьких служб**. Так як максимальне поширення власних напрацювань не лише серед парламентарів, а й серед пересічних громадян (зокрема, в контексті парламентів, чия інформаційні ресурси є відкритими для вільного доступу) є одним із ключових

викликів, механізми та способи забезпечення прозорості та доступності експертизи наразі включено у концепції реформування парламентських дослідницьких служб ряду країн. Прикладом стратегічного бачення даного питання є Дослідницький департамент Парламенту Швеції, чий концептуальне бачення шляхів підвищення прозорості власної діяльності подане у таблиці нижче.

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ СЛУЖБ: ДОСВІД ШВЕЦІЇ

Напрямки забезпечення прозорості	Які механізми доступні сьогодні?	Можливі шляхи удосконалення
<b>Відкритість шляхом поширення та доступності аналітичних продуктів</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Поширення меморандумів, підготовлених у минулому.</li> <li>Моніторинг медіа з метою відстеження заяв і меморандумів клієнтів у рамках різних кампаній, статей і бюлетенів. Такі матеріали можуть бути надані за вимогою.</li> <li>Практична робота над поточними ініціативами: підготовка інформаційних пам'яток щодо актуальних політичних питань; підготовка статистичних матеріалів щодо актуальних питань (таких як злочини, робота парламенту, соціальний захист, економіка тощо) у зручному кишеньковому форматі.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Стимулювання підготовки та схвалення більшої кількості меморандумів для публікації. Політичні партії не вбачають у цьому нагальної потреби, однак, з іншого боку, це може створити «додаткову вартість» партійної інформації, оскільки сприятиме формуванню своєрідного банку знань про них.</li> <li>Ряд інформаційних продуктів, які стимулюють проактивну діяльність, можуть бути підготовлені щодо законодавчих актів та інших досліджень з метою поширення інформації про актуальні процеси та проблеми.</li> <li>Розробка нових методів роботи, які дозволять підвищити авторитет дослідницького підрозділу у парламентському апараті та парламенті в цілому. Це створить додаткові можливості для поширення інформаційних і аналітичних продуктів дослідницької служби.</li> </ul>
<b>Відкритість у діалозі/ комунікації з клієнтами</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Фокусування на клієнтах у своїй діяльності.</li> <li>Забезпечення орієнтації на надання послуг і ефективність у своїй діяльності при збереженні неупередженості та незалежності у роботі.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Залучення клієнтів у попередній діалог щодо питань, які потребують розгляду та аналізу альтернативних варіантів розвитку подій.</li> <li>Готовність вчасно реагувати на будь-які виклики з урахуванням їх актуальності та складності.</li> <li>Запити клієнтів мають визначати оперативність і характер відповіді з боку дослідників. Інша задача — стати своєрідним майданчиком для оприлюднення (озвучення) актуальних проблем.</li> </ul>
<b>Відкритість у створенні ефективних мереж, спрямованих на розвиток</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Створення мереж в урядових органах та інших адміністративних установах.</li> <li>Створення мереж у дослідницькій громаді з метою обміну досвідом та експертизою.</li> <li>Організація візитів представників парламентів інших країн.</li> <li>Заохочення розвитку практичних навичок, участі у семінарах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Налагодження та підтримка постійних контактів із зовнішніми (позапарламентськими) акторами та мережами національного парламенту.</li> <li>Поглиблення співпраці з різними структурними підрозділами парламентського апарату (зокрема — секретаріатами комітетів).</li> <li>Забезпечення міждисциплінарності досліджень і звітів. Це можливо за рахунок залучення різних фахівців до опрацювання одного і того ж питання (наприклад, економістів, юристів, соціологів, екологів тощо).</li> </ul>

Належне кадрове забезпечення парламентських інформаційних служб свідчить про важливість покладених на них функцій. Так, наприклад, у Данії персонал бібліотеки становить 20 осіб (включно за Службою архіву та документообігу) зі 179 співробітників парламентського апарату при загальній кількості депутатів — 440 осіб; у Фінляндії — 200 осіб на 900 співробітників Апарату (включно із помічниками депутатів) при 200 парламентарях; в Ісландії — 4 особи на 63 співробітників Апарату при 120 парламентарях. В Австрії у парламентській бібліотеці на регулярній основі працюють 3 бібліотекарі з університетським ступенем, 4 бібліотекарі з дипломом вищої школи, 5 співробітників з дипломами коледжів, 1 співробітник є вільнонайманим. В Албанії персонал бібліотеки складають 6 осіб: директор (університетський диплом бібліотекаря), 2 бібліотекарі (університетські дипломи бібліотекарів), 3 юристи (університетські дипломи). У Боснії у Інформаційному та документальному департаменті 16 співробітників. У Вірменії в Інформаційному департаменті працюють також 16 осіб, більшість з яких мають університетські дипломи бібліотекарів, а деякі — університетські дипломи з гуманітарних наук.

Робота членів парламенту, їхні пріоритети, а також загальна динаміка парламентського розвитку визначають особливості форм і способів забезпечення комунікації бібліотеками та дослідницькими службами парламентів. Пріоритетним і найбільш очікуваним народними обранцями знанням є експертиза, спрямована на визначення проблеми у тому чи іншому питанні. Інструментом включення такої експертизи у контекст є створення *meshatів* — цифрових об'єктів з інформацією, поданою у різний спосіб (текст, таблиці, графіки, відео тощо), розроблених з метою інтегрувати роботу

парламенту. Такий виклик для бібліотек змушує їх переглянути власну внутрішню структуру, оскільки нові пріоритетні для членів парламенту стратегічні теми потребують зусиль бібліотеки як цілісного парламентського підрозділу, а не як сукупності окремих співробітників. В цілому ж, ріст масштабів використання інформаційних технологій, а також необхідність реорганізації способів донесення знань змушує парламенти багатьох країн переглядати традиційні способи внутрішньої комунікації, а також комунікації з цільовою аудиторією. Приклади відповідних реформ подані у таблиці нижче.

### ЗМІНИ ФОРМАТІВ ОБМІНУ ІНФОРМАЦІЇ У МЕЖАХ ПАРЛАМЕНТУ: ПРИКЛАДИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ

Країна	Період реалізації	Конкретні кроки	Здобутки
Австралія	Програма цифрового парламенту стартувала в середині 2009 року.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Було оцифровано 600.000 сторінок.</li> <li>Запроваджено тендерну систему вибору підрядчиків, відповідальних за інформаційний супровід.</li> <li>Підготовлено комплексне бачення парламентської інформації, включаючи різні способи запису процедур</li> <li>Придбано якісне обладнання для сканування.</li> <li>Запроваджено уніфіковану 5-тикрокову систему перевірки якості кожної оцифрованої сторінки (зміст, графіки, таблиці).</li> <li>Запровадження нової системи передачі інформації про парламентську роботу до системи пошуку інформації про парламент (ParlInfo Search).</li> <li>Запроваджено тендерну систему вибору підрядчиків, відповідальних за інформаційний супровід.</li> <li>Підготовлено комплексне бачення парламентської інформації, включаючи різні способи запису процедур.</li> <li>Придбано якісне обладнання для сканування.</li> <li>Запроваджено уніфіковану 5-тикрокову систему перевірки якості кожної оцифрованої сторінки (зміст, графіки, таблиці).</li> <li>Створення індексів.</li> <li>Запровадження нової системи передачі інформації про парламентську роботу до системи пошуку інформації про парламент (ParlInfo Search).</li> <li>Створення нового парламентського веб-сайту (2010 рік).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вся парламентська інформація перебуває в одній базі даних, що уможлиблює її пошук по даті, спікеру, питанню тощо.</li> <li>Дозволяє користувачам відстежувати актуальну та швидкоплинну інформацію (короткі виступи щодо політичних питань, стратегічне бачення парламентарів по глобальних політичних проблемах тощо).</li> </ul>
Фінляндія	1989 1999 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Створення інтерфейсу для забезпечення пошуку інформації на парламентському веб-сайті.</li> <li>Створення внутрішньої інформаційної мережі парламенту (інтранета).</li> <li>Створення під керівництвом і адмініструванням Офісу менеджменту парламентської інформації єдиної цифрової панелі (digital desktop MOSS) з такою структурою:</li> </ul> <p>СТАРТОВА СТОРІНКА: зміст, який можуть бачити всі користувачі; — останні бюлетені та новини; — подробиці зустрічей і подій;</p> <p>СЕРВІСИ: — описи парламентських сервісів із посиланнями на структурні підрозділи;</p> <p>РОБОЧИЙ ПРОСТІР: — спеціальний доступ до для користувачів до документації, розкладів роботи, інформації про команди та проекти, дискусійних майданчиків;</p> <p>НОВИНИ: — внутрішні та інші бюлетені, посилання на інші ресурси новин.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Збільшення кількості користувачів парламентської мережі.</li> <li>Покращення внутрішньої комунікації.</li> <li>Можливості для використання потенціалу соціальних медіа.</li> <li>Покращення візуального супроводу парламентської роботи.</li> <li>Нові канали для поширення напрацювань парламентської бібліотеки.</li> <li>Спрощення редакції документів і документообігу.</li> <li>Можливість простого моніторингу подій.</li> </ul>

В контексті роботи парламентських дослідницьких служб, актуальною є проблема продукування експертних знань, які б дозволили парламентарям прийняти рішення, що б мало оптимальні з точки зору ефективності політичні наслідки (задовольняло б максимально широкі верстви населення, не створювало б соціальну або економічну напругу, не було б надто витратним з точки зору затрачених ресурсів). Крім того, в умовах динаміки та непередбачуваності світових і національних політичних процесів, критичної актуальності набуває питання прогностичного передбачення ситуації, а також спроможність законодавчо її врегулювати з точки зору перспективної доцільності. Задля досягнення такої мети, парламенти деяких країн світу запроваджують новітні підходи та технології політичного аналізу, які дозволять нестандартно вивчати ту чи іншу проблему, а отже, виробляти неочікувані рішення.



## ВИКОРИСТАННЯ ГЕОПРОСТОРОВОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ (ГІС) В ДОСЛІДНИЦЬКІЙ СЛУЖБІ КОНГРЕСУ США

ГІС є унікальною інформаційною системою, яка створює важливі механізми підтримки законодавчої роботи. Дослідницька служба Конгресу США активно використовує можливості ГІС для проведення комплексного аналізу та візуалізації з метою викладення складних політичних питань для Конгресу у простій формі, а також встановлення зв'язків між об'єктами, місцями, ефективним законодавчим регулюванням та політичними наслідками.

Дослідницька служба Конгресу функціонує у рамках парламентської бібліотеки та обслуговує парламентарів і персонал і Палати Представників, і Сенату. Вона супроводжує законодавчий процес шляхом здійснення різнопланового та об'єктивного аналізу законотворення, а також сприяє вчасному, неупередженому та авторитетному інформуванню громадян про національне законодавство.

Враховуючи потребу Дослідницької служби Конгресу в якісному геопросторовому аналізі можливостей і доступних ресурсів, на початку 2009 року фахівці ГІС були залучені до співпраці з парламентськими аналітиками з метою вироблення стратегії інтеграції підходів геопросторових досліджень в аналіз публічної політики. Експерти ГІС організаційно працювали у Групі служби аналізу разом з інформаційними спеціалістами, які забезпечують інформацією аналітиків, юристів і членів Конгресу. Доти, доки фінансування відповідної ініціативи було досить помірним, ентузіазм залучених осіб відіграв ключову роль.

Аналітики ГІС разом з бібліотекарями почали працювати над кількома дослідницькими пілотними проектами. Презентація позитивних результатів цих проектів була проведена приблизно 30 разів для груп дослідників, що працюють у різних сферах Дослідницької служби Конгресу. Оскільки під час таких презентацій були представлені не технічні аспекти ГІС, а позитивні результати, до яких веде її запровадження, дослідники погодилися із її широкими можливостями та перспективами. Така підтримка експертів була доповнена якісним менеджментом і мотиваційними персоналу, що у підсумку справило значний вплив на ефективне запровадження інновації.

ГІС являє собою поєднання апаратного та програмного забезпечення, а також масиву інформації, яке може бути використане для візуалізації аналітичних продуктів, базованих на просторовій інформації (такій як довгота, широта або розміщення вулиці). Типологізація геопросторової інформації враховує такі параметри як нерівності поверхні, офісні будівлі, ріки, шляхи торнадо, кордони районів тощо. Аналітики ГІС зіставляють різні пласти інформації з метою визначення ключових особливостей, тенденцій і взаємозв'язків аби виявити можливі результати та наслідки імплементації певної політики.

Використання ГІС технології дозволяє різнобічно та ефективно інформувати законотворців. ГІС дозволяє візуалізувати, яким чином та чи інша законодавча опція може вплинути на виборчий округ конкретного депутата. Значні можливості соціально-політичного моделювання системи дозволяють ефективно оцінювати різні варіанти впливу політичних альтернатив (наприклад, як демографічні зміни можуть вплинути на торгівлю людьми або оподаткування; як шлях можливого шторму впливає на будівництво шкіл, жилих будинків, поштових відділень тощо). Більш конкретні приклади — вилів нафти у Мексиканській затоці, який досі має дуже негативні наслідки для навколишнього середовища, або водопостачання у Каліфорнії, яке тривалий час було великою проблемою для федеральної влади США. Обидві ці проблеми могли би бути передбачені, а їхні негативні наслідки — зменшені, за умов використання ГІС.

Створення своєрідних карт просторової інформації дозволяє встановити зв'язок між часом і простором. Реакція федерального уряду на природні катастрофи може бути більш ефективною за умов його обізнаності з особливостями розселення людей на певній території. У 2005 році узбережжя США постраждало від урагану Катріна, що мало суттєвий вплив на Новий Орлеан, штат Луїзіана. Демографія прилеглих територій була досліджена з метою визначення довготривалого ефекту катастрофи. ГІС був використаний для вивчення ситуації на прилеглих адміністративних територіях, що дало законодавцям змогу спрогнозувати наслідки лиха у перспективі. Загалом, вивчення демографічних особливостей є однією з ключових методик геопросторового аналізу. Наприклад, інформація про особливості студентської демографії, зазвичай, надається школам, однак без урахування географічного розташування цих шкіл така інформація може мати обмежене використання. Врахування ж географії може дозволити парламентарям більш повно визначити їхні потреби та врахувати їх у процесі законотворення. Крім того, це сприяє кращому розумінню зв'язків однієї групи населення з іншими (наприклад, з учнями шкіл інших міст або прилеглими районами).

Інший важливий момент полягає в тому, що члени парламенту представляють конкретні виборчі округи, а тому врахування географії при визначенні потреб тієї чи іншої території сприяє визначенню реальних потреб певного виборчого округу, що робить діяльність депутата більш осмисленою та корисною. Наприклад, якщо йдеться про закриття поштових відділень, депутат може чітко спрогнозувати, яким чином це вплине на його виборців.

Таким чином, складання карт і просторова візуалізація сприяють чіткому усвідомленню, як саме пропонувані законодавчі зміни можуть вплинути на населення, а також надають депутатам необхідну інформацію для прийняття виважених і продуманих політичних рішень.

Організація знань є важливим аспектом у визначенні місці парламентських служб з точки зору донесення до громадськості правової та публічної інформації. Наприклад, в *Чилі* члени парламенту можуть звернутися до бібліотеки з проханням дати відповідь, як ті чи інші конкретні проблеми були вирішені у законодавстві інших країн у різних регіонах світу. Незважаючи на відсутність мережі співпраці між країнами Латинської Америки, це стає приводом для активного пошуку підходящої та достовірної інформації. Для виконання подібних завдань парламентські бібліотеки активно використовують потенціал соціальних мереж з метою включення нової аудиторії у постійне спілкування та робочий простір і, таким чином, створення національної бази даних по правовій інформації.

Інший важливий момент — простота зв'язку між різними країнами, структурними підрозділами парламенту, користувачами в інформаційну добу, яка, за певних умов, породжує виклики для роботи парламентських бібліотек і дослідницьких служб, оскільки може суттєво змінити фокус і призначення їх роботи. Наприклад, Латинська Америка традиційно страждала від географічної ізоляції від решти світу, однак нова епоха цифрової комунікації означає, що наразі парламенти та парламентські бібліотеки регіону можуть спокійно слідкувати за подіями закордоном і користуватися глобальними базами даних для національних потреб. Якщо враховувати компаративну природу політичного процесу у Латинській Америці, яка передбачає постійні спроби переймати успішні моделі розвитку від інших країн, прагнення парламентарів та інших чиновників отримувати доступну зараз інформацію щодо найкращих зарубіжних практик, законодавства та підходів до законотворення є дуже активним. За таких умов, основним викликом для парламентських бібліотек стає спроможність шукати, оцінювати та робити доступною інформацію на різних мовах, яка постійно змінюється та передбачає знання певного історичного, соціального, політичного та правового контексту.

В контексті забезпечення обміну інформацією між різними парламентськими бібліотеками та дослідницькими службами, цікавими є приклади створення інтегрованих баз даних, які дозволяють користуватися парламентськими інформаційними ресурсами всього світу, а також доповнювати національні каталоги та бази даних за рахунок інформаційного та експертного потенціалу інших парламентів.

### ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ ІНТЕГРОВАНИХ БІБЛІОТЕЧНИХ СИСТЕМ: КОХА

КОХА — перша світова відкрита інтегрована бібліотечна система, яка забезпечує бібліотеки цілим спектром комп'ютеризованих сервісів для ведення каталогів, обміну та пошуку, а також систематизації та контролю інформації. Основною особливістю КОХА є наявність Он-лайн Публічного Каталогу Доступу (ОПКД), який забезпечує доступ усіх користувачів до інтерактивного каталогу; через нього також можна перевіряти дані про певну інформацію, замовляти її, зазначати, які книжки було б бажано мати у доступі, а також додавати книжки та матеріали, які хотілося б отримати через систему глобального пошуку. Оскільки ця система має дуже зручний інтерфейс, користувачі мають можливість з легкістю використовувати широкі можливості бази даних, включно зі змогою шукати інформацію як серед всього обсягу інформації, так і по конкретних сферах. Наявність повного каталогу даних дозволяє працівникам бібліотек знаходити бібліотечні дані щодо будь-якої каталогізованої інформації, а це відкриває доступ до джерел і ресурсів багатьох бібліотек, доступних завдяки одному інтегрованому ресурсу. МАРК (автоматичний каталог читання) — це міжнародний стандарт для створення комп'ютеризованих бібліотечних записів. Завдяки його використанню, бібліотекарі можуть автоматично імпортувати інформацію з інших систем замість її простого копіювання, що знімає проблему дублювання даних. Це дозволяє зберегти час, який витрачається на створення каталогів.

**Модуль поширення.** Цей модуль дозволяє бібліотекарям вільно виконувати їхні завдання по поширенню інформації, включаючи опцію резервування та контролю повернення. Він відміння необхідність використання карток користувачів, оскільки всі операції відбуваються автоматично, а це суттєво зменшує часові затрати, яких потребує ручна система управління (зокрема — коли користувачі вказують неправдиві імена, підписи тощо). Крім того, система обслуговування користувачів інтегрована з каталогом публічного доступу, завдяки чому кожен може перевірити, які книжки є доступні у будь-який момент. У свою чергу, бібліотекарі можуть контролювати потік резервів на ту чи іншу книгу. Система відправляє автоматичні нагадування користувачам про умови та терміни користування наданою інформацією.

**Модуль надходжень.** Цей модуль дозволяє бібліотекарям удосконалити систему придбання книжок для бібліотеки та, відповідно, оптимізувати використання доступних на для цього коштів. Він повністю інтегрований з модулем каталогів і забезпечує можливість отримання інформації із пошукової системи безпосередньо від користувачів. У рамках роботи цього модуля готуються замовлення на нові придбання; при цьому нові надходження не потребують окремого внесення даних про них до системи, оскільки інформація вже наявна у інтегрованій системі.

**Звіти.** Цей модуль дозволяє бібліотекарям готувати статистику щодо використання та управління бібліотечними ресурсами — тобто вони можуть готувати звіти про кількість книжок позичених і повернутих по конкретних датах, кількість зарезервованих книжок тощо. Переваги використання КОХА:

1. Вчасний доступ до інформації з огляду на те, що пошук і отримання відбуваються дуже швидко.
  2. Зменшена потреба у втручанні бібліотечного персоналу, оскільки система повідомляє і вимагає його залучення лише у випадках затримок або інших порушень.
  3. Зменшення часових затрат на комплектацію бібліотечних ресурсів.
  4. Контроль надання бібліотечних послуг можуть здійснювати керівники підрозділів бібліотек он-лайн, що суттєво скорочує ресурсні затрати.
  5. Можливість підготовки статистики по бібліотечним послугам, що спрощує управління системою надання послуг.
  6. Контроль витрат: завдяки роботі модуля надходжень, система дозволяє контролювати та унормовувати бібліотечні бюджети.
  7. Можливість підвищення кваліфікації бібліотечних працівників, оскільки використання нової системи обумовлює необхідність проведення тренінгів і навчання.
  8. Система дозволяє користувачам самостійно відслідковувати історію своїх замовлень, оновлювати інформацію про себе, висловлювати побажання щодо нових надходжень тощо.
- Серед інших переваг КОХА — відкритість системи, що знімає необхідність сплачувати кошти за ліцензоване користування; адаптованість до будь-яких операційних систем і браузерів; можливість інтеграції з будь-якими веб-сайтами; можливість користуватися он-лайн і оф-лайн ресурсами однаково повно; можливість користувачів поширювати інформацію про себе; простий і зрозумілий пошуковий інтерфейс для всіх користувачів; спрощена система оновлення.

### 3.2. Реформа парламентської бібліотеки та дослідницької служби: досвід Великобританії.

Парламентські вибори 2010 року створили сприятливі умови для перегляду підходів до оцінки якості роботи парламентських служб: 200 нових народних обранців, які прийшли у парламент, дали змогу апарату переглянути його розуміння роботи на користь основних реципієнтів послуг. З іншого боку, таке оновлення депутатського корпусу (а, отже, і уряду) істотно змінило склад користувачів парламентських сервісів (тобто парламентські спеціалісти втратили частину своїх «найкращих користувачів»). Ще однією передумовою стали фінансові виклики, що обумовили необхідність максимально ефективного використання доступних ресурсів, оскільки, в умовах дефіциту коштів, потреба доведення депутатам важливості та необхідності роботи апарату постала особливо гостро.

Ініціатива, спрямована на удосконалення роботи парламентських служб, стартувала у 2009 році. Були організовані інтерактивні сесії, метою яких став збір інформації про очікування парламентарів від апарату, а також вироблення шляхів оптимізації відповідної співпраці. Кілька невеликих ініціатив щодо цього були реалізовані під кураторством окремих парламентських спеціалістів. Окрім цього, депутати підготували короткі есеї, в яких вони описали, яким чином робота парламентських служб може адаптуватися до сприйняття молодих і комп'ютерно грамотних людей. Основним параметром оцінки був ступінь залучення апарату до парламентського процесу.

Особливістю роботи апарату парламенту Великобританії була його орієнтація на досягнення результатів, а не на реальний вплив, які ці результати могли б мати. Тобто чиновники більше концентрувалися на дотриманні стандартів у своїй діяльності, а не на потребах споживачів цих результатів — парламентарів. Відповідно, контекст проведення реформ включав таке:

- Високий ступінь схвалення та позитивні відгуки на роботу апарату з боку парламентарів. Хоча позитивна реакція є однією із задач, які ставлять перед собою парламентські служби, він може спровокувати низку проблем, пов'язаних із тим, що схвальні відгуки часто не дозволяють знайти шляхи для удосконалення, а також визначити, які ділянки процесу співпраці потребують більш ретельного підходу до виконання.
- Інтенсивне залучення чиновників апарату до парламентського процесу. Це обумовлює масштабні та активні дискусії щодо перспектив подальшого розвитку апарату, однак, з іншого боку, результати таких дискусій часто дуже важко практично імплементувати.
- Члени парламенту, зазвичай, є зайнятими та потребують оперативної інформації. Крім того, вони мають бути обізнаними щодо багатьох питань. З одного боку, це потребує активної роботи апаратчиків по наданню депутатам необхідних даних; з іншого боку, часу на ретельну обробку та презентацію інформації інколи не вистачає, що може негативно вплинути на якість.

Протягом останніх років були чимало спроб реформувати роботу парламентської бібліотеки. Саме ця реформа була однією із ключових на порядку денному, оскільки від якісної роботи бібліотеки напряму залежить політична діяльність депутатів. Стартом масштабної діяльності у відповідному напрямку стала ініціатива одного із спеціалістів з розробки політики Арабелли Торп, а також інших фахівців бібліотеки. Принципово, що ця ініціатива, на відміну від попередніх, керувалася з середини — самим апаратом. Такий напрямок реформи був названий «удосконаленням, що триває». Його основною рисою стала орієнтація на відкритість, навчання та ретельну експертизу, а не на просто використання наявних ресурсів задля досягнення визначених процедурою результатів.

### ***Перша робоча сесія: липень 2009 року.***

Перша сесія включила 20 спеціалістів парламентської бібліотеки. Під час роботи були використані різні техніки, спрямовані на стимулювання творчого мислення. У ході роботи були дані відповіді на ряд питань:

1. Що собою являє постійне удосконалення?
  - Постійних рух, спрямований на покращення якості роботи;
  - Універсальні фундаментальні зміни, а не набір конкретних рекомендацій щодо застосування доступного інструментарію;
  - Реакція на виклики, які можуть бути адекватно зустрінуті лише за умов відповіді на питання «яким чином щось може бути зроблено найкраще?»
2. Чому необхідні зміни?
  - Якою б ефективною не була організація, вона періодично піддається загрози погіршення якості її роботи: оскільки потреби та очікування парламентарів завжди змінюються, організація повинна еволюціонувати, аби відповідати оновленим запитам;
  - Організація, яка постійно удосконалюється, є привабливим і цікавим місцем роботи;
  - Кількісні показники ефективності та обліковувані цілі важливі, однак вони можуть стримувати розвиток, оскільки не беруть до уваги якість роботи в цілому.
3. Чому зміни потрібні саме зараз?
  - Вибори створюють можливості та відкривають шляхи для змін, однак вони можуть привести у парламент ряд людей, які мало уявляють, що саме їм потрібно для ефективної роботи;
  - Актуальні дослідження показали, що, незважаючи на високі оцінки якості роботи парламентських служб Великобританії, вона має певні недоліки: (1) інколи чиновники надто покладаються на офіційну документацію та прес-релізи; (2) не завжди апарат дає однозначні відповіді на конкретні питання;
  - Робота апарату передбачає приділення значної уваги кількісним показникам за рахунок ігнорування якості;
  - Нові підходи до внутрішнього менеджменту, а також запровадження системи винагород можуть сприяти прагненню постійного удосконалення.
4. Які є виклики удосконаленню?
  - Створення сприятливого для змін середовища може виявитися досить складним завданням з огляду на особливості політичної культури;
  - Як заздалегідь визначити, що нововведення виявляться ефективними?

Наступним кроком стало співставлення того, що вже було зроблено з точки зору реформи бібліотеки, а також визначено, що все ще має подальші перспективи удосконалення. В результаті, було виділено 50 сфер, які потребують подальших змін. Перелік з 50-ти пунктів звузили до 20 проєктів або алгоритмів діяльності, за кожен з яких хтось взяв на себе відповідальність. Ці ініціативи включили: організовані депутатами візити у виборчі округи; інтерв'ювання деяких парламентських чиновників з метою дати глибокі відповіді на питання про актуальні проблеми та очікування; ретельне вивчення моделей та особливостей роботи бібліотек і дослідницьких служб парламентів інших країн; узагальнення проблем, виявлених під час роботи з конкретними парламентськими комітетами. Окрім визначення, яких саме змін слід очікувати від реформи, підхід, відповідно до якого загальна діяльність була поділена на невеликі проєкти, допоміг забезпечити спільне розуміння важливості та перспектив удосконалення роботи парламентської бібліотеки.

### *Друга робоча сесія: Рух назустріч новому парламенту.*

Друга робоча сесія була організована у грудні 2009 року та була спрямована на визначення потреб парламентарів. Із цією метою, на основі особистих профайлів депутатів, були підготовлені їх своєрідні характеристики. Ідея полягала у тому, щоб визначити потреби кожного парламентаря окремо, а не розглядати парламентський корпус в цілому. Координатори реформи визначили групу «адвокатів», кожен з яких на основі 10-ти характеристик мав визначити, яких саме сервісів бракує депутатам. Незважаючи на розмаїття отриманих відповідей, було виділено кілька спільних для всього корпусу моментів:

- Активне донесення інформації до «клієнтів» (парламентарів), а не очікування, що останні самі з'являться по неї;
- Приділення уваги персональному роз'ясненню значення та потенціалу парламентських служб (зокрема, дослідницької) депутатам;
- Більш активне навчання (тренінги);
- Більше практичних рекомендацій щодо використання доступних ресурсів (зокрема, процедур);
- Презентація бібліотеки як сучасної організації, що постійно еволюціонує.

Результатом другої робочої сесії став список рекомендацій. Незважаючи на цікавий процес їх вироблення, це стало не простою задачею, оскільки потребувало примусу депутатів більш глибоко подивитися на специфіку та проблематику їхньої роботи. Однак значні затрати часу та інших ресурсів виявилися необхідними для ефективного проведення реформи.

Принциповою задачею у ході вироблення стратегії удосконалення було забезпечення провідної ролі конкретних фахівців парламентських служб (а не парламентських підрозділів у цілому), оскільки надмірне залучення компоненту менеджменту у процес могло б змінити саму природу ініціативи. Тобто важливо було посприяти тому, аби конкретні індивідууми взяли на себе відповідальність за її реалізацію.

В результаті, на основі принципів системи Всезагального Управління Якістю було визначено 4 основні сфери діяльності:

- 1) залучення та оптимізація роботи парламентського апарату;
- 2) орієнтація на «клієнтів» (тих, хто безпосередньо використовує результати конкретної роботи);
- 3) сприяння ефективній роботі системи внутрішнього менеджменту;
- 4) постійне удосконалення.

## **ЗМІНИ ФОРМАТІВ ОБМІНУ ІНФОРМАЦІЇ У МЕЖАХ ПАРЛАМЕНТУ: ПРИКЛАДИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ**

Які наші пріоритети?	Які вихідні умови?	Що нас може зупинити?	Що саме ми збираємося робити?
<b>Залучення та оптимізація роботи парламентського апарату: чиновники мають усі необхідні ресурси для ефективної роботи та підвищення ефективності власної діяльності; вони відчують себе відповідальними за роботу всього апарату, а не лише свою власну</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Проведення тренінгів щодо ефективного використання ресурсів;</li> <li>– Обмін досвідом між різними командами (структурними підрозділами) у парламенті;</li> <li>– Чітке розуміння мети змін;</li> <li>– Усвідомлення досягнень;</li> <li>– Впевненість;</li> <li>– Вільне запровадження інновацій;</li> <li>– Нові підходи до кадрової політики.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Опір, обумовлений специфікою політичної культури парламентарів;</li> <li>– Намагання захистити старе;</li> <li>– Надмірне навантаження на чиновників.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Постійний збір відгуків щодо запроваджених інновацій;</li> <li>– Заохочення перспективного мислення чиновників;</li> <li>– Забезпечення розуміння роботи «інших» у парламенті;</li> <li>– Взаємний обмін досвідом;</li> <li>– Заохочення впевненого обґрунтування позицій апарату перед парламентарями.</li> </ul>



<p><b>Орієнтація на потреби «клієнта»:</b> кожний підрозділ <b>максимально враховує індивідуальні потреби та очікування парламентарів; загальна мета — забезпечувати максимально ефективний супровід парламентського процесу</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Повне розуміння потреб «клієнта»;</li> <li>– Продуктивний діалог;</li> <li>– Коректне ставлення до критики;</li> <li>– Анонімні аналіз і вивчення зворотного зв'язку;</li> <li>– Зацікавленість парламентарів роботою апарату над постійним удосконаленням роботи;</li> <li>– Дотримання стандартів ефективної діяльності.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– «Клієнти» надто зайняті, аби приєднатися до процесу реформування;</li> <li>– Задіяність різних структурних підрозділів парламенту, що може ускладнити комунікацію;</li> <li>– Вірність минулим принципам комунікації.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Забезпечення грамотного використання інформації;</li> <li>– Дипломатичні стосунки;</li> <li>– Використання механізмів ефективної участі у процесі вироблення рішень;</li> <li>– Вироблення та поширення рекомендацій щодо ефективної співпраці апарату та парламентарів.</li> </ul>
<p><b>Ефективний внутрішній менеджмент на всіх рівнях з розумінням ставиться та зацікавлений у ефективності ініціатив, які імплементує апарат.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Наявність цілісного бачення;</li> <li>– Ефективне використання наявних ресурсів;</li> <li>– Заохочення;</li> <li>– Сприяння: визначення, що заважає активному залученню до реформи та усунення факторів негативного впливу;</li> <li>– Залежність від громадської оцінки діяльності.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Менеджмент зайнятий іншими ініціативами (питаннями, завданнями);</li> <li>– Недовіра з боку менеджерського персоналу.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Візуалізація та захист якості;</li> <li>– Запровадження стандартів.</li> </ul>
<p><b>Постійне удосконалення: навчання на основі будь-якого досвіду із можливістю швидко запроваджувати нововведення.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Інформування щодо діяльності;</li> <li>– Відкритість: готовність до зовнішніх впливів;</li> <li>– Обмін найкращими практиками;</li> <li>– Багато невеликих ініціатив;</li> <li>– Впевненість, що завжди є простір для удосконалення.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Брак орієнтованого на «клієнта» підходу у діяльності;</li> <li>– Самодостатність окремих підрозділів;</li> <li>– Брак інформації.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Постійний збір відгуків щодо діяльності;</li> <li>– Вироблення рекомендацій щодо можливих шляхів удосконалення;</li> <li>– Поширення інформації про кращі практики та способи вирішення проблем;</li> <li>– Пояснення особливостей парламентського процесу всім зацікавленим.</li> </ul>

### **Результати.**

Зусилля, спрямовані на покращення роботи парламентських служб, виявилися досить успішними. За 2 місяці був установлений контакт з майже всіма новими депутатами. Більшість були ознайомлені із засадами діяльності апарату, а дві третини з них застосували нові підходи у своїй роботі. Відгуки про нововведення були дуже позитивними.

Ще одним завданням було вибудовування зовнішніх зв'язків. Парламентські чиновники отримали можливість відвідати та ознайомитися із роботою інших інституцій: одна група відвідала Економічний Інтелектуальний Союз з метою ознайомлення з його роботою; інші відвідали ряд організацій, аби ознайомитися з їхніми підходами до орієнтованої на «клієнта» діяльності; ряд фахівців ознайомилися із роботою академічних і дослідницьких установ. Крім того, був проведений тренінг щодо основ ефективного парламентського менеджменту, що дозволило поглянути на актуальні проблеми управління із нестандартної точки зору.

Після проведення виборів парламентська бібліотека опублікувала бюлетень «Ключові виклики для нового парламенту», який включив 60 коротких описових матеріалів щодо ключових питань для політичного вирішення, які будуть актуальні протягом наступних років. Ці матеріали містили графіки та таблиці, не мали зносок і були ретельно відредаговані. Метою публікації стала презентація бібліотеки новим членам парламенту у спосіб, який дозволив переконати останніх в успішності та високій ефективності цього підрозділу. Відгуки на бюлетень засвідчили, що спосіб викладення інформації виявився дуже зручним і зрозумілим для парламентарів, а тому вони б хотіли, аби такий формат використовувався у майбутньому. Оскільки цей компонент є надзвичайно важливим, групу спеціалістів буде направлено на тренінг з метою опанування навичками ефективного написання, оформлення та редагування таких текстів, які дозволять зібрати ілюстративні відгуки; після участі у такому тренінгу, ці спеціалісти повинні будуть поширити нові знання серед усіх співробітників бібліотеки. Крім того, планується проведення ще серії тренінгів щодо актуальних питань, описаних у бюлетені із залученням «зовнішніх» (не парламентських) експертів.

Ще одним важливим кроком стало проведення серії робочих семінарів, спрямованих на ознайомлення чиновників з усіма видами та форматами функціонування парламенту. Головною метою таких робочих семінарів стало ознайомлення чиновників із діяльністю всіх підрозділів парламенту, а також забезпечення обміну знаннями та досвідом між різними підрозділами.

Нарешті, бібліотека започаткувала програму підвищення інформаційної грамотності із простою назвою «Знайди це!» Замість того, аби вчити парламентарів користуватися різними інформаційними ресурсами, програма передбачила опитування депутатів щодо їхніх потреб і можливостей апарату, які могли би бути використані для задоволення цих потреб. Такий підхід перетворює бібліотеку на «внутрішнього аутсайдера», який не лише надає послуги, а вирішує проблеми.

### **Що далі?**

Концепція постійного удосконалення передбачає системну роботу над змінами ставлення до роботи парламенту на рівні культурних орієнтацій. Наразі існує загроза надмірної зайнятості парламенту, що може призвести до неготовності чиновників і депутатів настільки ж активно долучатися до ініціатив по удосконаленню, наскільки це має місце зараз. При цьому, єдиним способом забезпечити успіх розпочатої ініціативи — поєднати зусилля максимальної кількості фахівців.

Інша загроза — втрата ентузіазму основними задіяними особами, на що може суттєво вплинути скорочення фінансування їхньої роботи у зв'язку з фінансовою кризою. Тим не менше, інновації, спрямовані на удосконалення всіх елементів системи (від чиновника — до парламентаря) можуть бути запроваджені лише за умов високої вмотивованості всіх учасників процесу.

В цілому, реформування інформаційних служб парламенту на сьогодні зіштовхується з цілим рядом викликів, які суттєво ускладнюють зміни у бік підвищення ефективності їх роботи. Зокрема, такими викликами є: складний менеджмент інформації під час її поширення серед різних користувачів; недостатня якість документації, яка стосується опису проектів по забезпечення роботи нових систем доступу до інформації; часто — орієнтація на документи, а не на аналітичні матеріали. Способами подолання таких складнощів можуть бути: проведення тренінгів і забезпечення технічної підтримки реформ; підбір супровідної інформації для кожного тематичного робочого простору; оцінки та ставлення до технологічних нововведень з боку користувачів; необхідність виховання нової культури комунікації; необхідність популяризації дискусійних форумів. Основними ж напрямками подальшого розвитку є технічне удосконалення новинок, використання потенціалу Вікіпедії та соціальних мереж, перенесення всієї інформації про парламент країни до нових інформаційних систем, робота з особливими групами користувачів (молодь, пенсіонери, люди з особливими потребами тощо).

## **4. ПАРЛАМЕНТСЬКА КОМУНІКАЦІЯ В УКРАЇНІ**

### **4.1. Виклики ефективній парламентській комунікації в Україні.**

Оцінюючи ситуацію із парламентською комунікацією в Україні, необхідно враховувати історичну та соціальну специфіку державотворення, а також національні особливості політичного процесу. Загалом, для України актуальні виклики ефективній розбудові парламенту, визначені для країн, що демократизуються, а саме: політичний ландшафт, який перебуває у стані постійних змін; нерозвинена партійна система; пробіли у технологічному розвитку; вплив історичного (зокрема, радянського) спадку; нестабільна демографічна політика. Відповідно, існує потреба у зрілих і підготовлених членах парламенту, високопрофесійних чиновниках парламентського апарату, рості довіри до парламенту з боку населення, а також стабільна парламентська модель.

В умовах політичної напруги та нестабільності, парламентські бібліотеки покликані формувати та підтримувати нейтральний і вільний від конфронтації буденного політичного життя простір, а також стати незалежним гравцем у збереженні політичної історії, брати активну участь у законотворенні, намагатися окреслювати перспективи майбутнього розвитку парламентаризму в цілому. Враховуючи інтенсивність змін політичного простору, а також нові можливості, парламентські бібліотеки повинні намагатися виконувати своє призначення по таких напрямках:

- Реагувати на запити всієї парламентської спільноти (персоналій і структурних підрозділів), пропонуючи різнопланові та нейтральні відповіді щодо глобальних тенденцій з урахуванням національної специфіки;
- Сприяти тісним зв'язкам і співпраці між парламентом та громадянами, а також адекватним визначенню та оцінці реальних потреб і запитів останніх;

- Вчити громадян використовувати потенціал соціальних мереж з метою виховання розуміння актуальних національних питань, а також ролі кожного у виробленні спільного знання;
- Займатися активною громадянською освітою з метою забезпечення розуміння законодавства, основ публічної політики та особливостей функціонування держави;
- Генерувати простір для визначення можливих напрямків перспективного розвитку та привертати увагу до нових актуальних питань;
- Підтримувати та вести історію законодавства;
- Встановлювати та підтримувати відносини з іншими парламентами з метою забезпечення інформаційного обміну та вироблення спільних стандартів, що повинно сприяти співпраці подібних інституцій у різних країнах.

Для виконання цих завдань варто слідувати таким стратегічним лініям діяльності, а саме:

1. Передача міждисциплінарного, нейтрального, високоякісного експертного знання членам парламенту, комітетам та іншим органам шляхом надання різних інформаційних продуктів і послуг, які відповідають потребам парламентарів;
2. Залучення громадян з метою забезпечення суспільного розуміння правових і парламентських знань, процедур роботи парламенту, ролі парламентарів, важливості демократичних принципів, а також сприяння формуванню каналів участі та формування мереж навколо ключових національних і глобальних питань;
3. Забезпечення доступності знання через оцінку, збір та організацію офіційної інформації, а також результатів спільної роботи мереж громадської участі з метою підвищення ефективності законодавчої роботи;
4. Сприяння виробленню орієнтованого на споживача стилю управління та людського розвитку задля розвитку бібліотек і парламентів у цілому, а також покращення якості сервісів, які вони надають;
5. Запровадження належної інформаційної та технологічної інфраструктури з метою передачі передового досвіду користувачам.

## 4.2. Прозорість українського парламенту: законодавство та практика.

Принципи гласності і відкритості роботи парламенту закріплено на законодавчому рівні. Засідання ВРУ за загальним правилом проводяться відкрито; закриті засідання проводяться лише за рішенням більшості депутатів від складу парламенту. Закони, постанови ВРУ (у тому числі — порядок денний сесій), тексти ратифікованих міжнародних договорів, стенографічні бюлетені відкритих засідань парламенту, рішення про проведення парламентських слухань, стенограми парламентських слухань підлягають оприлюдненню. На веб-сайті ВРУ мають оприлюднюватись стенограми і розклад відкритих засідань, усі зареєстровані законопроекти та проекти інших актів разом із супровідними матеріалами, інформація про стан проходження законопроектів, результати поіменних голосувань, відомості про депутатів, комітети, фракції та Апарат ВРУ, інформація про поточну діяльність комітетів ВРУ.

Національна радіокомпанія України зобов'язана здійснювати у прямому ефірі трансляцію пленарних засідань ВРУ, парламентських слухань, забезпечувати трансляцію щотижневих тематичних передач про роботу ВРУ, а Національна телекомпанія — трансляцію щотижневих телепередач про роботу ВРУ, трансляцію інформаційних програм «Парламентський день». Право ЗМІ висвітлювати діяльність парламенту та народних депутатів закріплено на законодавчому рівні, ЗМІ можуть мати право транслювати засідання ВРУ безкоштовно. Водночас умовою допуску журналістів до парламенту є їх акредитація, яка проводиться прес-службою Апарату ВРУ і дає право на доступ до ложі для преси і кулуарів сесійної частини будинку ВРУ, інших будинків парламенту під час проведення у них публічних заходів, відкритих засідань комітетів.

Відвідування громадянами пленарних засідань парламенту здійснюється на підставі тимчасових перепусток, які видаються лише за поданнями народних депутатів і на строк, що не перевищує одного пленарного тижня.

Закон покладає на народних депутатів України обов'язок підтримувати зв'язки з виборцями, інформувати про свою діяльність через ЗМІ та на зборах виборців (двічі на рік), розглядати звернення виборців, проводити особистий прийом громадян у дні, відведені ВРУ для роботи з виборцями. Кожен громадянин має право отримувати інформацію про діяльність парламенту, комітетів, окремих депутатів через звернення та інформаційні запити. Надання відповіді за результатами розгляду запитів і звернень є обов'язковим.

Водночас належний і своєчасний доступ громадян до інформації ускладнюється низкою прогалин та інших недоліків у законодавстві. Так, законом недостатньо чітко визначено, яка саме інфор-

мація про діяльність комітетів парламенту підлягає оприлюдненню; трансляція засідань комітетів, здійснення на них звукозаписів, відео зйомки здійснюється лише за дозволом головуючого на засіданні комітету або за рішенням комітету. Матеріали до парламентських слухань і слухань у комітетах надаються їх учасникам (крім народних депутатів) лише у день їх проведення, що ускладнює ознайомлення з такими матеріалами. Створення веб-сторінок депутатських фракцій, комітетів, тимчасових комісій, структурних підрозділів Апарату ВРУ, здійснюється лише за поданнями відповідно керівників фракцій, комітетів, комісій, Керівника Апарату ВРУ; при цьому обсяг такої інформації на кожній сторінці не повинен перевищувати 2 мегабайти, а доступ до них може бути обмежений за розпорядженням Голови ВРУ. Періодичність оновлення цих веб-сторінок (як і веб-сайту ВРУ загалом) законодавчо не визначено. Окремі рішення, пов'язані з організацією роботи парламенту, Апарату Верховної Ради України (наприклад, акти Голови ВРУ, Керівника Апарату тощо), тексти депутатських запитів та відповідей на них, декларації депутатів, працівників Апарату ВРУ про доходи і майно не підлягають обов'язковому оприлюдненню. Доступ до інформації про діяльність парламенту певною мірою ускладнюють також недоліки законодавства про доступ до інформації, зокрема — відсутність чіткого переліку підстав для відмови у доступі до інформації, можливість віднесення інформації до конфіденційної на власний розсуд органу, тривалий строк розгляду інформаційних запитів (30 днів) тощо.

Загалом, громадськість має достатній доступ до інформації про діяльність парламенту як органу. На веб-сайті ВРУ розміщено коротку інформацію про кожного депутата і його діяльність у ВРУ, інформацію про фракції (склад, керівництво, контактні дані секретаріатів, адреса веб-сайту), комітети (склад, контактні дані секретаріатів), структурні підрозділи Апарату ВРУ (назви, контакти), повні тексти законопроектів, висновки структурних підрозділів Апарату ВРУ на них, інформацію про стан проходження законопроектів, результати поіменних голосувань щодо законопроектів; порядки денні сесій, розклади, порядки денні і стенограми пленарних засідань; стенограми і матеріали парламентських слухань; базу законодавства України; новини про роботу парламенту і його органів.

Парламент інформує про свою діяльність не лише через власний веб-сайт (щомісячна відвідуваність — близько 1 700 000 відвідувачів), але і через канал супутниково-кабельного мовлення «Рада» (технічне покриття — 18 089 400 осіб в усіх регіонах); власну газету — «Голос України» (виходить 5 разів на тиждень, наклад — 170 000 примірників). Робота парламенту також активно висвітлюється комерційними ЗМІ; акредитовані журналісти можуть безкоштовно здійснювати фото- та відеозйомку в сесійній частині будинку ВРУ. Всі законопроекти, що вносяться до ВРУ, оприлюднюються на веб-сторінці парламенту до їх розгляду, хоча остаточні тексти (з усіма змінами, внесеними під час їх розгляду парламентом) в поодиноких випадках відображаються на веб-сторінці парламенту недостатньо оперативно. Наприклад, остаточні тексти законопроектів «Про здійснення державних закупівель», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» з'явилися на веб-сайті парламенту лише після їх підписання Президентом. Порядки денні сесій, заплановані парламентські слухання, плани засідань комітетів, комітетських слухань оприлюднюються заздалегідь; стенограми засідань парламенту оприлюднюються на веб-сторінці ВРУ у день проведення засідань або наступного дня, результати голосувань — у день голосування.

Протягом тривалого часу була актуальною проблема прозорості фінансування парламенту (кошториси Верховної Ради не оприлюднювались), однак у 2010 році вона зрештою була вирішена (кошторис вперше було оприлюднено на веб-сайті ВРУ). Фізичний доступ громадян до парламенту не є складним (громадяни можуть отримати перепустки через депутатів або працівників Апарату ВРУ), на засіданнях комітетів часто присутні акредитовані журналісти, представники громадських організацій, окремі громадяни.

Робота комітетів парламенту є недостатньо прозорою: лише 10 з 27 комітетів мають власні веб-сторінки; при цьому на веб-сторінках протоколи засідань, результати голосувань, дані про присутність депутатів на засіданнях не оприлюднюються взагалі (окрім Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності), звіти про діяльність комітетів — оприлюднюються далеко не завжди, а порядки денні засідань комітетів у деяких випадках оприлюднюються у день проведення засідань.

Інформація про діяльність уряду (у тому числі звіти) окремо не оприлюднюється, але її можна знайти у стенограмах тих засідань парламенту, на яких вона представляється. Не оприлюднюються також декларації про доходи, майно і фінансові зобов'язання депутатів.

Як і багато інших органів влади, парламент не завжди надає інформацію за інформаційними запитами та зверненнями. Так, народний депутат України Андрій Шевченко відзначив, що жур-



налісти за зверненнями не змогли отримати інформацію про обсяг фінансування парламентської газети «Голос України». Депутати часто не можуть відповісти на звернення громадян через неможливість отримання необхідної інформації від органів влади.

### 4.3. Бібліотечне та експертно-правове забезпечення діяльності Верховної Ради України.

Бібліотека Верховної Ради України за своїм призначенням є спеціальною бібліотекою, яка забезпечує формування, зберігання та ефективне використання бібліотечного фонду як упорядкованого зібрання документів з питань права та парламентаризму, політики та економіки, науки, освіти, культури та інших питань функціонування та розвитку українського суспільства та інших країн світу. Народним депутатам України, їх помічникам-консультантам, які кадрово-фінансово обслуговуються в Апараті Верховної Ради України та працівникам Апарату надаються документи на паперових та електронних носіях, а також мікрофішах.

Основними видами бібліотечних послуг є:

- надання можливості замовляти книги через мережу Інтернет;
- надання документів на паперових та інших носіях інформації з фондів БВРУ та з фондів бібліотек інших систем і відомств України;
- складання тематичних добірок документів;
- виконання бібліотечних довідок з питань порядку дня засідань сесії, комітетів і фракцій та з інших питань, що безпосередньо належать до діяльності Верховної Ради України;
- здійснення інформаційно-бібліографічного пошуку з використанням паперових та електронних (в тому числі Інтернет) вітчизняних та зарубіжних бібліотечних ресурсів;
- підготовка бібліографічних покажчиків до законопроектів та з проблем парламентської діяльності;
- підготовка щотижневих оглядів публікацій в центральній пресі, пов'язаних з діяльністю Голови Верховної Ради України;
- підготовка щоденних анотованих оглядів центральної преси;
- підготовка регулярних повнотекстових «Оглядів регіональної преси»;
- інформування про нові надходження документів до фондів бібліотеки;
- допомога користувачам у виборі відповідних інформаційно-пошукових засобів;
- проведення екскурсій для відвідувачів Верховної Ради України з історії і сьогодення українського парламентаризму, архітектури сесійного будинку Верховної Ради України;
- читачам пропонуються віртуальні виставки Нових надходжень до бібліотеки Верховної Ради України і віртуальні виставки, які присвячено знаменним датам, ювілеям, окремим темам, визначним подіям вітчизняної та світової історії, науки і культури

<b>Кадрове забезпечення</b>	12 осіб (з університетським ступенем, повна зайнятість) 8 осіб з 12-ти пройшли спеціальні тренінги по забезпеченню бібліотечної діяльності
<b>Бюджет</b>	За 2007 рік: 396 000 гривень (приблизно 50 000 євро) Можливість отримувати додаткове зовнішнє фінансування відсутня
<b>Приміщення для проведення тренінгів</b>	Відсутнє
<b>Приміщення вільного доступу</b>	Наявне
<b>Число робочих місць</b>	5 робочих місць, обладнаних комп'ютером
<b>Законодавче забезпечення діяльності</b>	Законодавча основа функціонування: Положення про інформаційне управління Апарату Верховної Ради України Регулювання порядку користування: Правила користування Бібліотекою Верховної Ради України Регулювання можливості доступу громадськості до документів: відсутнє
<b>Можливість доступу громадськості до документів</b>	Відсутня
<b>Веб-сайт</b>	Існує з 1997 року ( <a href="http://lib.rada.gov.ua">http://lib.rada.gov.ua</a> )

<b>Технічні послуги (фотокопіювання, сканування)</b>	Відсутні
<b>Виставки</b>	Виставки нових надходжень проводяться щомісячно. Тематика виставок визначається у відповідності з планом.
<b>Екскурсійні тури</b>	Проводяться в середині будівлі Верховної Ради України
<b>Тренінги</b>	Проводяться регулярно. Наразі керівництво Апарату Верховної Ради України працює над розробкою довготривалої стратегії оцифрування інформації.

Література бібліотеки покриває часовий період з 1928 року і до нині. Станом на 1 січня 2010 року парламентський бібліотечний фонд становив близько 69.000 документів українською, російською та іншими мовами. В тому числі: книг і брошур — понад 47 000 примірників; журналів — близько 15 000 примірників (280 назв), газет — близько 1 032 місячні підшивки (107 назв); аудіовізуальних матеріалів — понад 700 одиниць; перекладів — близько 3 000 примірників (794 назви); аналітичних матеріалів — близько 2 000 примірників. Обсяг щорічного оновлення — приблизно 7 000 найменувань (статистика за 2007 рік).

<b>Цифрові файли</b>	3 500 цифрових файлів
<b>Фотографії</b>	Відсутні
<b>Мультимедійна продукція</b>	Наявна
<b>Твори мистецтва</b>	Відсутні
<b>Документи Європейського Союзу</b>	17 копій
<b>Електронний Інтернет каталог</b>	Наявний
<b>Внутрішній мережний каталог</b>	Електронний бібліотечний каталог.

### **ВИДАННЯ**

<b>Офіційні видання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— стенографічні звіти сесій Верховної Ради УРСР;</li> <li>— бюлетені сесій Верховної Ради України;</li> <li>— Відомості Верховної Ради України;</li> <li>— Голос України: газета Верховної Ради України;</li> <li>— Віче: Теоретичний і громадсько-політичний журнал;</li> <li>— звіти про роботу парламентських комітетів;</li> <li>— матеріали парламентських слухань (з 1995 року);</li> <li>— систематичне зібрання актів чинного законодавства України, Росії, Білорусії та інших країн СНД;</li> <li>— колекція текстів конституцій країн світу;</li> <li>— переклади нормативно-правових актів та аналітико-правові документи країн світу.</li> </ul>
<b>Інші видання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— авторські праці народних депутатів України, політиків та державних діячів — дарунки бібліотеці від їх авторів;</li> <li>— видання Інституту законодавства, Парламентського видавництва, Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;</li> <li>— видання парламентів країн світу;</li> <li>— видання Державного комітету статистики України, індекси моніторингу соціологічних опитувань, вітчизняні і зарубіжні універсальні та галузеві енциклопедії, енциклопедичні словники тощо;</li> <li>— видання Національної української академії державного управління при Президенті України, Національного інституту стратегічних досліджень при Адміністрації Президента України, Національного інституту проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки та оборони України;</li> <li>— монографічні видання інститутів Національної академії наук України (держави і права ім. В. Корецького, соціології, філософії, економіки, економічного прогнозування, економіки промисловості, світової економіки і міжнародних відносин, національних відносин і політології, регіональних досліджень, історії України, українознавства ім. І Крип'якевича, народознавства і української мови);</li> <li>— видання зарубіжних інформаційних центрів і програм в Україні (Програми сприяння парламентів України, Бюро інформації Ради Європи, Ресурсно-інформаційного центру Британської Ради, Центру інформаційних ресурсів Посольства США, Центру інформації та документації НАТО та ін.).</li> </ul>

<b>Електронні ресурси</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– тексти виступів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України;</li> <li>– тексти парламентських слухань;</li> <li>– тексти законів Європейського Союзу, США та Росії (на CD-ROM); переклади нормативно-правових актів та аналітико-правові документи країн світу;</li> <li>– публікації парламентів Болгарії, Великої Британії, Греції, Німеччини, Польщі, Росії, США, України, Швейцарії та ін. (на CD-ROM);</li> <li>– універсальні видання — енциклопедії, словники та довідники; бібліографічні покажчики «Виступи Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України», «Актуальні проблеми законодавства», «Політика і політики України в дзеркалі періодичних видань», «Бібліотечні колекції»;</li> <li>– каталоги Бібліотеки Конгресу США, Національної бібліотеки Нідерландів, офіційних публікацій Великої Британії та ін. (на CD-ROM);</li> <li>– публікації популярних періодичних видань світу з питань права, політики, економіки, науки (на CD-ROM).</li> </ul>
---------------------------	---

Незважаючи на постійний розвиток парламентської бібліотеки, за оцінками депутатів, її ресурси залишаються обмеженими. Крім того, більшість депутатів мають слабок уявлення про доступні інформаційно-аналітичні та бібліотечні ресурси або не вміють ними користуватися. Ще однією перешкодою на шляху до активного використання потенціалу бібліотеки парламентарями є те, що більшість ресурсів не переведено в електронний формат, що часто ускладнює доступ.

Функції **правового забезпечення діяльності Верховної Ради України** де-факто здійснюють два управління (Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління відповідно до їх компетенції) та Відділ зв'язків з органами правосуддя, який структурно не входить до жодного із зазначених управлінь. Інформаційні функції Апарату Верховної Ради здійснюються Інформаційним управлінням, Управлінням по зв'язках з органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділом з питань звернень громадян, які не входять до жодного з головних управлінь. Такий підхід до визначення структури Апарату може призводити до декількох негативних наслідків, зокрема — до зростання кількості працівників Апарату, послаблення управлінських зв'язків між структурними підрозділами Апарату та збільшення видатків на утримання Апарату.

Що стосується безпосередньої експертизи, то стаття 103 Регламенту передбачає, що за дорученням Голови Верховної Ради, його заступників або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження, при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Цією ж статтею Регламенту передбачено, що зареєстровані і включені до порядку денного законопроекти до першого читання направляються для наукової експертизи, при підготовці до наступних читань — для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання, здійснення яких покладається на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Відповідні експертні висновки мають бути надані не пізніше 14 днів з дня надходження звернення про їх надання. Ряд положень статті 103 Регламенту зумовлює виникнення низки проблем:

- предмет наукової експертизи у Регламенті чітко не визначений. На практиці це призводить до того, що Головне науково-експертне управління змушене проводити також юридичну експертизу (у тому числі і постатейну), що не повністю узгоджується зі змістом процедури першого читання законопроекту (обговорення основних принципів, положень, структури законопроекту), а також основним завданням Управління;
- юридична експертиза в обов'язковому порядку проводиться перед другим читанням, хоча необхідність її проведення перед першим читанням є очевидною (зокрема — на предмет оцінки основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародним зобов'язанням України);
- результати експертизи і зміст можливих висновків за результатами експертизи Регламентом чітко не визначено, що створює умови для затвердження різних за змістом висновків щодо аналогічних за змістом проектів. Так, один законопроект може бути рекомендований для прийняття за основу попри наявність у ньому низки недоліків, в той час як інший законопроект, з аналогічними недоліками, — рекомендований до повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи;
- встановлений Регламентом 14 денний термін підготовки висновків щодо законопроектів не враховує зміст та обсяг законопроектів, щодо яких мають даватись висновки, рівень існуючого навантаження на структурні підрозділи Апарату. Фіксація у Регламенті граничного строку підготовки висновків, без можливості перегляду таких строків, на практиці може призвести або до надання недостатньо опрацьованих висновків, або до порушення встановлених строків їх підготовки.

Незважаючи на наявність експертно-аналітичних підрозділів, у структурі Апарату Верховної Ради України відсутня дослідницька служба, яка б відповідала за стратегічне планування та

аналіз політики, а не працювала виключно із законопроектами. Зокрема, йдеться про підготовку розгорнутих досліджень і коротких аналітичних матеріалів щодо актуальних питань політичного, економічного та соціального розвитку, розробку концепцій політики по конкретних сферах, оцінку ефективності тієї чи іншої політики, проведення перспективної оцінки ефективності прийняття певного законодавчого акту, відстеження політико-правової історії певного питання тощо. Тобто характерна для парламентських апаратів більшості країн світу дослідницька функція в Україні не виконується. З одного боку, це створює додаткове навантаження на всі підрозділи Апарату парламенту, відповідальні за правову експертизу, оскільки експертиза кожного окремого законопроекту (а не концепції правового регулювання певної сфери або питання) потребує значних часових і кадрових зусиль. З іншого боку, у багатьох випадках, це позбавляє Верховну Раду України можливості продукувати та використовувати внутрішній аналітичний продукт, наявність якого могла б суттєво спростити законотворчу роботу.

Враховуючи досвід зарубіжних країн, а також наявні в українському парламенті ресурси, доцільним видається поєднання функції бібліотеки Верховної Ради України та її експертно-аналітичних управлінь в одному дослідницькому підрозділі із покладанням на нього функції здійснення політичного аналізу. В цілому, Литовська модель інформаційного забезпечення парламентської діяльності, за якою бібліотека входить до складу Дослідницького департаменту разом із Загальним інформаційним, Економічним і соціальним, а також Політичним і правовим підрозділами, видається підходящою. Запровадження такого підходу:

- дозволить максимально використати наявний ресурсний потенціал парламентської бібліотеки без масштабного додаткового вливання коштів у її реформу (модель, відповідно до якої дослідницька служба входить до складу парламентської бібліотеки, видається менш привабливою, оскільки кадровий і функціональний потенціал підрозділів правової експертизи наразі видається більш потужним);
- частково зніме проблему структурної розгалуженості Апарату Верховної Ради України;
- зменшить навантаження на ряд підрозділів парламентського Апарату, оскільки, по-перше, сприятиме чіткішому та більш збалансованому розподілу обов'язків між різними структурними підрозділами, а по-друге — у перспективі, зменшить кількість зареєстрованих законопроектів, оскільки зробить реальний законодавчий процес більш продуманим і передбачуваним.

Таким чином, зміна підходів до парламентської комунікації та балансу у системі інформаційного забезпечення роботи українського парламенту є актуальним викликом часу. З метою вирішення ряду проблем забезпечення прозорості Верховної Ради України необхідною є структурна реорганізація інформаційних та експертно-аналітичних підрозділів Апарату парламенту. Паралельно ресурсне забезпечення парламентської бібліотеки має бути збільшено з метою підвищення активності та ефективності її використання.



## РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ:

1. До Регламенту Верховної Ради України та Закону про комітети Верховної Ради України варто внести зміни, які передбачатимуть посилення прозорості діяльності Верховної Ради України, зокрема:

а) створення всіма комітетами власних веб-сторінок як складової частини веб-порталу Верховної Ради України;

б) обов'язкове включення до протоколів засідань комітетів результатів поіменних голосувань;

в) оприлюднення на веб-сторінках комітетів планів роботи відповідних комітетів протягом чергової парламентської сесії, звітів про діяльність комітетів; планів-графіків роботи над законопроектами та проектами актів парламенту; інформації про дату, час, місце проведення відкритих засідань комітетів та слухань у комітетах; річних звітів про діяльність комітетів; протоколів відкритих засідань та результатів голосувань з питань порядку денного відкритих засідань; матеріалів та стенограм слухань у комітетах, а також рішень, прийнятих за результатами слухань;

г) оприлюднення кошторису Верховної Ради України та результатів його виконання;

д) оприлюднення всіх висновків щодо законопроектів, які надавались за рішеннями комітетів або зверненнями окремих народних депутатів-членів комітетів тощо (більш детально див. п. 6 «Зведений перелік рекомендацій»).

2. Повноваження Апарату Верховної Ради України в частині перевірки законопроектів на предмет відповідності вимогам статей 90 та 91 Регламенту слід уточнити, передбачивши зокрема, проведення відповідним структурним підрозділом Апарату оцінки внесених законопроектів лише вимогам до їх оформлення (зміст пояснювальної записки, наявність порівняльної таблиці тощо). Перевірка законопроектів на предмет відповідності вимогам до їх змісту (фінансово-економічне обґрунтування, необхідність прийняття проекту на референдумі і т.п.) визначеним статтями 90 та 91 Регламенту, має здійснюватись безпосередньо комітетами Верховної Ради України.

3. До статті 103 Регламенту слід внести зміни, які передбачатимуть:

- закріплення принципу, у відповідності до якого зміст і обсяг експертизи законопроекту має визначатись цілями першого, другого і наступних читань законопроекту;
- обов'язковість здійснення юридичної експертизи перед розглядом законопроекту у першому читанні. Суб'єктами здійснення такої експертизи можуть бути: а) Головне юридичне управління; б) Комітет з питань правової політики. При цьому така експертиза не повинна мати «всеохоплюючого» характеру — її предметом має бути оцінка загальної структури законопроекту, відповідності основних принципів і положень законопроекту вимогам Конституції, міжнародних договорів. Роль Головного науково-експертного управління на цьому етапі доцільно переглянути — Управління, наприклад, може давати наукові висновки щодо соціальних, економічних та інших наслідків прийняття законопроекту як закону, потенційного впливу проекту на об'єкти регулювання, актуальності проекту, ступеня вирішення проектом існуючих проблем у тій чи іншій сфері тощо;
- доцільно передбачити можливість продовження строків надання висновків щодо законопроектів за поданням керівників відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради, наприклад — до 30 днів;
- слід визначити можливі види висновків та підстави ухвалення того чи іншого виду висновку за результатами експертиз законопроектів.

*На перспективу — у відповідності до практики європейських країн слід розглянути можливість підпорядкування відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення інформаційного управління Апарату Верховної Ради України структурному підрозділу, відповідальному за наукове забезпечення діяльності парламенту.*

**Використана література:**

1. Верховна Рада України: низька довіра до великих повноважень. Результати соціологічного та експертного опитувань. Лютий 2010 року, Лабораторія законодавчих ініціатив, <http://parliament.org.ua/upload/docs/Sociology1.pdf>
2. Вершинин М. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследований // «Актуальные проблемы теории коммуникации». Сборник научных трудов. — СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. — С. 98–107.
3. Ганжуров Ю. Місце парламенту України у політичній комунікації // Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України. Матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України. — К.: Парламентське видавництво, 2009. — С. 39–42.
4. Ріст довіри до парламенту: тенденція чи тимчасове явище? Результати соціологічного дослідження. Вересень 2010 року, Лабораторія законодавчих ініціатив, [http://parliament.org.ua/upload/docs/Soc\\_sept2010.pdf](http://parliament.org.ua/upload/docs/Soc_sept2010.pdf)
5. Чеснаков А. Ресурсы INTERNET и российские политические технологии: состояние и перспективы развития // Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. — 1999. — № 4.
6. Шомова С. Политическая коммуникация: социокультурные тенденции и механизмы. — М., 2004. — С. 352.
7. Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic parliaments: A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Parliaments (UNDP, 2010), [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Background\\_Publication\\_Final\\_0.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Background_Publication_Final_0.pdf)
8. Coleman, S. 2010, «Parliamentary democracy and interactive technology». In Routledge Handbook of Internet politics. London, Routledge, pp 86–98.
9. Commonwealth Parliamentary Association (2003) Commonwealth (Latimer House), Principles on the Accountability of and Relationship Between the Three Branches of Government (Latimer House), Article VIII, [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7BACC9270A-E929-4AE0-AEF9-4AAFEC68479C%7D\\_Latimer%20House%20Booklet%20130504.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BACC9270A-E929-4AE0-AEF9-4AAFEC68479C%7D_Latimer%20House%20Booklet%20130504.pdf)
10. ComScore (2010). The state of the Internet in Latin America. Available, [http://www.comscore.com/Press\\_Events/Presentations\\_Whitepapers/2010/State\\_of\\_the\\_Internet\\_in\\_Latin\\_America/\(language\)/eng-US](http://www.comscore.com/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2010/State_of_the_Internet_in_Latin_America/(language)/eng-US)
11. Deirsdottir, Kristin (2010) «Althingi — Parliament of Iceland», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6-9 August, 2010, [http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Kristin%20Geirsdottir%20Iceland\\_IFLA\\_Aug2010\\_kg\\_final.pdf](http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Kristin%20Geirsdottir%20Iceland_IFLA_Aug2010_kg_final.pdf)
12. Diamond, L. 2005 Democracy, Development and Good Governance: The Inseparable Links. Annual Democracy and Governance Lecture, Center for Democratic Development, Accra, Ghana March 1. [http://www.stanford.edu/~ldiamond/papers/CDD\\_lecture\\_05.htm](http://www.stanford.edu/~ldiamond/papers/CDD_lecture_05.htm)
13. Edney, K. And McDougall, D. 2010. «Howard's way? public opinion as an influence on Australia's engagement with Asia, 1996–2007». Australian journal of international affairs, 64 (2), pp. 205–224.
14. Engitu, Simon «Presentation on the Koha integrated library system: Use of open source software for library catalogues», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6–9 August, 2010, presentation, <http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Koha%20IFLA%20paper%202010.pdf>
15. Habermas, J. 1962. The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a categorisation of bourgeois society. Cambridge, MA, Cambridge University Press.
16. Harris, Ian. Promoting the Role of Parliaments. Final Report, ASGP/IPU, April 2003, <http://asia-pacific.undp.org/practices/governance/documents/promotingworkofparliament.pdf>
17. Macnamara, J.R. 2010. The 21st century media (r) evolution: emergent communication practices. New York, Peter Lang.
18. Missingham, Roxanne (2010) «Parliaments of the Future: Trends and Issues», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6-9 August, 2010, transcript <http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Roxanne%20Missingham%20Parliaments%20of%20the%20Future%20-%20trends%20and%20issues.pdf>
19. Missingham, Roxanne (2010) «Opening up parliamentary information to the public», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6–9 August, 2010, transcript <http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Roxanne%20Missingham%20Opening%20up%20access.pdf>

20. Newlen, Robert «Enhancing Analysis for the U.S. Congress: Congressional Research Service (CRS) Use of Geospatial Technology», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6–9 August, 2010, transcript, [http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Robert%20Newlen%20CRS\\_IFLA\\_2010\\_Paper\\_3.pdf](http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Robert%20Newlen%20CRS_IFLA_2010_Paper_3.pdf)
21. Parliament and Democracy in the 21st Century – a Guide to good Practice (IPU, 2006), <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/democracy-rpt.pdf>
22. Parliamentary Library, research and Archive Services of Europe: description of the Parliamentary Library, Research and Archive Services of Europe +Israel, the United States of America, Council of Europe, European Parliament and, Assembly of the WEU, <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/pub/publication.do?start=10>
23. Papacharissi, Z. 2010, «The public sphere and beyond». In Routledge Handbook of Internet politics. London, Routledge, pp. 231–245.
24. Pitkin, H. 1967. The concept of representation. Berkeley, University of California Press.
25. Pullinger, John «Continuous improvement» in the House of Commons Library», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6–9 August, 2010, transcript, [http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/John%20Pullinger%20p00220\\_quality\\_strategy\\_\\_2\\_.pdf](http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/John%20Pullinger%20p00220_quality_strategy__2_.pdf)
26. Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures. A Study Group Report (CPA, 2006), <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/CPA%20-%20Recommended%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20-%202012.2006%20-%20EN%20-%20Standards.pdf>
27. Rugambwa, Innocent «Parliaments of the Future: the case of Africa», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6-9 August, 2010, presentation, <http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Innocent%20Rugambwa%20IFLA%202010%20Panelist%20Discussion.pdf>
28. Towards the Development of International Minimum Standards for Democratic Legislatures (NDI, 2006), [http://www.agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures\\_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures\\_0.pdf](http://www.agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures_0.pdf)
29. Valentine, Ellie (2010) «Evolving Parliaments», presentation to 26th IFLA Pre Conference of Library and Research Services for Parliaments, Stockholm, Sweden, 6-9 August, 2010, presentation <http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/biblioteket/Ellie%20Valentine%20P%20of%20the%20future.ppt>
30. World E-Parliament Report (the Global Centre for ITC in Parliament, UN, IPU, 2010), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039336.pdf>

# ЗАРУБІЖНІ СТАНДАРТИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ЗАКОНОДАВЧИХ ОРГАНІВ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ\*

**Ольга БАТІЩЕВА,**  
*Старший викладач кафедри документознавства та інформаційної діяльності факультету політико-інформаційного менеджменту Національного університету «Острозька академія»*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі індикатором «здоров'я» демократії є те, як працює її парламент. Проблема ефективності законодавчих органів давно постала перед дослідниками на заході. Основні мотиви проведення практичного оцінювання діяльності законодавчих органів часто є досить прагматичні: в умовах розвинутої демократії, надто де широко надане право законодавчої ініціативи, очікування суспільства стосовно роботи законодавчого органу та витрати на його утримання є часто надзвичайно високими, що важко виправдати економічною ефективністю, однак виправдується іншими, як правило, політичними, мотивами.

У розвинутих країнах громадяни, зазвичай, з усією відповідальністю ставляться до питання витрачання коштів бюджету, що формується з податків, які стягуються з їх індивідуальних доходів. Водночас, усвідомлюючи важливу потребу у виконанні законодавчих функцій представниками своїх інтересів, суспільство погоджується на високу ціну, яку змушене заплатити, щоби зробити це можливим. Крім того, якщо інтереси окремих соціальних груп чи політичних сил слабко, або взагалі не представлені у парламенті, проблема ефективності роботи законодавчого органу та громадського моніторингу його діяльності стає одним з резонансних питань, що просувається цими групами у політичний дискурс суспільства. Так, у багатьох штатах США незалежні дослідницькі організації здійснюють щорічне оцінювання ефективності депутатів законодавчих зборів та оприлюднюють їх результати, які згодом широко обговорюються у суспільстві [11, 513; 2].

Як засвідчує аналіз статистичних даних, навіть у розвинутих демократіях спостерігається тенденція до зниження рівня довіри до влади в цілому і до різних її гілок, у тому числі до депутатів, що здійснюють представницькі функції у законодавчих органах.

Не у всіх випадках така тенденція може пояснюватись в цілому незадовільною (неефективною) роботою депутатів. З одного боку, існує ймовірність того, що загальносуспільне підвищення рівня освіти, а також рівня добробуту у суспільстві призводить до пильнішої уваги його членів до роботи державних органів, у тому числі законодавчої гілки влади. З іншої сторони, часткове пояснення проблеми криється в індивідуальній та колективній (суспільній) перцептивно-психологічній та комунікативній площині: скрізь у демократичних країнах та тих, що стали на шлях демократизації, законодавчі органи в цілому, а також індивідуально народні обранці, відчуючи тиск та пильну увагу ЗМІ, опозиції, свого електорату та суспільства в цілому, усвідомлюють велику відповідальність та залежність своєї подальшої політичної кар'єри від оцінки своєї діяльності електоратом, а отже, змушені працювати в умовах все більшої відкритості.

Таким чином, необхідність проведення оцінювання ефективності роботи законодавчого органу виникає з багатьох причин, серед яких: 1) визначення стану справ з метою врахування їх у кошторисі парламенту або стратегічному плані органу; 2) часто оцінка ефективності законодавчого органу передує парламентській реформі; 3) з метою інформування депутатів про стан справ та основні проблеми парламенту; 4) для того, щоби підтвердити результати оцінювання потреб у випадку надання фінансової допомоги з інституційного розвитку іноземними спонсорами; 5) у випадку, коли оцінювання проводиться незалежними громадськими організаціями, метою його є стимулювання розвитку парламенту у напрямку до більшої прозорості, репрезентативності та відповідальності перед виборцями [3, 12–15].

На сьогоднішній день практично відсутні науково обґрунтовані статистичні чи економетричні методи оцінки економічної ефективності роботи парламенту, оскільки результатом діяльності законодавчих органів не є отримання прибутків [5, 42]. Крім того, труднощі у виробленні такої методології пов'язані з тим, що, з одного боку, неможливо чітко визначити агента дії (закон, не зважаючи на те, що його може ініціювати окремий депутат, все ж таки є результатом колективної діяльності депутатів та персоналу парламенту в цілому), а з іншого — через суперечливість питання, наскільки закон у його редакції є якісним [12; 10] та прийнятним (бажаним) для виборців чи суспільства в цілому.

\* Робота, представлена на Першій щорічній міжнародній науковій конференції «Парламентські читання» (Київ, 1–2 жовтня 2010 року).



Таким чином, метою дослідження, результати якого викладено у статті, стало вивчення існуючих у західній науці методів визначення ефективності роботи законодавчого органу. Основними завданнями дослідження, здійсненого на основі аналізу наукової літератури, стали: 1) опрацювання існуючої методології дослідження ефективності парламенту; 2) критичний аналіз та виявлення труднощів у визначенні критеріїв ефективності у сосунку до роботи законодавчого органу; 3) розгляд стандартів діяльності парламенту, що лежать в основі традиційного методу оцінювання його ефективності.

**Історіографія проблеми.** Більшість з існуючих у науці праць, присвячених методології вимірювання економічної ефективності урядових органів, таких іноземних авторів, як А. Розентал, Д. Ашер, Дж. Брендл, Л. Райзелблаха, М. Кохен, Дж. Квіглей, Л. Вольф, Л. Джоунз, Дж. МакКафрі, В. Кім, К. Вейсерт, Дж. Комер, Р. Собель, К. Гаванде та Т. Віллер [2; 4; 5; 6; 7; 10; 11], базуються на вивченні ефективності конкретних галузевих урядових програм, результати яких як продукти діяльності урядовців та продуктивність їх праці краще піддаються вимірюванню.

Оцінювати ефективність діяльності парламенту мірою розв'язання актуальних суспільних проблем практично неможливо, оскільки не лише від детально продуманих законів залежить успіх державної політики, а й від приведення їх у дію, контролю за їх виконанням, що делеговані виконавчій та судовій гілкам влади. Цей феномен досліджував американський учений Ден Ашер, який намагався з'ясувати, чи економічна ефективність законодавства пов'язана з ефективністю роботи парламенту чи судових органів, які покликані стежити за виконанням законів, і прийшов до висновку, що ефективність законів залежить більшою мірою від законодавчого органу [10, 334–335].

Американський дослідник Альфред Фенглер спробував дослідити зв'язок продуктивності роботи законодавців та їх віку. Продуктивність роботи депутата як один з можливих критеріїв ефективності дослідник визначив кількістю випадків 1) ініціювань законопроекту чи поправок до нього, 2) прийняття запропонованого законопроекту, а також 3) випадками абсентеїзму [4]. Основою дослідження А. Фенглера стало вивчення статистичних даних законодавчих зборів штату Вермонт, аналіз яких дав підстави автору стверджувати, що законодавці старшого віку у двічі менше ініціюють законопроекти, однак ефективніше працюють у розробці законопроектів, що мають більше шансів бути остаточно прийнятими як закони у запропонованій редакції. Автор пояснює такі результати не стільки досвідом роботи, скільки чинниками психологічного характеру, наприклад, вищою цілеспрямованістю, кращими навичками комунікації та співпраці, а також більшою кількістю контактів та дружніх відносин у законодавців старшого віку, для яких конкуренція на політичній арені часто не є визначальною метою як для їх молодших колег [4, 331].

Подібний підхід простежується і у авторів К. Гаванде та Т. Віллера, які стверджують, що на продуктивність роботи в органах державної влади, особливо у законодавчих органах, суттєво впливають такі важливі чинники як мораль та співпраця, а схеми оплати праці, прив'язані до результатів роботи, що можна виміряти, часто негативно впливають на роботу законодавця [5, 56].

Ефективність парламенту через оцінку якості законодавства спробували вивчати Дж. Квіглей, Л. Вольф та Л. Джоунз. Слід зауважити, що подібної логіки слідували експерти Лабораторії законодавчих ініціатив, вивчаючи напрями підвищення ефективності українського парламенту, які визначили якість закону через частоту його перегляду на веб-сторінці парламенту [12]. Однак, ймовірність того, що низька частота звернення до закону прямо і більшою мірою пов'язана з його низькою якістю, видається недостатньо обґрунтованою, оскільки низька частота перегляду може пояснюватись і такими факторами, як недостатня популярність веб-сторінки парламенту, низький рівень доступу до Інтернет зв'язку та існування альтернативних джерел законодавчих актів, якими традиційно користуються громадяни, або незастосовність закону на практиці (необов'язково через причину його низької якості) та іншими причинами.

Наступним поширеним підходом у дослідженні ефективності законодавчих органів є вивчення її через сприйняття (громадян, експертів, урядовців, самих законодавців). Так, американський науковець Керол Вейсерт у своєму дослідженні методом експертного опитування, що тривало впродовж 10 років, вивчала зв'язок сприйняття ефективності роботи законодавців та змін у найбільш важливих чи резонансних суспільних проблемах [11]. Зауважимо, що причинно-наслідковий зв'язок у гіпотезі К. Вейсерт зворотній: не від ефективності законодавця залежить привертання уваги до проблеми, а навпаки: чим актуальнішою стає проблема, тим більше депутати привертають увагу до себе і ефективність їх роботи збільшується; і навпаки — як тільки увага громадськості до проблеми спадає, зменшується й активність депутатів. Сприйняття ефективності законодавців К. Вейсерт вивчала через функцію таких змінних, як асоціація імені законодавця з гучною проблемою, головування у комітеті, лідерство, авторство законопроекту, партійна при-

належність, стаж роботи у законодавчому органі та вік [11, 514]. Висновок, до якого прийшла дослідниця, полягає у тому, що законодавці намагаються бути активними у проблемах, що активно обговорюються у суспільстві, оскільки це підвищує їх рейтинг та створює у сприйнятті інших їх образ як ефективних законодавців.

Джон Комер з університету штату Небраска, здійснив оцінку діяльності законодавчих зборів, взявши за основу такі критерії ефективності, які традиційно використовуються у дослідженнях на цю проблематику, запропоновані ще Л. Райзельблаха та Т. Флінном. Серед них: 1) відповідальність депутата за виконання обов'язків (що автор вимірював рівнем задоволеності громадян роботою законодавчого органу); 2) ефективність реагування на запити громадян та організацій (вимірюваний досвідом та відчуттям громадян, що вони можуть вплинути на законодавчий процес, а також ставленням та обізнаністю законодавців про пріоритети груп інтересів); 3) підзвітність (як впевненість виборця у тому, що його чи її голос на користь конкретного депутата впливатиме на вирішення проблем, що є на порядку денному); 4) та структура лідерства, яка дозволяє лідерам спрямовувати роботу законодавчого органу на розв'язання проблем [2, 98–100].

Б. Гербер, Ч. Махестас та Н. Дометріус досліджували ефективність існуючих механізмів попереднього контролю, які є у компетенції законодавчих органів, такі як розгляд процедур, право вето та затвердження політики парламентом також методом експертного опитування (урядовців), що дозволило авторам стверджувати, що якщо такі повноваження є у законодавчого органу, він в цілому сприймається як більш ефективний [6, 34].

Потрібно зауважити, що задоволеність громадян роботою парламенту не є досконалим індикатором його ефективності, що пояснюється взаємозв'язком не лише економічної ціни окремих кроків законодавців, а й політичної та суспільної. Наприклад, якщо законодавчий орган ухвалює політику підвищення податків чи скорочення видатків з державного бюджету, сприйняття роботи органу у суспільстві може бути вкрай негативним, не зважаючи на обґрунтованість такого кроку як ефективного способу фіскальними чи економічними методами розв'язати суспільні проблеми. Цю залежність між політичною ціною діяльності законодавців та сприйняттям ефективності парламенту вивчав дослідник Р. Собель [7].

Враховуючи труднощі у виявленні ефективності діяльності парламенту, пов'язані з об'єктивною специфікою законодавчого процесу та залежністю ефективності законів від інших факторів, наприклад, роботи інших гілок влади, найчастіше в основу існуючих стандартів діяльності законодавчих органів покладені якісні методи оцінки їх відповідності чітко визначеним стандартам демократичного парламенту. На такому підході базується, наприклад, методика оцінювання стану демократії Міжнародного інституту допомоги демократіям (IDEA's State of Democracy Assessment Methodology) [9]. Основні стандарти, які використовуються у визначенні ефективності законодавчого органу чітко простежуються у визначенні демократичного парламенту у сучасному розумінні: «Демократичний парламент – це парламент, склад якого «представляє політичну волю та різноманіття соціальних груп, ефективно виконує свою законодавчу та контрольну функції, прозорий у своїй діяльності, доступний та відповідальний перед громадянами» [3, 4].

Асоціація парламентарів співдружності, недержавна організація, що об'єднала у собі більше 16 тисяч членів, що мають досвід роботи у законодавчому органі, спільно з представниками Проекту з розвитку Організації об'єднаних націй, Національного демократичного інституту, Інституту Світового банку, розробила перелік критеріїв, за якими парламенти країн можуть перевіряти ефективність власної роботи [1; 8]. Слід зазначити, що метою цього проекту було розробити стандарти діяльності законодавчих органів для країн, що нещодавно стали на демократичний шлях та не мають досвіду роботи законодавчих органів. Водночас, як видно з аналізу документу, запропоновані критерії традиційно використовуються парламентами з багатим досвідом.

Популярність методу визначення ефективності парламенту шляхом розгляду відповідності його діяльності визначеним стандартам помітна і у спробі української Лабораторії законодавчих ініціатив у Концепції змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України [12].

У традиційному підході всі критерії розподілено на категорії: які стосуються 1) аспектів репрезентативності парламенту; 2) незалежності парламенту; 3) парламентської процедури; 4) відповідальності перед громадськістю; 5) парламентських послуг; та 6) взаємовідносин парламенту та ЗМІ [1, 8; 8]. У літературі зустрічаємо й додаткові категорії критеріїв, наприклад: 1) участь парламенту у зовнішній політиці та 2) контроль законодавчого органу над виконавчою гілкою влади [3].

Стисло розглянемо основні критерії, відповідність яким дозволяє стверджувати, що законодавчий орган є ефективним у своїй роботі.

Відповідність стандарту *репрезентативності парламенту* має місце лише тоді, якщо всім громадянам забезпечено рівне право голосу шляхом вільного та таємного голосування. Водночас, процедура виборів та підрахунку голосів повинна якомога найбільше відповідати критерію прозорості, адже від цього залежатиме довіра громадян до результатів виборів. Серед стандартів репрезентативності називається також забезпечення рівних прав жінкам, представникам національних, сексуальних меншин, людям з фізичними вадами та незадовільним станом здоров'я [1; 8, 3; 3, 18].

Створення парламентських комітетів повинно відбуватись із урахуванням партійного складу законодавчого органу: обов'язково повинно бути збережене пропорційне відношення між представниками партій більшості та меншості. Правила та критерії формування парламентських фракцій повинні бути чітко визначені та задокументовані у регламенті.

*Регулярність зібрань* — інший важливий критерій, що забезпечує безперебійну роботу законодавчого органу, і який у більшості країн чітко визначений у конституції. Тривалість сесій парламенту залежить від країни та визначається потребами суспільства в узгодженні дій стосовно важливих суспільних завдань. Так, у Японії парламентська сесія триває 150 днів, у Пакистані таких сесій три з обов'язковими парламентськими канікулами між ними, що у сукупності не повинні перевищувати 120 днів.

Слід зазначити, що серед науковців та практиків законодавчого процесу немає узгодженості у думці стосовно обмежень *терміну виконання законодавчих функцій*. Вважається, що оптимальний термін повинен відображати потребу у відповідальності представників перед своїми виборцями за зроблену роботу під час перебування у парламенті та забезпечувати громадянам механізми усунення неефективного депутата від роботи у парламенті. Водночас, і самі законодавці повинні мати право скласти свої повноваження [8, 4].

Для забезпечення представлення інтересів громадськості її представниками у парламенті, депутати повинні мати право змінювати порядок денний роботи законодавчого органу, що створюється спікером та подається на розгляд всіх парламентарів. Всі законодавці повинні мати право законодавчої ініціативи, а також пропонувати поправки до чинних законів незалежно від того, до більшості чи меншості належить їх партія у парламенті, крім того, для реалізації цього права повинні існувати чітко розроблені процедури [1; 3, 20; 8, 16]. Однак, експерти застерігають, що потрібно обмежувати право депутатів ініціювати закони певною їх кількістю, щоби не блокувати роботу парламенту невинувато великим масивом законів, які він не спроможний буде ефективно опрацювати.

Нормативно-правові, законодавчі акти стосовно регламенту роботи законодавчого органу повинні бути лише у компетенції самого парламенту. Однак, доцільно підняти бар'єр голосів для проходження поправки до регламенту до абсолютної більшості, як це закріплено в Австрії чи Коста Ріці. Крім того, приклад Франції, де конституційний суд розглядає кожен таку поправку, за яку попередньо проголосували обидві палати, також може бути корисним для забезпечення правомірності ухвалених рішень. У Сполучених Штатах Америки у конституції закріплено право кожних законодавчих зборів ухвалювати свої правила та процедури [1, 19].

*Відповідальність перед виборцями* — основний критерій демократичного парламенту. Стандартами у цій категорії є регулярність зустрічей депутатів з виборцями; ефективна виборча система, що забезпечує як групову так і індивідуальну відповідальність депутатів перед електоратом; ефективність контролю над фінансуванням діяльності партій та кандидатів; прийнятність громадськістю системи оплати праці та пільг депутатів; систематичне вивчення рівня довіри парламенту [3, 22].

Іншою важливою вимогою, що, однак, часто порушується, є неприпустимість делегування помічникам чи представникам депутатів або персоналу законодавчих зборів права брати участь у голосуваннях за відсутності депутата. Ця вимога є чинною і у випадку голосувань депутатів у парламентських комітетах. Особливо важливо дотримуватися цієї вимоги, зазначають експерти, у пост-конфліктних країнах [1, 21; 8, 24].

Законодавчий орган повинен мати ефективні важелі впливу на відповідальність виконавчої влади, наприклад, право висловлювати недовіру посадовим особам виконавчих органів, чи уряду в цілому. Однією із вимог є наявність у парламенту ефективних механізмів контролю над призначеннями на посади у системі органів виконавчої влади, право дострокового звільнення з посади чи притягнення до відповідальності окремих членів уряду [3, 19]. У випадку двопалатного парламенту, та палата, члени якої обираються виборцями, має право висловлювати недовіру уряду [1, 29]. Так само законодавчі органи демократичних країн повинні мати контрольні повноваження над внутрішніми військами, розвідувальною та службою безпеки [1, 32].

Важливою умовою суверенітету законодавчої гілки влади віз-а-ві виконавчої має бути чітко визначена процедура скликання законодавчих зборів на позачергові сесії, повноваження якої повинні

належати самому парламенту [1, 19–20; 3, 19; 8, 16–17]. У випадках негайної потреби в інтересах громадськості вищий виконавчий орган також може скликати парламент на позачергову сесію, як це відбувається у Сполучених Штатах Америки чи у Великобританії.

Іншою вимогою, що забезпечує незалежність законодавчого органу від органів виконавчої влади є прийняття власного кошторису [1, 23; 3, 19; 8, 43–45]. Водночас, для забезпечення відповідності критерію відповідальності перед громадянами, кошторис парламенту повинен бути оприлюдненим та доступним для всіх. Для попередження нецільового використання фінансових ресурсів парламенту, доцільно розробити механізми контролю за використанням коштів, наприклад, призначених на оплату експертизи чи консультування експертами, як це відбувається у шотландському парламенті, де за фінансові витрати відповідає спікер парламенту [1, 21–22; 8, 25–29].

*Контроль діяльності органів виконавчої влади.* У парламентських республіках існує традиція проведення регулярних сесій парламенту, які відводяться для відповідей міністрів та інших членів уряду на запитання законодавців. Питання можуть передаватись у відповідний орган завчасно, однак відповідь також повинна надійти до певного терміну у законодавчий орган. В середньому традиційно дається 6 днів для підготовки відповіді на запит парламенту, наприклад, у законодавчих органах Данії, Норвегії, Угорщині, Кореї, Великій Британії [1, 30].

Якщо контроль діяльності органів виконавчої влади здійснюється іншою стороною, то звіт про перевірку повинен спочатку надходити для розгляду у парламент, а не направлятися у виконавчу владу, де, у випадку, якщо результати перевірки будуть незадовільними, цей звіт може затриматися на довгий період часу та бути переданий у парламент лише тоді, коли втратить свою актуальність.

Іншою рекомендацією науковців та експертів-практиків законодавчого процесу є наступна: комітет з фінансового контролю за витратами уряду у парламенті повинен очолюватись лідером від партії меншості. Це забезпечить кращий контроль за витрачанням державних ресурсів та незалежність у контролі від урядовців, які часто призначені на посади від партії більшості. Для ефективності контролю також потрібно забезпечити повний доступ законодавчого органу до оперативного бюджету урядових органів влади, а також достатньо часу та експертизи для ефективного аналізу фінансових документів [8, 47–49]. З цією метою рекомендується створення постійного органу з контролю за бюджетом у парламенті на зразок тих, що функціонують у конгресі США та законодавчих органах інших країн.

Також повинен існувати незалежний неурядовий орган, що здійснював би аудит та оприлюднював його результати своєчасно, оскільки, як засвідчили результати досліджень комісії Асоціації парламентів співдружності, у більшості країн, результати контролю публікуються часто декілька років після закінчення фінансового року, що часто унеможлиблює відповідальність [1, 25]. В ідеалі, такий звіт повинен розглядатися не пізніше як за три місяці після закінчення фінансового року, або у гіршому випадку, перед першим слуханням проекту бюджету на наступний фінансовий рік.

*Прозорість.* Важливим критерієм, що дозволяє визначити ефективність роботи парламенту, є обов'язкова наявність розміщених в електронній формі, або доступні у будь-якому іншому форматі детальні стенограми щоденних пленарних засідань та слухань у комітетах, а також результатів голосувань депутатів законодавчого органу. Ця вимога диктується правом громадян на повну та достовірну інформацію про роботу законодавчого органу [1, 27–28; 3, 21]. Стенограми засідань парламентських комітетів також повинні бути доступні для громадськості, за винятком тих, на яких розглядаються питання національної безпеки, чи на прохання свідків, які заслуховуються на засіданнях комітету. У таких випадках процедура повинна бути чітко прописана у регламенті роботи комітетів [1, 31; 3, 21].

Критеріями щодо забезпечення доступу до інформації, у тому числі і фізичного доступу до засідань парламенту для громадян та представників ЗМІ є проста та така, що не займає багато часу, процедура запиту інформації [3, 21].

Окремою рекомендацією була висунута вимога синхронного перекладу дебатів, що транслюються у прямий ефір та документації, що публікується у результаті парламентських сесій та засідань комітетів, мовами національних меншин для забезпечення прозорості роботи парламенту та відповідальності депутатів перед виборцями. Прикладом такої практики було названо законодавчі органи Канади та Індії, де переклад здійснюється постійно, а також Європарламент, у якому здійснюється переклад, у тому числі синхронний, 21 мовами.

Значною мірою ефективність парламенту залежить і від рівня професійних навичок, досвіду, оптимальної кількості та відповідної компенсації за роботу *адміністративного, дослідницького персоналу законодавчого органу*. Водночас, важливо також чітко розрізняти персонал від партій та



позапартійний персонал парламенту, особливо у виконанні адміністративних, консультативних та дослідницьких функцій. Відбір позапартійного персоналу повинен здійснюватись на конкурсній основі, з урахуванням професійних досягнень та рівних прав, а у виконанні своїх обов'язків такий персонал повинен бути захищений від політичного тиску. З цієї ж причини голова парламентської служби повинен також бути позапартійним [1, 37–38; 3, 20; 8, 34–38]. Доцільним є також застосування окремого кодексу етичної поведінки персоналу парламенту, що визначатиме основу взаємовідносин між ним та депутатами.

У рекомендаціях щодо *фінансування партійних груп* зазначено, що законодавчий орган повинен виділяти достатні фінансові ресурси для забезпечення прозорості діяльності партій. Водночас, експерти зауважують, що у випадку дефіциту бюджету, особливо це стосується країн, що розвиваються, потрібно стежити, щоби не було перекосів у фінансуванні на користь партійної більшості у парламенті та зловживання державними ресурсами. Доцільніше розподіляти ресурси між партійними групами пропорційно до кількості представників від кожної партії у законодавчому органі, на зразок того, як це відбувається у Парламенті Шотландії.

Іншим важливим аспектом ефективності роботи законодавчого органу у її співвідношенні з витратами на утримання парламенту є проблема фінансування забезпечення *депутатських пільг*. Основним критерієм, яким потрібно керуватися у цьому питанні, за рекомендаціями експертів, повинно бути обґрунтування витрат народних обранців на роботу з виборцями. Крім того, потрібно стежити, щоби схеми відшкодування витрат були справедливими по відношенню до всіх, щоби не було викривлень на користь правлячої партії (партії більшості), або голів комітетів, що, як правило, і представляють партію більшості. Витрати повинні бути економічно обґрунтованими і іншою неодмінною вимогою є обов'язкова звітність депутатів про витрачені кошти не лише перед контрольними органами, а й перед громадськістю.

Заробітна платня депутата повинна бути на рівні заробітної платні чиновників вищих рангів, щоби забезпечити кожному громадянину, що був обраний у законодавчий орган, незалежно від його фінансового становища, компенсацію, адекватну умовам роботи та відповідальності, що несуть на собі депутати. З іншого боку, вона не повинна бути суттєво вищою, ніж у чиновників інших гілок влади, щоби не створити перекося у розумінні суспільної важливості різних гілок влади [1, 18; 8, 13–15].

Світовою тенденцією сьогодні є поширення функціонального, а не абсолютного *імунітету законодавця*, який діє лише на термін перебування на посаді законодавця парламенту. Вивчення досвіду зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що у більшості з них законодавцям забезпечується *імунітет на висловлювання під час обговорень*, дебатів та засідань у стінах парламенту. Однак імунітет не поширюється на висловлювання депутата під час виступів поза приміщенням законодавчого органу, наприклад, при зустрічі з виборцями чи представниками громади [8, 10].

Експерти наголошують, що потрібно забезпечити баланс між захистом законодавців від політичних переслідувань під час та після виконання ними законодавчих функцій та спокусою зловживати своїм винятковим становищем, що у ряді країн призводить до ситуації, коли депутати балотуються на наступний термін, щоби зберегти імунітет та уникнути кримінальної відповідальності за свої вчинки. У низці країн, імунітет знімається із законодавця, якщо покарання за вчинок, у якому він чи вона звинувачується, не перевищує певний термін, наприклад, у Швеції — це 2 роки, у Філіппінах — 6. У низці країн (Єгипет, Румунія, Греція, Португалія, Таїланд, Кенія та ін.) імунітет законодавців захищає їх лише від адміністративної відповідальності. Орган, у компетенції якого є зняття імунітету депутата, повинен бути поза системою виконавчої гілки влади. Найчастіше, це окремий комітет парламенту з депутатських привілеїв, який вирішує справи, пов'язані з імунітетом депутата [8, 10–12].

*Залучення громадян у процес прийняття рішень.* Законодавчий орган повинен усіляко сприяти залученню у законодавчий процес громадськості та громадянського суспільства, особливо, молодь [3, 21]. Ця участь можлива за умови, якщо громадськість розумітиме специфіку роботи парламенту, а це, у свою чергу, забезпечується за умови, якщо парламент у своїй роботі є прозорим. Участь громадськості може відбуватись у формі громадських слухань з питань законопроектів (за прикладом Канади, де регулярно відбуваються громадські консультації з питання проекту федерального бюджету). Обов'язковою вимогою є завчасне інформування громадян про законопроекти, що розглядатимуться у парламенті [1, 31–32].

Важливою умовою участі громадян у розробці законопроектів є забезпечення захисту прав громадян, що свідчать на засіданнях парламентських комітетів [1, 33].

Для того, щоби законодавчий орган був «лідером у демонстрації прикладу гарного урядування та відповідальності» [1, 34], повинні існувати механізми для виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності законодавців за корумповані дії. Тому, для *попередження конфлікту інтересів*

одним із стандартів, що повинен жорстко контролюватись, має бути неможливість займати посаду одночасно в відомствах інших гілок влади, крім законодавчої, а також працювати в іншій палаті, у випадку двопалатного парламенту. Серед причин конфлікту інтересів, зазначають експерти, може також бути конфесійна приналежність, коли перед тим, як почати працювати у парламенті, парламентарі або члени персоналу змушені скласти релігійну присягу проти власної волі [8, 8–9].

У більшості законодавчих органів сучасних демократичних країн існують детально розроблені кодекси етики та поведінки законодавця з метою запобігання конфлікту інтересів, де визначені деталі щоденної роботи депутата у його відносинах з виборцями, лобістами, колегами, опозицією і т.п. [1, 34]. Крім того, депутати повинні повністю декларувати свої фінансові та бізнес інтереси, а окремий неурядовий орган повинен здійснювати нагляд за відповідністю цьому стандарту, на зразок комісії з питань етики у законодавчій гілці, що існують у кожному штаті США.

**Висновки.** Отже, потреба у винайденні та подальшому науковому обґрунтуванні методів визначення ефективності парламенту є очевидною, оскільки відчутною є тенденція до розташування ресурсів державного бюджету відповідно критерію ефективності. Аналіз літератури з цієї проблематики дозволяє стверджувати, що більшість із зарубіжних досліджень базуються на якісних методах, серед яких чільне місце посідає метод експертного опитування, а критерії, які застосовуються до визначення рівня ефективності депутатів та парламенту в цілому часто чітко не розрізняються, а розглядаються у комплексі, що у свою чергу призводить до принципових помилок у розумінні причин низької ефективності парламенту та способів її підвищення. З огляду на це, доцільним є чітке окреслення вищезазначених відмінностей та їх подальше вивчення.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Benchmarks for democratic legislatures: a study group report of the Commonwealth parliamentary association. – London, 2006. – 128 P.
2. Comer, J.C. The Nebraska non-partisan legislature: An evaluation / J.C. Comer // State and Local government review. – 1980. – Vol. 12. – № 3. – P.98–102.
3. Evaluating parliament: a self-assessment toolkit for parliaments. Interparliamentary union. – 2008. – 34 p.
4. Fengler, A. P. Legislative productivity of elderly legislators / A.P. Fengler // Polity. – 1980. – Vol. 13. – № 2. – P.327–333.
5. Gawande, K. Measures of effectiveness for governmental organizations / K. Gawande, T. Wheeler // Management Science. – 1999. – Vol. 45. – № 1. – P.42–58.
6. Gerber, B.J. State Legislative influence over agency rulemaking: the utility of ex ante review / B.J. Gerber, C. Maestas, M.C. Dometrius // State politics and policy quarterly. – 2005. – vol. 5. – № 1. – P. 24 – 46.
7. Sobel, R. The political costs of tax increases and expenditure reductions: Evidence from State legislature turnover / R. Sobel // Public Choice. – 1998. – Vol. 96. – № 1–2. – P.61–79.
8. Toward the development of international standards for democratic legislatures: a discussion document for review by interested legislatures, donors and international organizations. – National democratic institute of international affairs. – 2007. – 89 p.
9. Tungwarara, O. IDEA's state of democracy assessment methodology: What we have contributed and what we have learnt [Electronic resource] / O. Tungwarara. – IPSA World congress. – Fukuoka, 2006. – 32 p. – Accessed at: [http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619\\_ipsa\\_ozias.pdf](http://democratic.audit.anu.edu.au/papers/20060619_ipsa_ozias.pdf).
10. Usher, D. The color of the judges eyes: Efficiency as a criterion for the legislature and for the courts / D. Usher // Public Choice. – 2001. – Vol. 107. – № 3/4. – P.333–357.
11. Weissert, C.S. Issue salience and state legislative effectiveness / C.S. Weissert // Legislative studies quarterly. – 1991. – Vol. 16. – № 4. – P.509–520.
12. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України // Часопис Парламент, 2010. – № 1. – С. 3–40.

# ВИБОРЧА СИСТЕМА ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА ПРЕДСТАВНИЦЬКУ ФУНКЦІЮ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ\*

Прийняття або затвердження Основного Закону держави тим чи іншим народом завжди відображало і буде відображати прагнення до таких цивілізаційних здобутків та цінностей як народний суверенітет, верховенство права та закону, тобто — демократії.

Моделі демократичних інститутів зародились ще за Давніх часів і згодом, еволюціонувавши, породили таке загальновідоме явище представницької демократії як парламент. Історично прийнято вважати, що перший у світі виборний парламент (у сучасному розумінні) був зібраний Симоном де Монфором у 1265 році у Великобританії, еволюціонувавши з англосаксонського витенагемоту (древня королівська рада) завдяки прийнятій Великій хартії вільностей 1215 року. Таке тогочасне нововведення сприяло у подальшому створенню «Модельного парламенту» 1295 року (прийнятого Едуардом I), який потім був поділений на дві палати: у першій засідала вища аристократія та вище духовенство; у другій — лицарі та міщани [1]. Важливою особливістю цього інституту було те, що жоден закон не міг бути прийнятим без згоди обох палат та Суверену (оскільки той також входив у структуру Парламенту) [2, 33–34].

Сучасний парламент — це інститут влади, що має величезну кількість функцій, особливу внутрішню та організаційну структури. На мій погляд, високої уваги заслуговує власне представницька функція, оскільки ці законодавчі органи створюються та існують заради відображення та забезпечення інтересів усіх верств населення, незалежно від раси, кольору, статі та інших відмінностей.

Але щоб порівнювати, чи втілена у тому чи іншому парламенті представницька функція, чи ні, потрібно знати не тільки реалії сьогодення, а й теоретичні аспекти, зокрема — фактори, які впливають на рівень представництва парламенту.

Деякі вчені відносять виборчу систему до гарантій представницької функції парламенту. Але, на мій погляд, її можна розглядати і як фактор, що обумовлює останню.

Представницька функція слугує вираженню диференціації суспільства за інтересами. У процесі політизації цих процесів, їх подальшої трансформації у політичну волю та у проекти актів парламент постає ніби суспільним арбітром, тобто він покликаний розкривати конфлікти інтересів різних соціальних верств і груп та знаходити можливі компроміси.

Дану функцію парламент здійснює на базі демократичного виборчого права та демократичної системи виборів. Виборча система виступає основним механізмом реалізації принципу політичного представництва. Залежно від змінних показників (величина округу, правило переведення отриманих голосів у мандати, голосування за конкретного кандидата або список кандидатів від партії тощо), як правило, у політичній теорії фігурують три типи електоральних систем: *мажоритарна, пропорційна та комбінована, мажоритарно-пропорційна* [3, 200–201].

Основний поділ між ними полягає в тому, що мажоритарні системи звичайно пропонують окремих кандидатів, пропорційні системи — партійні списки, однак кожна з цих систем припускає існування декількох варіантів.

За загальним визначенням *мажоритарна система* (від французького слова *majorite* — більшість) — об'єднує групу виборчих систем, в основу яких під час підбиття результатів голосування покладено принцип більшості. За цим принципом обраним вважається той кандидат, за кого була подана більшість голосів. Дж. Сарторі пропонує вважати систему *мажоритарною*, якщо голосування відбувається в округах (зазвичай одномандатних), а результати голосування зводяться за формулою «переможець одержує усе», відповідно до якої кандидат, підтриманий найбільшою кількістю виборців, виграє, а інші виборці залишаються непередставленими. Також мажоритарній системі властивий серйозний недолік. Парадокс цієї виборчої системи полягає в тому, що гіпотетично в масштабах країни можна зібрати 49 відсотків голосів виборців, але не отримати жодного місця в парламенті. І також — навіть якщо партія або блок отримає по країні трохи більше 50% голосів, але в більшості округів трохи поступатиметься іншим партіям, то дана партія, що користується найбільшою підтримкою, може отримати менше половини місць в законодавчому органі [4].

**Марина  
ЄФРЕМОВА,**

*Національна  
юридична академія  
України імені  
Ярослава Мудрого*

\* Робота, представлена на Першій щорічній міжнародній науковій конференції «Парламентські читання» (Київ, 1–2 жовтня 2010 року).

Як ми бачимо, така виборча система унеможливує представницьку функцію; вона найбільш підходить для використання на місцевому рівні, аніж на загальнонаціональному.

На відміну від мажоритарної головна мета *пропорційної системи* голосування полягає в тому, щоб замість надмірного чи занадто малого представництва пропорційно трансформувати голоси у мандати і таким чином надавати парламентське представництво одночасно і більшості, і меншостям. Іншими словами, головним принципом пропорційного представництва є якнайточніший розподіл мандатів відповідно до голосів за кожним списком кандидатів. З першого погляду, ця виборча система є найбільш демократичною, але використання закритих списків (що маємо на виборах до Верховної Ради України) деперсоніфікує вибори, позбавляючи практичного сенсу власне ідею вибору.

*Комбінована, або змішана, система* є породженням намагання створити оптимальну систему формування парламентського представництва. Її підґрунтям є принцип сполучення елементів мажоритарного та пропорційного голосування, що за логікою розробників має поєднувати переваги різних систем і пом'якшувати їхні недоліки.

Щодо виборів в Україні більшість громадян певна: попри те, що починаючи з 2006 року ступінь побічного втручання у виборчий процес із метою вплинути на результати волевиявлення знизився, назвати їх справедливими не можна [4].

Як наголошують представники Ради Європи, «ненадання виборцям можливості обирати з-поміж кандидатів, висунутих від тієї самої партії, несумісне з європейським виборчим доробком, чи то у мажоритарній системі одномандатних округів, чи найбільше — у системі закритих списків. Таким чином, номінація кандидатів залишається цілком предметом партійних рішень» [5, 40].

Звернімо увагу, що історично демократичний потенціал виборчих моделей в Україні дедалі більше стискався. Виборча система (і, відповідно, виборче законодавство) в Україні нестабільна і демонструє виразну тенденцію до домінування прав політичного класу порівняно з можливістю для вираження політичних прав громадянами.

З 1994 року щоразу перед новими виборами змінюються засади виборчої системи. Дослідники виборчої системи в Україні називають найбільш демократичними парламентські вибори 1994 року, що проводилися за двотуровою системою абсолютної більшості.

У подальшому, впродовж 15 років тричі змінилася виборча формула (мажоритарна двотурова абсолютної більшості — мішана — пропорційна), магнітуда округів (450 — 225/1 — 1) і відбулося звуження бази висунення кандидатів у депутати до парламенту зі збереженням цього права лише для партій (блоків партій) та, зокрема, ускладнилися фінансові передумови для балотування.

Зазначені вади виборчої моделі поглиблює і та обставина, що з 2006 року дана пропорційна модель із закритими виборчими списками є однаковою для виборів різного рівня та різної природи — як парламентських, так і місцевих (обласних, районних, міських, районних у містах) рад.

Як зазначає багато дослідників, що таким чином «...Україна витворила унікальну виборчу систему, якщо розглядати її як цілісність на різних рівнях представництва. Покладення в основу формування органів місцевого самоврядування суто партійного представництва суперечить Конституції України та Європейській Хартії місцевого самоврядування. Тотальне — на національному рівні (на виборах до парламенту) й на місцевому — застосування принципу представництва від партій призводить до політичного корпоративізму і гіпертрофії ролі політичних партій, ставить під сумнів ефективність виборів як базового інституту демократії у формуванні належного представництва та урядування в країні загалом. За величезного обсягу влади непомірно малою є міра відповідальності представницької влади і непомірно малим — вплив громадянина на формування корпусу представництва» [6, 15].

Разом із тим необхідно зазначити, що окрім партійного представництва представницька функція парламенту включає в себе принаймні такі складові принципи:

- представництво населення;
- представництво регіонів;
- корпоративне представництво інтересів;
- національно-етнічне представництво.

Безумовно, здійснення представницької функції гарантується функціонуванням партій як організованої політичної сили, що є виразником і посередником інтересів і волі виборців. Але партійне представництво також означає парламентське представництво різних суспільно-економічних альтернатив пропорційно тій підтримці, якою вони користуються в суспільстві. Цей принцип може бути гарантований як в однопалатній, так і двопалатній парламентській системі.

Для реалізації останніх принципів представництва — територіального, корпоративного і етнічного — необхідна система простого або складного двопалатного парламенту. Проста двопалатна



система має місце у разі, коли поряд з палатою депутатів, що виникла шляхом прямих виборів, членство в другій палаті обумовлене єдиним персональним принципом. Типові приклади тому — палата лордів, верхня палата, сенат і так далі. Друга палата може бути заснована і на іншому єдиному принципі — територіальному, на користь пропорційного представництва окремих федерацій, провінцій і тому подібне. Заснована на декількох принципах друга палата характеризується поєднанням персонального, територіального принципів один з одним або з якими-небудь іншими.

Тому, на мою думку, до основних недоліків чинної виборчої моделі відносяться:

- Недостатнє інформаційне забезпечення виборчого процесу.
- Звуження бази для висунення кандидатів у депутати, відсутність механізмів забезпечення пасивного виборчого права та зокрема прав жінок і меншин мати доступ до політичного управління. Це призводить до не представленості інтересів територіальних, етнічних та інших громад у вищому законодавчому органі.
- Домінування партій лідерського типу у виборчому процесі, деперсоналізація вибору. Було спровоковано надмірну політизацію в суспільстві та посилено існуючі в країні політико-культурні і навіть цивілізаційні розколи. Згадаємо слова Є.П. Кушнарьов, «Дерегіоналізація політики і перехід до конкуренції загальнонаціональних проектів, на що так покладалися експерти і суспільство, у нас вилилися в непримиренну боротьбу розірваної на шматки держави. І на сьогодні, навіть уже після виборів, це є проблемою номер один для країни, але слід все-таки підкреслити те, що зазначені конфлікти не є безпосереднім результатом впровадження пропорційної системи, це насамперед проблема політиків і їх відповідальності перед власним народом».
- Комунікаційний «зазор» між владою та суспільством, незадовільний рівень політичного дискурсу, зведення його в площину медіа-спектаклю.
- Консервація політичних еліт і формування специфічного інтересу політичного класу, який полягає у збереженні панування і доступі до розподілу ресурсів та усуненні від управління більшості громадян. Головним інструментом у цьому процесі виступає застосування закритих списків на виборах. У результаті ми бачимо такі явища як диктатуру партійних лідерів, перетворення політичних партій на «бізнес-холдингові» компанії та гальмування розвитку партій через придушення внутрішньої конкуренції, через викривлення механізмів кадрової професійної селекції, через перешкоджання появі нових лідерів тощо.
- Послаблення діяльності парламентських структур у царині законодавчого забезпечення стратегічних цілей суспільного розвитку. Політизація діяльності парламентських структур.

Таким чином, проаналізувавши основні недоліки сучасної виборчої системи можна сказати, що представницька функція українського парламенту втілена не у повному обсязі, законодавчий орган став закритим інститутом державної влади, чого, звісно не може бути адже це суперечить базовим засадам демократизму.

Саме тому, аби поліпшити ситуацію, потрібно зробити певні кроки (один з них чи деякі у поєднанні), зокрема принаймні такі як:

- запровадити практику постійної ротації парламенту. Практика ротації законодавчого органу довела свою ефективність у багатьох країнах (США, Індія, Франція та ін.). Головна мета цієї процедури — створення у політичній свідомості відчуття «стану постійних виборів» у власне тих, кого обирають, а не у тих, хто обирає.
- розпочати проведення глибокої ревізії та реформування українського виборчого законодавства, (власне формування електорального (виборчого) кодексу);
- впровадити відкриті партійні списки (з преференціями). Враховуючи великий рівень політичної корупції та її системну сталість, необхідно зробити виборчі списки максимально прозорими. Одним з ефективних інструментів вирішення даного питання є «відкриття» виборчого списку, коли виборець бачить весь список та має право віддавати перевагу конкретному кандидату без огляду на його порядковий номер у списку. У такому разі кандидат, який мав із самого початку непрохідне місце у партійному виборчому списку, але користується значною повагою виборців, має можливість потрапити до Верховної Ради України; натомість кандидат, що не користується суспільною повагою, але потрапив на прохідне місце, залишиться поза стінами законодавчого або представницького органу влади. Також відкриті виборчі списки зможуть нарешті зробити активне і пасивне виборче право вільним, а не нав'язаним партійною верхівкою;

- змінити систему розподілу невикористаних голосів при пропорційному голосуванні. Постійною проблемою виборів за пропорційною системою є застосування математичних формул для розподілу місць між партіями у відповідності до кількості отриманих ними голосів. Як свідчить статистика, в Україні марнується щонайменше 22,24% голосів виборців (для порівняння: у Німеччині – 4%, у Італії – 0,2%, у Фінляндії – 2,4%) [7];
- запровадити систему загальнонаціонального голосування за регіональними списками. Одним з інструментів у боротьбі з диспропорційністю регіонального представництва у Верховній Раді України (ВРУ) є введення системи регіональних списків. Така система дозволить вирішити одну з найголовніших проблем – зміцнити зв'язок із виборцями, адже у такому разі голосування йде не за абстрактну політичну силу, а за конкретних людей, що користуються повагою у конкретному регіоні;
- закріпити державне фінансування парламентських партій. Це зробить політичні партії та її членів безпосередньо економічно незалежними, адже ситуація, коли планування та фінансування партійного будівництва відбувається майже виключно за рахунок тіньового та олігархічного капіталу є неприпустимою з огляду національної безпеки країни. У разі нормативного закріплення подібної практики, існує сенс пов'язати розмір фінансування статутної діяльності українських політичних партій, що отримали місця у парламенті, з кількістю набраних кожною з них голосів;
- запровадити бікамералізм (двопалатний парламент) або «громадянської палати» як окремого інституту. Дана палата може існувати у вигляді громадянської асамблеї та має нести у собі істотний ресурс законодавчої та політичної експертизи. Потрапляти до її лав будуть, наприклад, відомі та авторитетні юристи, науковці, громадські діячі тощо, які обирались би безпосередньо населенням. Якщо ж розглядати варіант двопалатного парламенту, то, на мою думку, найбільш представницькою та демократичною буде така модель;
- вибори до нижньої палати проходять за пропорційною виборчою системою із відкритими виборчими списками з преференціями; право висунення кандидатів належить політичним партіям, громадським організаціям, можливе і самовисунення; до відання нижньої палати належить загальнонаціональні, загальнодержавні питання;
- вибори до верхньої палати – проходять за мажоритарною виборчою системою простої більшості, обирається два представники з кожної адміністративно-територіальної області на шість років із постійною ротацією половини складу кожні три роки; право висунення кандидатів належить політичним партіям, громадським організаціям, власне кандидатам (самовисунення), а також – Президентові України як глави держави та гаранта Конституції України; очолює дану палату Віце-президент (кандидат у Президенти України, що зайняв друге місце), що мав би право переважного голосу; до відання верхньої палати належить питання регіонів, окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, спираючись на вищесказане, можна сказати, що вибори є засадним інститутом демократії. Через механізм виборів мобілізується політична еліта і легітимізується влада. Для того, щоб на ділі виконувати ці функції, вибори не повинні мати символічного характеру, а мусять забезпечувати легітимність виборчого процесу, тобто – забезпечувати подальше якісне представництво суспільства, суспільних інтересів у законодавчому органі держави (парламенті).

### **Список використаних джерел та літератури:**

1. The first Parliaments – Living Heritage – About Parliament // Web-сайт Парламенту Великобританії, <http://www.parliament.uk/>
2. Держава і право. Юридична і політична науки. Вип. 13: 3б. наук. пр. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України – 2001 – С.33–35
3. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.
4. Чого ми ще не спробували? Парламент за пропорційною системою // Web-сайт Інституту Масової Інформації, <http://imi.org.ua/>
5. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПІЛ, ПАРЕ / За ред. Ю. Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
6. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горобчишина; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: [Агентство «Україна»], 2009. – 80 с.
7. Publications & Resources – Database and Network, // Web-сайт Міжнародного інституту демократії та сприяння реформам, <http://www.idea.int/>

# К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ПАРЛАМЕНТА: БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)\*

Термин «парламент» происходит от французского слова *parler* — говорить, разговаривать. Первоначально латинское слово *parlamentum* означало послеобеденную беседу монахов или богословскую беседу (диспут) монахов. В Англии слово *parliament* появилось вначале для обозначения любого обсуждения, затем этим словом стали называть «формальные совещания», «великие советы». **Вестминстерский статут 1275 г. впервые использовал французское слово *parlement*, говоря о «Великом совете Англии».**

В настоящее время термин «парламент» употребляется в двух смыслах:

1) выборный (полностью или частично избранный корпусом избирателей на периодически проводимых выборах), коллегиальный (признак отличающий орган народного представительства от всенародно избранного президента или иного формируемого корпусом избирателей единичного государственного органа), общенациональный постоянно действующий представительный орган власти (осуществляющий право представлять весь народ и выступать от имени всего народа), обладающий законодательными, бюджетно-финансовыми, учредительными, контрольными, внешнеполитическими и квазисудебными полномочиями (амнистия, импичмент и т. п.), функционирующий в условиях демократического режима и распространяющий свою юрисдикцию обычно на всю территорию страны. В субъектах федерации (штаты, провинции, земли, кантоны) могут быть свои парламенты;

2) название выборного учреждения. Так оно называется в Великобритании, Франции, Италии и в других странах. Но речь может идти и о других названиях Парламента. В Беларуси — Национальное собрание, в Украине — Верховная Рада, в России — Федеральное собрание, в Испании — Генеральные кортесы, в Хорватии — Сабор, в Исландии — Альтинг, в Дании — Фолькетинг, в Финляндии — Эдускунта, в Латвии и Литве — Сейм, в США — Конгресс и т. д.

В постсоветской и зарубежной юридической литературе понятие «парламентаризма» понимается по-разному. Один из ведущих специалистов по этой проблеме в Украине профессор А.З. Георгица приводит такую дефиницию:

Парламентаризм — это определенная в конституции и других законах и соответствующим образом трансформирована в практическую плоскость организация власти в государстве и обществе, в котором парламент, построенный на демократических принципах, обладает юридическим статусом и реальными полномочиями представительного, законодательного, контрольного и учредительного характера, в бюджетно-финансовой и внешнеполитической сферах и своей активной деятельностью выступает гарантом защиты интересов как большинства, так и меньшинства граждан страны [1].

Нижняя палата в двухпалатном парламенте называется по-разному: Палата представителей (Беларусь, США, Япония и др.), Палата депутатов (Италия, Мексика), Национальный совет (Австрия), Народная палата (Индия), Сейм (Польша), Палата общин (Великобритания, Канада), Национальное собрание (Франция) и др.

Наиболее распространенные названия верхней палаты парламента — Сенат (Франция, Испания, Италия, Польша, Бразилия и др.). Конституции фиксируют и другие названия верхних палат: Совет Республики (Беларусь), Совет штатов (Индия), Федеральный совет (Австрия). Такие названия верхних палат, как Палата лордов (Великобритания) и Палата советников (Япония) является исключением из общего правила.

«Парламент — Национальное собрание Республики Беларусь является представительным и законодательным органом Республики Беларусь» — **гласит статья 90 Конституции Республики Беларусь**. Слово *собрание* указывает на *коллегиальный* характер парламента. Парламент состоит из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики. Так, одна из палат Парламента Республики Беларусь Палата представителей состоит из 110 депутатов избранных народом (избирательным корпусом) страны в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ч. 1 ст. 91) и олицетворяет народное представительство, а Совет Республики представляет области и город Минск и является палатой

**Алексей  
ГИРЕЙКО,**  
*Юридический  
факультет  
Белорусского  
государственного  
университета*

\* Работа, представленная на Першій щорічній міжнародній науковій конференції «Парламентські читання» (Київ, 1–2 жовтня 2010 року). Мову оригіналу збережено.

территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь (ч. 2 ст. 91).

До этого в Республике Беларусь функционировал Верховный Совет Республики Беларусь — однопалатный парламент, состоящий из 260 депутатов. О коллегиальности парламента может свидетельствовать и наличие слова Совет (Рада) в конституционном определении (дефиниции) Парламента (то есть, в его названии). «Верховный Совет Республики Беларусь являлся высшим представительным постоянно действующими и единственным законодательным органом государственной власти Республики Беларусь», — устанавливала статья 79 Конституции Республики Беларусь принятая на тринадцатой сессии Верховного Совета двенадцатого созыва 15 марта 1994 года.

Двухпалатный парламент Республики Беларусь был образован по итогам второго республиканского референдума независимой Беларуси, который состоялся 24 ноября 1996 года на основании новой редакции Конституции предложенной на референдуме первым Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко, и которая существенно изменила систему государственных органов и их компетенцию. После введения в действие новой редакции Конституции 1996 года Верховный Совет был распущен. И на протяжении многих лет после введения в Беларуси двухпалатного парламента разгораются с некоторой периодичностью споры о приемлемой структуре Парламента (одна палата или две палаты). В 2007 году демократическими силами Беларуси был разработан Конституционный закон Республики Беларусь «**О системе и полномочиях органов государственной власти, а также органов местного самоуправления**», именуемый «Малая Конституция», **в котором предложена однопалатная структура парламента.**

Прошло более 10 лет со времени создания и начала функционирования двухпалатного парламента в Белоруссии, и до сих пор, нет ни одного крупного, солидного диссертационного исследовательского труда, в котором бы системно и комплексно анализировалась основная, ведущая часть вопросов.

Вопрос о преимуществах и недостатках двухпалатной структуры остается предметом дискуссий до настоящего времени. В качестве ее недостатка называют усложнение, замедление и удорожание законодательного процесса, что весьма важно, а также что бикамерализм ведет к бюрократизации и мешает немедленному реагированию на возникающие проблемы и зачастую — притормаживает прогрессивные начинания. В тоже время, положительная сторона двухпалатного парламента — более тщательная проработка законодательных актов («двойное сито»), осуществляемая за счет верхней палаты которая «оттачивает», «шлифует» **каждый нормативный акт, поступивший от нижней палаты Парламента. В двухпалатном парламенте** обеспечивается лучшее представительство в законодательном органе интересов регионов и благодаря введения большего срока полномочий верхней палаты может усилить преимущество в работе государственных органов.

Существуют различные точки зрения относительно структуры парламента. Как отмечает белорусский конституционалист профессор Г.А. Василевич «существование двухпалатного Парламента должно способствовать повышению эффективности законодательной деятельности. Замечу, что в современный период не было случаев перехода от двухпалатного парламента к однопалатному парламента. Наоборот, отмечается тенденция к созданию двухпалатных парламента. Они существуют, не только в федеративных, но и в большинстве унитарных европейских государств, обычно в тех, где количество населения составляет более 10 млн. чел.» [2].

**Когда речь идет о «тенденции к созданию двухпалатных парламента»,** то в последнее время к двухпалатному парламента перешли — «Алжир, Беларусь, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Буркина-Фасо, Габон, Гаити, Замбия, Казахстан, Камбоджа, Лесото, Мавритания, Мадагаскар, Намибия, Непал, Нигерия, Сенегал, Узбекистан, Эфиопия, Центрально-Африканская Республика, Южная Африка» [3]. Как мы видим, в большинстве случаев не включая постсоветские страны, это бывшие колонии Франции, недавно получившие независимость (Габон (1960), Буркина-Фасо (1960), Алжир (1962), Мавритания (1960), Центрально-Африканская Республика (1958)), и другие колонии и доминионы Франции и Великобритании, которые восприняли в большинстве их конституционную систему.

Однако почему-то не говорят о «волне» однопалатности в европейских государствах и «тенденции к некоторой демократизации парламентарной структуры которая обнаруживается после Второй мировой войны. В декабре 1950 г. Новая Зеландия упразднила Законодательный совет, в 1953 г. с принятием новой конституции в Дании учрежден однопалатный Фолькетинг. Конституция Пор-



тугалии 1976 г. создала однопалатное Собрание республики. Греция осталась верной своим парламентским традициям и по Конституции 1952 г., сменившей действовавший в стране Основной закон 1911 г., был учрежден однопалатный парламент. Его структура не подвергалась изменениям при режиме «черных полковников». Основной закон 1975 г. предоставил законодательную власть однопалатной палате депутатов» [4]. Как отмечает украинский исследователь А. Березюк «двухпалатный парламент существовал и в таком унитарном государстве, как Швеция, но только до 1969 г. После проведения конституционной реформы он стал однопалатным» [5]. В Турции, согласно четвертой конституции, одобренной на всенародном референдуме 9 июля 1961 г. Парламент был преобразован в двухпалатный, а после принятия конституции на общенародном референдуме в ноябре 1982 г. предусмотрен однопалатный парламент — Великое национальное собрание Турции.

До 1991 г. исландский парламент являлся двухпалатным и ряд важнейших вопросов мог быть решен только на совместном заседании обеих палат (например, принятие бюджета). В результате парламентской реформы 1991 г. верхняя палата была упразднена, а в Конституцию были внесены соответствующие изменения, касающиеся порядка деятельности и законодательной процедуры однопалатного Альтингга» [6].

Как отмечают ученые Казахстана «в ходе конституционных преобразований последних десятилетий был сформирован однопалатный парламент и в Финляндии» [7].

Венгрия, которая отказалась от принятия новой конституции, предпочитая модифицировать старую советскую конституцию для сохранения правовой преемственности, с принятием конституционных поправок в 1989–1990 годах (можно сказать, что это Конституция 1949 года в редакции 1990 г.) не восстановила вторую палату Государственного собрания, которая была упразднена социалистической Конституцией.

В Хорватии отказались от верхней палаты (Палаты жупаний (округов) — *Županijski dom* (68 членов)). С 28 марта 2001 года Палата жупаний (округов) прекратила существование и теперь конституирован однопалатный Хорватский Сабор. Что касается вопроса о структуре Парламента Республики Беларусь, то на наш взгляд нельзя однозначно оценить преобразование однопалатного Парламента в двухпалатный.

По мнению некоторых конституционалистов, однопалатный парламент больше соответствует демократическому устройству в мононациональном государстве. Он простой и эффективный, законодательная процедура не настолько сложная, как в двухпалатном парламенте. Нижние палаты двухпалатных парламентов и однопалатные парламенты формируются, как правило, путем прямых выборов. Говоря о двухпалатном парламенте, отмечают, что он опасен для развития демократического общества, особенно в постсоветских странах, и как показывает опыт стран СНГ, после введения бикамерализма произошло уменьшение роли парламента в системе государственной власти, а парламент перестал быть эпицентром политической и экономической жизни государства. Как отмечает российский исследователь профессор В. Маклаков «в унитарных государствах существование (верхней) палаты весьма спорно; ее назначение — служить сдерживающим элементом по отношению к нижней палате, быть своего рода «клапаном», предохраняющим от поспешных решений» [8].

Вместе с тем следует обратить внимание, что двухпалатные парламенты это в значительной степени дань истории. Они присущи европейским странам с давними традициями парламентаризма. Это в частности, Великобритания, Франция, Италия, Испания и др. При этом как отмечают белорусские исследователи «в Польше, Румынии, Чехии двухпалатная система создана в условиях унитарного государства как восстановление исторической традиции» [9].

Присутствуют в юридической литературе и сомнительные аргументы, в пользу двухпалатного парламента, которые приводит белорусский исследователь доцент Академии МВД Республики Беларусь Курак А.И. «в большинстве государств (а в федеративных во всех) Парламенты двухпалатные (США, Великобритания, Франция, ФРГ, Италия, Индия и др.). В некоторых странах они однопалатные (Китай, Египет, Греция, Швеция, Вьетнам, Турция, Португалия и др.)» [10]. Следует не согласиться с изложенным мнением, так как «более половины парламентов, существующих в 200 государствах мира, имеет однопалатную структуру (в них нет верхней палаты)» отмечает российский исследователь профессор В.Е. Чиркин [11]. Что касается аргумента, что в федеративных государствах во всех конституирован двухпалатный парламент, то эта не совсем так, так как однопалатные парламенты конституированы и в федеративных государствах (Федеративные Штаты Микронезии, Федерация Сент-Кристофер и Невис, Исламская Республика Коморских Островов, Объединенная Республика Танзания). В дополнение к федеративным государствам имеющих однопалатный парламент украинскими исследователями профессором В. Маляренко

и профессором В. Шаповалом в научных исследованиях выделяются федеративные государства как Объединенные Арабские Эмираты [12] и Венесуела [13].

Многие аргументы заслуживают внимания, но на наш взгляд дело не в большинстве или меньшинстве двухпалатных или однопалатных парламентов в Европе или в мире, и не в федеративности или унитарности государств, хотя это важный и действительно объективный критерий. Но присутствуют и другие закономерности. Однопалатные парламенты, в большинстве европейских государств, имеют небольшие по размеру территории и количеству населения страны. Например, Болгария (7,640 млн.чел.), Азербайджан (8,753 млн.чел.), Швеция (9 млн.чел.), Сербия (9,79 млн.чел.), Венгрия (10,45 млн.чел.), Португалия (10,599 млн.чел.), Греция (11,213 млн.чел.) и т.д., то есть государства с численностью населения от 7 до 15 млн.чел. Исключением являются Украина (46,17 млн.чел.) и Турция (72,974 млн.чел.) (по состоянию на 01.01.2010г.).

Двухпалатные парламенты в европейских государствах с численностью населения от 7 до 15 млн.чел. конституированы только в Швейцарии (федерация), Бельгии (федерация), Австрии (федерация), Белоруссии и Чехии. В европейских государствах с численностью населения от 1 до 7 млн.чел. большинство государств имеют однопалатные парламенты (Эстония, Латвия, Литва, Македония, Албания, Хорватия, Молдова, Финляндия, Дания, Словакия и т.д. И это к тому же что мы не рассматриваем микрогосударства Европы: Андорра, Исландия, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Монако, Сан-Марино которым просто не выгодно экономически содержать из бюджета две палаты, и в которых конституирован однопалатный парламент.

Ведь как известно двухпалатные парламенты требуют серьезных финансовых вливаний и экономические соображения преобладали над демократическим развитием и конституированием двухпалатного парламента во многих государствах, а в некоторых даже и отказывались от двухпалатного парламента к однопалатному в качестве одного из доводов по этой причине (Кыргызская Республика). Как отмечает киргизский ученый Арабаев А.А. «надо признать, что финансовые расходы на содержание двух палат Жогорку Кенеша были действительно весьма солидными» [14].

Государства обращают внимание на экономическую сторону вопроса и не удивительно, почему даже в федерациях (например, в Сент-Кристофер и Невис, где население составляет около 50 тыс. человек) парламент однопалатный. И здесь, экономические соображения преобладали над демократическим развитием института двухпалатности. И не только в «крошечных» но и в крупных государствах как Украина также обращается внимание на экономическую сторону вопроса о двухпалатной структуре парламента. В проекте Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины», который был внесен Президентом В.А. Ющенко на рассмотрение Верховной Рады Украины 31 марта 2009г. предлагалось конституировать в Украине двухпалатный парламент. В проекте новой редакции устанавливалось: «Национальное Собрание Украины – Парламент Украины является единственным органом законодательной власти. Национальное Собрание Украины состоит из двух палат – Палаты депутатов и Сената» – гласила ч.1 ст.85,86 Проекта закона «О внесении изменений в Конституцию Украины» [15]. Но очень примечательно, что в проекте «Концепции системного обновления конституционного регулирования общественных отношений в Украине» подготовленной Рабочей группой Национального конституционного совета (НКС) в Пояснительной записке затрагивались экономические аспекты введения двухпалатного парламента. Отмечалось, что «существенной экономии средств при сокращении численности членов Парламента при введении двухпалатности вряд ли будет достигнуто, поскольку в верхней палате придется создавать комитеты и комиссии, а также иметь аппарат, который обеспечивал бы их деятельность». И это в лучшем случае, так как для Сената Национального Собрания Украины понадобилось бы помещение – сопоставимое с тем, какое сейчас занимает Верховная Рада, и которую надлежащим образом следовало бы финансировать. А это еще дополнительные расходы.

Говоря о порядке формирования верхней палаты Парламента Республики Беларусь, то к главным недостаткам существующего способа формирования Совета Республики, мы бы отнесли то что, во-первых имеется угроза отставания членами Совета Республики не интересов регионов (области и г. Минск), а интересов тех органов власти и должностных лиц, которые их назначили (избрали) на эту должность. Ст. 105, 143, 144, 151 Избирательного кодекса Республики Беларусь предусматривает, что полномочия члена Совета Республики могут быть прекращены досрочно путем отзыва члена Совета Республики избранного (назначенного) его органом государственной власти от области, города Минска в том же порядке, в котором осуществляется их избрание (назначение). Порядок же отзыва члена Совета Республики, назначенного Президентом Республики Беларусь, устанавливается Президентом Республики Беларусь. Тем самым устанавливается институт императивного мандата члена Совета Республики, т.е. института отзыва, которого в демократических государствах не существует.

Во-вторых, «оценивая природу непрямых выборов многие теоретики видят недостатки в политическом представительстве, обеспечиваемой их проведением. В частности, высказываются мнения, что в результате таких выборов не возникает необходимости по смыслу идеи народного суверенитета политической связи между избирателями и избранными представителями» [16]. Исходя из этого, население Беларуси при таком способе формирования Совета Республики практически отстраняется, и не влияет на решения, принимаемые членами Совета Республики.

В-третьих, некоторые нормы указывают на откровенное подчинение Совета Республики интересам Правительства. Ч. 4,5 ст. 100 Конституции Республики Беларусь в редакции 1996 г. закрепляет принцип согласно которому, в случаях расхождения в позициях палат многократное движение законопроекта («так называемый челнок») продолжается до тех пор, пока палаты не придут к согласию или пока его не остановит Президент либо по его поручению Правительство, которое вправе после проведенной по его инициативе согласительной процедуры потребовать, чтобы нижняя палата — Палата представителей приняла по законопроекту окончательное решение. Таким образом, верхняя палата Национального собрания — Совет Республики нужна Правительству, ибо она может тормозить принятие нежелательных законопроектов и тем самым служить орудием правительственной политики в Парламенте.

В-четвертых, недостаток существующего способа формирования Совета Республики заключается еще и в том, что представительство в верхней палате совсем не учитывает количественные различия населения территориальных единиц, а оно в них, совершенно неодинаково.

Таким образом, как свидетельствует зарубежный опыт, вопрос конституирования однопалатного или двухпалатного парламента всегда сопровождало процесс формирования государственности. К определяющим факторам влияния на конституирование одно- или двухпалатного парламента, мы относим: 1) размер территории; 2) численность населения; 3) специфику структуры общества; 4) специфику экономики страны; 5) форма государственного устройства; 6) политический режим; 7) национальные традиции.

Резюмируя вышесказанное, я хотел бы подвести итог и предостеречь от скоропалительных оценок и выводов некоторых ученых, заявляющих об однозначности двухпалатного парламента или «аб перавазе двухпалатнага перад аднапалатным». Я не был горячим сторонником двухпалатного парламента, как и не был его противником. Вопрос настолько сложный в науке конституционного права был, есть и будет, что однозначности здесь быть просто не должно. Вышеприведенный анализ демонстрирует, что следует учитывать не только экономическую составляющую, но и большое количество других факторов. Главное — какая цель преследуется при переходе от однопалатной структуры к двухпалатной и наоборот. Считаем, что вопрос о структуре Парламента для Беларуси, однозначно не решен, и требует дальнейших научных исследований.

### Список использованных источников и литературы:

1. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К.: Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка, 1999. — С.30.
2. Василевич Г.А. Конституция — основа национальной правовой системы / Г.А. Василевич. — Мн: Право и экономика, 2009. — С. 65.
3. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / Под ред. В.А. Туманова. — 2-е изд., доп. и перераб.- М.: Юристъ.- 2009. — С. 179.
4. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак. ] / В.В. Маклаков. — М.: Волтерс Клувер, 2006. — С. 578.
5. Березюк О. Однопалатний парламент: недолік чи перевага // Право України. — 1997. — №3. — С. 72.
6. Конституция Республики Исландии от 17 июня 1944 г. // Конституции государств Европы: В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М., 2001. — Т.2 — С. 6.
7. Бабакумаров Е.Ж., Галихин Н.Н., Темирболат Б.Б. Парламент Республики Казахстан: становление, перспективы, роль в реформах: В 3 книгах, — Астана, Күлтегін, 2004. Книга 1. Становление парламентаризма в Казахстане. — Астана: Издательство «Күлтегін», 2004. — С. 21.
8. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001. — С. 114.
9. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Г.А. Василевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; Под общ. ред. Г.А.Василевича. — Мн.: Книжный Дом, 2006. — С. 371.
10. Курак А.И. Конституционное право (таблицы, схемы, определения): учебное пособие. — Мн. «Тесей», 2006. — С. 187.

11. Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование. — Москва, Норма, 2009. — С. 7.
12. Маляренко В. Створення двопалатного парламенту в Україні — необхідна умова утвердження демократії, гарант законності і правопорядку в державі / В. Маляренко. // Право України. — 2009. — № 6. — С. 13.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — С. 106.
14. Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики). Автореф. дис.....д-ра. юрид. наук. — Бишкек., 2008. — С. 23.
15. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внесеного Президентом України № 4290 від 31.03.2009 [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/content/const\\_proekt.html](http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html)
16. Шаповал В. Вибори як форма безпосередньої демократії (питання теорії) // «Вибори та демократія. — 2004. — № 1. — С. 54.



# ПАРЛАМЕНТСЬКІ ДЕБАТИ ЯК ЗАСІБ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ\*

На відміну від авторитаризму й тоталітаризму, демократія стала символом сучасної політики та урядування у світовому масштабі. Одним із основних критеріїв перевірки політиків в умовах демократії виступає те, чи переконують вони громадян. Відповідно, посилюються суспільні очікування від інформаційної «відкритості» політичного простору, з'являється впевненість, що більшість проблем можна викласти у дискурсивній формі та вирішити у ході діалогу.

Часто демократичну політику уявляють як відповіді політиків, адміністративної влади на запитання громадян, які здійснюють тиск через політичну волю і громадську думку.

Політика сприймається як демократична і в більш реальному випадку, коли політики (за посередництвом мас медіа) ставлять перед громадою певні питання, а громадська думка формується як реакція на отриману від влади інформацію.

У нашій країні на заваді цьому стає відсутність практичного досвіду відкритої демократичної політичної взаємодії, тому демократія у політичній комунікації посіла почесне місце декларативної та майже нездійсненої мети для політичної системи України, залишаючи сумніви в можливості реалізації українського демократичного проекту.

Як ілюстрацію цієї тези можна навести перші речення двох наукових статей, присвячених аналізу демократії: «Ми живемо у демократичну епоху» (Фарід Закарія), і початок статті відомого українського соціолога Ірини Попової «Демократія як засіб ідентифікації та міфологізації» (цит. мовою оригіналу — Д.Я.): «Демократия» у всех сейчас «на слуху».

Однією з головних, зокрема, є проблема мови, якою влада веде діалог із суспільством. Громадяни найчастіше не розуміють не тільки зміст проведених заходів, але і лексику, за допомогою якої влада пояснює свої дії. Суспільство втомилося від перманентної розмови про реформи, результати яких далекі від заявлених цілей, від спроб додати деякого ідеологічного, «доленосного» звучання рішенням і діям, насправді спрямованим на обслуговування егоїстичних кланових інтересів.

Відсутність демократичних традицій у посткомуністичних країнах не тільки ускладнює діалог між акторами політичної взаємодії, а і вводить новий важливий фактор у політичну комунікацію — мовчання населення, яке стає ще більш загрозливим на фоні намагань монополізувати «волю народу», говорити від імені народу з боку різних політичних сил.

Громадська думка та політична воля є не просто результатом спільної діяльності громадян, а інституціями, які формуються неформальними організаціями публічної сфери: «в межах і за межами парламентського комплексу ці безсуб'єктні форми комунікації становлять сцени, на яких може відбуватися більш-менш раціональне формування політичної думки й політичної волі» [2, 370].

В Україні комплекс взаємопов'язаних проблем правового, економічного, політичного та культурного характеру унеможливує виконання державою функцій, притаманних сучасному демократичному урядуванню. Державні інститути сприймаються громадянами (напевно, можна сказати теж саме і про їх самоідентифікацію), як самодостатня система, яка не зацікавлена у зворотному зв'язку із суспільством та не потребує його участі для ухвалення рішень.

Провідна роль у формуванні простору демократичної політики належить парламенту, депутати представляють інтереси відповідних політичних, соціальних і регіональних груп. Роль парламенту як політичного інституту полягає, серед іншого, у формуванні простору дискусій, діалогу на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. При цьому парламент стає не просто дискусійним майданчиком, він має достатньо важелів впливу для прийняття законів та контролю за їх реалізацією, може виконувати функції творення раціональної політики на основі аргументативної дискусії.

Однією із визначальних складових парламентської мови, як спеціалізованого дискурсу політичного інституту виступає мова дебатів.

Основним чинником формування демократичної політики у парламенті стає раціональна комунікативна взаємодія між парламентською більшістю (коаліцією) та опозицією, її доступ до прийняття політичних рішень. Форми роботи депутата безпосередньо пов'язані із аргументованими відповідальними діями, що передбачає роботу в комітетах, участь у пленарних засіданнях, парламентські запити, парламентські слухання, слідчі комісії тощо.

**Денис ЯКОВЛЕВ**,  
д.політ.н., доцент,  
професор кафедри  
політології  
Одеського  
Національного  
Університету імені  
І.І. Мечникова

\* Робота, представлена на Першій щорічній міжнародній науковій конференції «Парламентські читання» (Київ, 1–2 жовтня 2010 року).

Діяльність парламентаря — це також контроль над виконавчою владою, що найчастіше реалізується через запитання до урядовців та представників судової влади, запрошених до участі у засіданні парламенту.

Отже, невід'ємною частиною парламентської діяльності виступає політичний діалог у формі дебатів, у яких використовуються різні типи повідомлень. Зокрема, можна говорити про інформаційний тип, який визначається описовим розвитком теми та браком конфронтаційних елементів; аргументативно-аналітичний тип (переконання за допомогою логіко-понятійного апарату) та імперативний тип (емоційно-експресивного тиску, категоричність суджень, гіперболізація, некоректна метафоричність тощо) [Цит. за: 1, 110].

Серед факторів, які сприятимуть демократизації діяльності ВР України та підвищенню професійного рівня парламентарів, можна виділити наступні. По-перше, публічність та відкритість діяльності парламенту, по-друге — забезпечення умов для комунікативної взаємодії (тобто включення у форми парламентської інформаційної діяльності зворотного зв'язку). По-третє, демократизація виборчої процедури в цілому, та процесу виборів до ВР України, зокрема.

На останньому зупинимось більш детально, бо саме відсутність обов'язковості дебатів між кандидатами у депутати стає однією із причин проблематичності дебатів у стінах парламенту.

Очевидно, що демократизацію урядування не можна розглядати лише у контексті виборчих кампаній. Проте саме проведення регулярних і вільних виборів є необхідною умовою з точки зору ефективної управлінської діяльності у демократичному суспільстві: «...демократія буде легітимніша і стабільніша, коли існують (не призводячи до поляризації) високі рівні політичної ефективності, участі у політичному житті та політичної поінформованості. Коли громадяни обізнані, поінформовані та політично активні, коли вони впевнені, що їхня активність матиме певний вплив на політичні результати (внутрішня ефективність), і коли вважають, що політична система прислухається до їхніх потреб (зовнішня ефективність), слід сподіватися високих рівнів підтримки демократії і задоволеності демократією» [2, 934].

Взаємопов'язаність виборчого процесу та діяльності органів влади особливо відчутна для країн, які знаходяться на етапі демократизації, і Україна тут не є виключенням. В нашій країні перманентні зміни у виборчому законодавстві, неоднозначність, з правової точки зору, тлумачення основних категорій виборчого процесу, непрозоре фінансування виборчих кампаній, використання адміністративного ресурсу заважає утвердженню демократії, довіри до інститутів влади та консолідації українського суспільства.

Логіка демократичних виборів передбачає альтернативність, яка характеризується змагальною відмінністю. Політична боротьба у виборчій кампанії виступає відкритою сферою інтерактивних символічних комунікацій агентів щодо влади, отримання якої дозволяє спрямувати зусилля на служіння громадській користі.

У нашій країні кандидат стає центром комунікації із журналістами (прес-конференції, заяви для преси, конструювання медіа-подій та ін.) та виборцями (мітинги, зустрічі, агітація «обличчям до обличчя» та ін.), які підтримують політика. У цьому випадку позитивний імідж кандидата створюється за відсутності фактору змагальності у прямому діалозі з іншими кандидатами: від політика вимагають зіграти певну роль на сцені, що вже підготовлена командою, кандидат перетворюється на актора, якого демонструють публіці як частину великого спектаклю.

Теми, які реально потребують вирішення, не стають ключовими повідомленнями та гаслами політиків. Дискутуються певною мірою штучні теми, які цілком природно не знаходять свого вирішення й після виборів. Проте відкритість та публічність у неупередженому обговоренні суспільно значущих питань є передумовою поширення принципів раціональної політичної аргументації.

Імідж, який створюється для публіки, так зване «уявне обличчя», що має нести позитивні емоції, залишає місце лише для монологу (у кращому випадку — підготовлені відповіді на запитання позитивно налаштованих журналістів або громадян), який і перетворює виборчі перегони зі змагань на театр.

У сфері публічної репрезентації можна виділити дві форми: політичні змагання (дебати) та театральний мімесис. Вирішальну роль у процесі політичного вибору відіграє політична гра, організована і структурована за правилами змагання, яке можна порівняти із агонією у давньогрецькій традиції [Див. детал.: 4].

Політичні змагання виступають як сфера свободи (у них не беруть участь примусово), обмежена набором непорушних правил, які усвідомлюються та підтримуються учасниками: «правила не просто організують гру, а й роблять можливим саме існування гри як такої» [Цит. за: 4, 357].

Виборчі сподівання громадян без публічної презентації політиків у формі політичних змагань не можуть бути реалізовані, адже «коли в репрезентації беруть участь оратор чи священник, то вони репрезентують самі себе. Коли в репрезентації виступає актор, суть професії якого полягає в тому, щоб не мати власної особистості, але завжди запозичати чужу, до репрезентації додається «ознака», яка сама по собі не має змісту і загрожує всій структурі репрезентативності... комедіант народжується шляхом появи розриву між презентуючим і презентованим. Подібно до букви, як ознаки в алфавіті, подібно до письма, комедіант не надихається жодною конкретною мовою. Він нічого не означає» [цит. за: 4, 369].

Театралізація політичної сфери в епоху домінування електронних мас медіа зводить політику до рівня комедійного шоу. На зміну комуністичній системі репрезентації влади прийшла модель «кумедної» театральності в політиці.

Практичною альтернативою цьому явищу може бути діалог між політиками у формі політичних дебатів. Форми політичних комунікацій не можуть обмежуватися виборчим монологом влади або опозиції, референдумом чи всенародним обговоренням.

Відмінність змагань полягає в дотримуванні правил, в небажанні терпіти обман. Політичні змагання протиставляються грі театрального типу, де панує суверенна фантазія імпровізатора, його особиста воля, в основі такої гри лежить принцип ілюзії, обману. Нетерпимість до обману — один з основних принципів змагання. Обман тут не лише означає порушення прийнятого у змаганнях спільного для всіх добровільного закону, а й введення в «агон» елементів міметизму, тобто театру, якраз і побудованого на обмані та вірі у нього.

Дебати можна розуміти як змагання між політиками у парламенті чи за його межами (краще у прямому ефірі), які мають особливу структуру та правила. У моделі змагального політичного діалогу особлива роль належить мас медіа, які виконують функцію посередника, спостерігача за дотриманням правил дебатів.

Модель виборчих комунікацій, яка виключає дебати кандидатів між собою, перетворює політичну кампанію на театральну виставу, а громадян — на публіку. Політичні дебати дають змогу створити простір прийняття політичних рішень та зробити вибір, не втрачаючи зацікавленості до виборчих змагань.

У демократичному суспільстві, з його процедурними вимогами до політичного вибору, раціональність є джерелом критичного мислення. Головною моделлю реального втілення принципів раціональності у сфері політичної комунікації виступає наукова раціонально-критична дискусія. Її переваги проявляються у позачасовій та безумовній спрямованості зусиль наукового товариства на встановлення умов та способів досягнення істини, яке має стати пріоритетом під час раціональних політичних обговорень. Сучасна практика раціонально-критичних дискусій співвідноситься із практикою критики у ході обміну думками під час публічних парламентських заходів. Теоретичні засади сучасного лібералізму знаходяться у відносинах прямої детермінації критичної епістемології, оскільки саме на високому рівні фундаментальної науки затверджуються стандарти істинності будь-якого аргументу та поширюють на майбутні перспективи політичних відносин стандарти ведення наукових дискусій та впровадження у політиці ідеалу міжнародної спільноти вчених.

Політична аргументація виступає не тільки бажаним та гіпотетичним явищем політико-комунікативної сфери, але й наявним засобом реалізації правової дієздатності громадян ліберального суспільства [Див. детал.: 3].

Збільшення каналів, потоків та об'єму інформації (так званий «інформаційний вибух») в останні десятиліття кидає нові виклики демократії XXI століття, які пов'язуються із медіатизацією політики. Так, медіатизація політичної взаємодії змінює систему представництва громадянських інтересів відповідно до медійного формату, перетворює політику у медіа-процес, віртуалізує політичний простір тощо.

Саме тому подальших досліджень потребують механізми здійснення політичних дебатів як під час виборів, так і для вирішення реальних проблем політичного розвитку. Законодавче регулювання процесу політичних дебатів у мас медіа — необхідний крок в умовах залежності українських мас медіа від органів державної влади та олігархічних груп власників.

Головне полягає в тому, що дебати як змагання політиків створюють сприятливі умови для політичного вибору громадян, а отже — стануть основою для підвищення ефективності у системі публічного управління.

### Список використаних джерел та літератури:

1. Ганжуров Ю. Парламентський дискурс в публічних комунікаціях / Ганжуров Ю. // Політичний менеджмент. — 2005. — № 6 (15). — С. 103–113.
2. Демократія: [Антологія] / Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскип, 2005. — Політичні цінності. — Вип. 1. — 1108 с.
3. Третьяк О.А. Політична аргументація як засіб раціоналізації політичної комунікації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.01 / О.А. Третьяк — Д., 2004. — 16 с.
4. Ямпольский М. Физиология символического. Книга 1. Возвращение Левиафана. Политическая теология, репрезентация власти и конец Старого режима / Ямпольский М.О — М.: Новое литературное обозрение, 2004. — 807 с.



# УКРАЇНЬСЬКА ДЕРЖАВА МАЄ ШАНС (АЛЕ НЕ ГАРАНТІЮ) ЗАЛИШИТИСЯ БІЛЬШ ВІДКРИТОЮ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОЮ ЩОДО ПОТРЕБ СВОЇХ ГРОМАДЯН, НІЖ РОСІЯ

*Інтерв'ю британського політолога др. Сари Вітмор щодо позитивних та негативних моментів функціонування української політичної системи, ефективності роботи Верховної Ради та порівняння українського та російського парламентаризму, доцільності запровадження двопалатного парламенту в Україні.*

– Яке ваше загальне враження від сучасної політичної системи України? Які недоліки та переваги, на вашу думку, вона має?

– Політична система України все ще еволюціонує, тому характеризується невизначеністю та інституційною нестабільністю, що супроводжується значною персоналізацією політичної влади, де президент відіграє роль арбітра серед різних груп еліт. А формальна система влади важлива, тому що конституційні правила впливають на розподіл влади між президентом, урядом та парламентом. Нещодавнє рішення Конституційного Суду внесло одразу декілька нововведень у систему влади: по-перше, була відроджена конституція 1996 року, по-друге, конституція була змінена Конституційним Судом напівпрямую, без потреби схвалення відповідних змін 300 депутатами у Верховній Раді. Частково рішення Конституційного Суду можна розглядати як юридичне затвердження існуючої де-факто системи влади в Україні. Але воно є більш суттєвим, оскільки це рішення підсилило самостійність президента при розподілі сил між ключовими групами, які підтримують його, а також зробило його більш незалежним від Верховної Ради та власне показало вплив президента на Конституційний Суд. Це рішення репрезентує подальшу консолідацію його інституційної та персональної влади, яка стрімко зростає починаючи з лютого 2010 року.

Разом з тим, варто згадати, що конституція зразка 1996 року не задовольняла президента Кучму та інших політичних акторів в Україні, про що свідчать намагання змінити її ще перед 2004 роком. Головною невдачею президента Кучми тоді стала нездатність забезпечити 300 голосів у Верховній Раді, однак президент Янукович зараз знайшов спосіб подолати цей інституційний бар'єр. Влада президента була ще підсилена ухваленням закону «Про Кабінет Міністрів» лише через тиждень після оголошення рішення Конституційного Суду (варто зауважити, що цей закон був занадто контроверсійним, через що його не змогли схвалити навіть у період з 1996 по 2004 роки, а та його версія, яку прийняли у 2007 році, була схвалена після гострих дебатів). Все це свідчить про те, що система влади в Україні змінюється дуже швидко й наступні зміни, як очікується, можуть стосуватися, наприклад, продовження строків депутатських мандатів до 5 років, а також зміни системи виборів до парламенту. Також можна очікувати зміни персоналій у виконавчій гілці влади та формування нових фракцій у Верховній Раді. У сукупності з численними повідомленнями про наростаючі проблеми зі свободою слова в Україні, умовами проведення нещодавніх місцевих виборів, прийняттям нового закону про юрисдикцію та статус суддів, зменшенням ролі Верховної Ради та Кабінету Міністрів на користь президента тенденції у політичній системі України можна сприймати як спробу влади здійснити досить стрімкий перехід до більш авторитарного стилю управління.

Серед позитивних моментів слід вказати на те, що в Україні ЗМІ все ще набагато більш вільні й різноманітні, ніж у більшості пострадянських країнах, а громадянське суспільство більш енергійне. Понад того, думка міжнародної спільноти все ще важлива для президента, про що свідчить активні PR-дії, які вживало Міністерство закордонних справ України напередодні вже згаданого рішення Конституційного Суду щодо конституційної реформи 2004 року. Президент Янукович не хоче опинитися у такій же ситуації, як Леонід Кучма після 2000 року – стати небажаним гостем на Заході, в той час коли Україна потребує позик від МВФ та іноземних інвестицій. Крім того, проблеми у відносинах з Заходом обмежать йому поле для маневру у відносинах з Росією.



**Др. Сара  
ВІТМОР,**

*Старший викладач  
політології  
Факультету  
міжнародних  
відносин, політики  
та соціології  
університету  
Оксфорд Брукс,  
науковий  
співробітник  
Центру  
російських та  
східноєвропейських  
досліджень  
Бірмінгемського  
університету  
(Великобританія)*

– Чи існують якісь характерні особливості української політичної системи в порівнянні з іншими пострадянськими країнами, й насамперед – Росією?

– Українська та російська політичні системи очікувано мають багато спільних пострадянських характеристик, серед яких можна згадати слабкість та піддатливість політичних інституцій, що призводить до труднощів розуміння як власне працює політична система та де дійсно знаходиться влада. Натомість визначальними є неформальні відносини, широко поширений клієнтелізм та покровительські відносини, розуміння яких дає картину того, де насправді знаходяться центри впливу та як приймаються рішення. Публікації «орбіт» впливу тих чи інших політиків – гарна ілюстрація такого стану речей.

Можна провести паралелі між проектом авторитарної влади діючої адміністрації в Україні та владою президента Путіна в Росії після 2000 року. Тут помітний чіткий приклад так званої «політичної трансплантації». Як приклад, можна навести бажання встановити чітку вертикаль влади в Україні починаючи від місцевого рівня, а також намагання створити національну «партію влади». З іншого боку, Володимир Путін діяв за більш сприятливих економічних умов (які дали Росії експорт енергоресурсів й загальний економічний бум) та постійно дбав про те, щоб акцентувати увагу на недоторканості конституції Російської Федерації 1993 року, яка так і не була змінена за його президентства. Схоже, команда Януковича поспішає консолідувати владу у власних руках у всіх можливих сферах, в той час як опозиція залишається неупорядкованою після програшу у лютому 2010 року, а керівництво БЮТ знаходиться за межами Верховної Ради. Також можна передбачити, що в майбутньому в Україні будуть схвалені нові закони щодо діяльності неурядових організацій та публічних зібрань, які за своєю суттю будуть схожі на ті, які прийняті у Росії.

В той же час хотілося б звернути увагу на характерні особливості України: більш різноманітну політичну географію та традиційно більш активні опозицію та громадянське суспільство. Цікаво також порівняти роботу парламентів Росії та України. Звичайно, за російською конституцією Федеральні Збори відіграють набагато менш значну роль, ніж Верховна Рада в Україні (навіть за конституцією 1996 року та новим законом про Кабінет Міністрів), однак це лише частина ситуації, що склалася. За останнє десятиріччя Федеральні Збори перетворилися на «кишенькову» інституцію, яка вже не виконує функції парламенту. Такої думки притримуються багато експертів і навіть деякі депутати. Така ситуація склалася внаслідок формування конституційної більшості партії «Єдина Росія», а також через закритість для медіа (наприклад, журналістам не дозволено проходити у сесійну залу, де відбуваються пленарні засідання, а натомість вони зобов'язані знаходитися у скляному «акваріумі», що знаходиться за її межами). Крім того, цьому сприяло внесення маси змін до правил та регламенту роботи парламенту, які обмежують можливості для використання Державною Думою власних конституційних повноважень. Наприклад, стало фактично неможливо ініціювати парламентське розслідування після схвалення відповідного закону у 2005 році. Верховна Рада, навпаки, залишається більш відкритою та доступною інституцією, що є не лише прийнятною характеристикою, а й обов'язком для парламенту, який покликаний бути представницьким органом. Вона залишається важливим майданчиком для політичних дебатів, яким Державна Дума Російської Федерації, на жаль, не є. Верховна Рада залишається місцем, де проходять живі політичні дискусії та йде пошук компромісів, хоча схвалення закону про Кабінет Міністрів (який був затверджений всього через два дні після внесення у порядок денний й обмежив повноваження парламенту у відносинах з президентом) викликає тривогу з приводу того, що це може змінитися. Той факт, що жодна партія в українському парламенті не має більшості може призводити до політичної непередбачуваності та до того, що процес прийняття рішень буде більш затратним та несистемним. Але разом з тим це означає, що українська держава має кращий шанс (але не гарантію) залишитися більш відкритою та відповідальною щодо потреб своїх громадян, аніж Росія.

– Наскільки ефективною є робота Верховної Ради України з точки зору західних політологів?

– Якщо порівняти нинішню роботу Верховної Ради з тією, яка мала місце у ранніх 90-х, то можна говорити про певний інституційний розвиток. Наприклад, це стосується інфраструктури комітетів та фракцій, а також самого законодавчого процесу. Але разом з тим в кожній сфері діяльності парламенту є ще багато завдань, які треба виконати для того, щоб можна було говорити про дійсно ефективне функціонування Верховної Ради. Серед інших позитивних моментів варто відзначити той факт, що в Україні зараз працює постійно діючий парламент, якого не було

ще 20 років тому. Крім того, ресурси (в тому числі й експертні), на які може спиратися Верховна Рада у своїй роботі, надзвичайно зросли за пострадянський період. Парламентські комітети зараз мають великі професійні секретаріати (на зразок моделі США), хоча й залишаються певні проблеми з рівнем експертного аналізу, а також з нерівномірним навантаженням на комітети. Прозорість роботи Верховної Ради також значно покращилася, особливо за останні 10 років (можливо, завдяки розвитку електронних технологій та покращенню фінансування). Парламент є, безумовно, найбільш доступною інституцією влади для звичайних громадян. Також вироблена законодавча база та відповідні процедури, хоча й небездоганні, які дозволяють Верховній Раді здійснювати свої конституційні функції. Однак, на жаль, «ефективність» наразі не те слово, яке виникає в уяві, коли ми говоримо про Верховну Раду України.

**– Які ж головні недоліки у роботі Верховної Ради? В чому їх причини?**

– Два найбільш істотні недоліки функціонування Верховної Ради, на жаль, водночас є і двома найбільш важко вирішуваними труднощами: це, *по-перше*, проблема слабких партій й т.зв. «політичного туризму», а, *по-друге*, недотримання встановлених правил. На перший погляд існує спокуса приписати всю вину за ситуацію нігілістичній культурі сприйняття парламенту, яка існує як наслідок ширшої за своєю суттю невизначеності щодо форми держави в Україні. Іншими словами, внаслідок того, що «питання більш високого порядку» щодо розподілу влади між парламентом, президентом та урядом так і не були до кінця вирішені, інституалізація правил «нижчого порядку» (наприклад, поваги до законотворчого процесу) стала надзвичайно проблемним процесом. Це пояснення має певну привабливість, але разом з тим, інші пострадянські парламенти, які зростали у більш чітких та стабільних конституційних умовах (наприклад, Росія), також діяли як за правилами, так і поза ними (у рівній мірі), а це означає, що означений феномен є більш глибоким, ніж проблема визначення правил вищого порядку. Депутати (так само, як і інші політичні актори в Україні) не мають достатньо стимулів для того, щоб діяти чітко за офіційними правилами, в той час як значно більшого можна досягнути неформальними методами. Так чи інакше, але всі депутати (та інші актори) порушували правила, й це вже стало нормою роботи парламенту. Широко поширеною практикою стало акцентування уваги на таких проступках, якщо те чи інше прийняте рішення суперечить чийсь інтересам й потрібно поставити під сумнів його легітимність. Глибинна суть проблеми — недовіра: жодна з груп не готова відмовитись від переваг, які надає порушення правил, без гарантій того, що від таких переваг відмовляться і всі інші. Тому цього й не відбувається, що, в результаті, приносить збитки усім.

Слабкі партії — друга головна проблема в Україні, тому що лише через партії можуть бути встановлені чіткі зв'язки представництва та відповідальності. Крім того, партії можуть забезпечувати базу для стабільної та ефективної роботи уряду й пропонувати політичні альтернативи для виборців. У Верховній Раді слабкість партій найбільш яскраво проявляється у явищі т.зв. «політичного туризму», який викликаний, поміж іншого, недостатнім розподілом бізнесу та влади. Депутати нерідко є підприємцями, які бачать у партіях лише засоби отримання депутатського мандату, що забезпечує як імунітет, так і можливості лобіювання та захисту бізнес-інтересів. Як наслідок, лояльність до партії, від якої вони були обрані в парламент, у таких депутатів дуже обмежена. Природно, що депутатам-підприємцям дуже проблемно знаходитися в опозиції до влади, й це впливає на їх голосування та партійну лояльність (незалежно від того, чи прописаний у конституції «імперативний мандат»).

Пам'ятаючи про вищезгадані дисфункції, ми маємо також враховувати особливості правової бази, яка регулює діяльність Верховної Ради, адже хоча й існує широко поширена практика порушень, встановлені правила все ж *не завжди* не дотримуються, й нерідко вчинки депутатів відповідають встановленим правилам. А це означає, що парламентська реформа може вирішити деякі проблеми у роботі Верховної Ради, особливо в сфері її законодавчої та контрольної функцій.

**– Які головні зміни слід реалізувати в контексті української парламентської реформи? Що, на Вашу думку, може бути покращеним у сфері виборчої системи, співпраці парламенту та уряду, парламентського контролю, законодавчого процесу тощо.**

– Це дуже комплексне питання, якому можна присвятити окрему статтю. Тож я зосереджусь на тих реформах, які, на мою думку, можливо реалізувати в середньостроковій перспективі та які можуть здійснити найбільш відчутне покращення незалежно від політичного складу Верховної Ради.

В контексті законодавчого процесу цілком усвідомленою є проблема значного обсягу погано підготовлених законопроектів. Отже пріоритетом тут має стати реформа яка: а) обмежить кількість та б) підвищить якість ініційованих законопроектів. Це можна здійснити через внесення змін до Регламенту Верховної Ради, згідно яких законопроекти, що не відповідають визначеному формату, не можуть розглядатися парламентом. Крім того, такі зміни мають передбачати урядову експертизу для тих законопроектів, що вимагають бюджетних витрат. Ці зміни (навіть прийняті окремо) значно полегшать навантаження на Верховну Раду, підвищать якість законодавчої роботи та дозволять більше уваги приділяти контролю за урядом.

Деякі незначні зміни до процедур проведення «дня уряду» та парламентських слухань можуть підвищити їх ефективність як інструментів контролю. Серед таких змін може бути збільшення кількості «днів уряду» з введенням формату «питання-відповідь» для них (на зразок того, як це відбувається у Великобританії), в той час як слухання варто перенести на рівень комітетів, де є можливість для більш детального розгляду та експертизи спеціалізованих питань.

Крім того, необхідно провести реструктуризацію існуючої системи комітетів — зменшити їх кількість (до менш ніж 20), раціоналізувати їх юрисдикцію для того, щоб не відбувалось дублювання функцій, забезпечити комітети ресурсами відповідно до навантаження, а також зробити це навантаження більш рівномірним для всіх комітетів. Нарешті, мають бути внесені зміни до закону «Про комітети Верховної Ради України», які чітко визначають контрольні обов'язки парламентських комітетів.

**– Чи доцільно запроваджувати в Україні двопалатний парламент (з точки зору британського досвіду)?**

– Наскільки мені відомо, в українській науці продовжуються дебати щодо цього від часів здобуття незалежності. З різних точок зору Верхня палата в них розглядається як засіб забезпечення регіонального представництва та як частина федерального устрою України (і тому проти її запровадження виступають українські націонал-демократи та націоналісти), а також як засіб зменшення впливу Верховної Ради (останній підхід був притаманний президенту Кучмі, який у 2000 році просував реформу, де пропонувалось ввести двопалатний парламент, що робилося з метою зменшення політичної ваги Верховної Ради на зразок того, як це було зроблено у конституції Російської Федерації від 1993 року). Як на мене, жодний з аргументів за введення двопалатного парламенту не є переконливим. З моєї точки зору введення двопалатності призведе лише до збільшення можливостей для накладання вето у процесі прийняття рішень, а також до збільшення кількості державних чиновників (виборних або ж інших) з відповідними претензіями щодо імунітету та пільг. Варто також відзначити, що у Великобританії двопалатність залишається дискусійною. Після своєї перемоги у 1997 році уряд лейбористів намагався скасувати спадкові посади перів у Палаті лордів, однак спроби замінити їх на виборних представників зазнали невдачі через брак порозуміння щодо того, навіщо власне була створена друга палата британського парламенту і кого вона має включати.

**– Як змінилась робота Верховної Ради після останніх президентських виборів в Україні? Чи можна вважати що вона стала більш стабільною та послідовною?**

– Головними моментами, які тут варто згадати, є сумнівний спосіб формування парламентської коаліції у березні 2010 року, а також перехід до президентсько-парламентської системи, за якої Верховна Рада вже не відіграє ключову роль при формуванні Кабінету Міністрів. З одного боку, нова-стара конституція кодифікувала ситуацію, яка існувала на практиці з лютого 2010 року, оскільки президент дійсно був визначальною фігурою при призначенні уряду та інших посадовців у виконавчій владі. З іншого боку, тоді також були необхідні певні поступки партнерам по коаліції у вигляді посад, політичних рішень та інших витрат. Тепер же може стати нормою ситуативна більшість, тим більше в умовах спроб президента реалізувати власну програму реформ. А отже стабільності та передбачуваності рішень може й не бути, особливо коли справа дійде до «болючих» економічних реформ та зміни соціального законодавства.