

DOI: [10.32702/2307-2156-2022.3.30](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2022.3.30)

УДК 328.34

О. В. Козут,
аспірант кафедри публічної політики,
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0002-6275-2043

ДОСЛІДНИЦЬКІ СЛУЖБИ ПАРЛАМЕНТІВ: ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД І РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

О. Kohut
Postgraduate student of the Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute of
Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv

PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICES: FOREIGN EXPERIENCE AND RECCOMENDATIONS FOR UKRAINE

Метою статті є виокремлення кращого міжнародного досвіду функціонування дослідницьких служб у парламентах із розробленням практичних рекомендацій його використання під час проведення експертизи законопроектів у Верховній Раді України.

Основними завданнями цієї статті є, зокрема, потреба розглянути такі важливі та основоположні категорії науки публічного управління та адміністрування як: наукова та правова експертиза законопроектів, оцінка впливу законопроектів.

Наукова новизна полягає в удосконаленні законопроектної діяльності шляхом застосування оцінки впливу законопроектів ex-ante та ex-post замість їхньої науково-правової експертизи.

Таким чином, дослідницькі служби парламентів доволі часто порівнюються з науково-дослідними установами інших національних законодавчих органів, які є добре адаптованими до власного конституційного та політичного контексту. За результатами проведеного аналізу вбачаємо за можливе виокремити наступні рекомендації для впровадження в Україні кращого іноземного досвіду парламентаризму.

По-перше, корисним вважаємо застосування в Україні польського досвіду, де за кожен день відсутності на засіданні комісії без поважних причин вираховується 1/30 посадового окладу і добової винагороди депутата.

По-друге, рекомендуємо також за результатами дослідження розглянути можливість впровадження в українському парламенті окремого омбудсмена, який відповідатиме за контроль та моніторинг дотримання Регламенту Верховної Ради України.

По-третє, у контексті вдосконалення цього ж акта вбачаємо доцільним у Верховній Раді України закріпити за дослідницькою службою парламенту (яку планується створити під час впровадження парламентської реформи в Україні) на законодавчому рівні, наприклад, у Регламенті Верховної Ради України, таку функцію як підготовку та щорічний моніторинг виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний рік, який передбачений у ст. 19¹ Регламенту Верховної Ради України. Враховуючи вищезазначене, варто було б долучити представників Глобальної організації парламентаріїв проти корупції/Вестмінстерської фундації за демократію (GOPAC/WFD) до робочих зустрічей щодо вдосконалення положень Регламенту Верховної Ради України у частині моніторингу

та контролю за виконанням Плану законопроектних робіт, а також посилення стандартів депутатської етики.

The purpose of the article is to highlight the best international experience of the functioning of research services in parliaments with the development of practical recommendations for its use during the examination of draft laws in Verkhovna Rada of Ukraine.

The main objectives of this article are, in particular, the need to consider such important and fundamental categories of the science of public administration as: scientific and legal examination of draft laws, impact assessment of draft laws.

Scientific novelty of this research is to improve the draft law by applying the impact assessment of ex-ante and ex-post draft laws instead of their scientific and legal expertise.

Thus, the research services of parliaments compared to the research institutions of other national legislatures, which are well adapted to their own constitutional and political context. Based on the results of the analysis, we see the possibility of highlighting the following recommendations for the implementation of the best foreign parliamentary experience in Ukraine.

First, we consider it useful to apply the Polish experience in Ukraine, where for each day of absence from the commission meeting without good reason 1/30 of the salary and daily allowance of the deputy is calculated.

Secondly, we recommend considering the possibility of introducing a separate ombudsman in the Ukrainian parliament, who will be responsible for controlling and monitoring compliance with the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Thirdly, in the context of improving the same act, we consider it expedient in the Verkhovna Rada of Ukraine to assign the Parliamentary Research Service (which is planned to be established during the parliamentary reform in Ukraine) at the legislative level, for example, in the Rules of Procedure. annual monitoring of the implementation of the Plan of draft law of the Verkhovna Rada of Ukraine for the relevant year, which is provided for in Art. 191 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine. Given the above, it would be worthwhile to involve representatives of the Global Organization of Parliamentarians against Corruption / Westminster Foundation for Democracy (GOPAC / WFD) in working meetings on improving the provisions of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine on monitoring and control of Plan of draft laws, as well as strengthening the standards of deputy ethics.

Ключові слова: законодавчий процес; законопроект; наукова та правова експертиза; оцінка впливу; дослідницька служба парламенту; закони; суб'єкти законодавчого процесу; право законодавчої ініціативи.

Key words: legislative process; draft law; scientific and legal expertise; impact assessment; parliamentary research service; laws; subjects of the legislative process; the right of legislative initiative.

Постановка проблеми. Сучасне політико-правове становище в Україні свідчить про вагомому потребу проведення ефективних реформ у сфері законодавчої діяльності. Законодавчий спам, дублювання законодавчих ініціатив, надмірна кількість законопроектів та частково низька якість в Україні зумовили необхідність деяких змін у структурі українського парламенту. У цьому дослідженні, в якому буде проаналізовано зарубіжний досвід роботи парламентських дослідницьких служб, необхідно розглянути інноваційні підходи до функціонування таких інституцій. Саме вони є концептуально та юридично корисними для вирішення зазначених вище проблем законодавчого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання функціонування дослідницьких служб займалися такі іноземні дослідники як: Galluzzi A. [5], Kanev Dobrin, Anguelova Margarita [6], Michalowski, J., & Nawrocka, E. [9], Miller, R., Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. [10], Missingham, R. [11] та інші. Вони, зокрема, стосувалися як функцій та специфіки парламентських дослідницьких служб, так і напрямів діяльності парламентських бібліотек, їх порівняння, можливості кооперації та взаємодії. Також іноземні дослідники акцентують свій науковий інтерес на застосуванні новітніх технологій під час комплексної оцінки впливу законопроекту у період його підготовки та безпосереднього розгляду.

Виклад основного матеріалу.

Сучасні світові реалії парламентаризму підтверджують необхідність оновлення відповідного законодавства в Україні для адаптації до відповідних регламентних процедур, а також підвищення якості

законодавчого процесу. Роль єдиного органу законодавчої влади у глобалізованих умовах набуває нового змісту, зокрема, через ряд реформ та галузей, які вимагають прийняття та оновлення юридичних норм, а це призводить до необхідності у структурних змінах та процесі підготовки проєктів відповідних законів. Саме тому кінцевою причиною створення парламентської дослідницької служби є проведення неупередженого і збалансованого аналізу, адаптованого до потреб парламентарів. Роль дослідницької служби полягатиме у наданні аналізу, що охоплює діапазон перспектив, за допомогою продуктів та послуг, які не пов'язані з лобіюванням, є неупередженими і пропонуються як правлячим, так і опозиційним партіям. Аналітична робота буде сконцентрована на узагальненні фактів та представленні інформації у збалансованому вигляді – як у політичному плані, так і щодо підходів, затверджених для проведення аналізу [2, с. 7].

У цьому ж дослідженні доречно зазначено, що: «Парламентська дослідницька служба може допомагати парламентарям, готуючи узагальнення та аналіз запропонованих законодавчих актів, політик чи програм, що розглядаються парламентом. Її професійний персонал може запропонувати таке:

1. Фактичні оцінки різних точок зору на питання державної політики або запропонований законодавчий акт, представлені у стислій формі та своєчасно, з тим, щоб парламентар встиг висловити свою позицію в палаті або комітеті;

2. «Іншу точку зору» на інформацію, надану урядом, – це включатиме надання оцінки впливу політик чи програм, запропонованих урядами, на основі узагальнення різних поглядів, висловлених щодо питання державної політики;

3. Оцінки того, чи здійснили уряди дії, що їх зобов'язувались виконати».

У цьому контексті актуально та доцільно, на мою думку, вказати про результати порівняльного аналізу функцій дослідницьких служб у різних країнах. Дане порівняння здійснювалося в межах підготовки цієї статті за допомогою доступу до наявних електронних ресурсів іноземних парламентів, за наслідками якого варто виокремити таке.

Варто зазначити, що парламенти іноземних держав мають різні функції, які залежать від специфіки роботи законодавчих органів, державного ат політичного устрою тієї чи іншої країни. Загалом варто виокремити такі: довідково-консультативна допомога членам парламенту, підготовка аналітичних матеріалів з певних питань, здійснення попередньої та кінцевої оцінки впливу як проєктів актів, так і прийнятих положень законодавства та інші.

У цьому контексті доцільно зазначити, що ex-ante – це передбачення події до того, як вона станеться, або до того, як учасники дізнаються про подію. Прогнозований результат служить основою для порівняння прогнозу з фактичними результатами (ex-post). Наприклад, в економічній сфері, готуючи злиття двох конкурентів, аналітики можуть передбачити очікувану синергію, яка виникне в результаті такої транзакції до того, як вона станеться насправді. Синергія може бути пов'язана зі зміною ціни акцій, а також оцінкою прибутку об'єднаного підприємства. Прогноз може відбутися до злиття або відразу після злиття, але існує невизначеність щодо можливих наслідків угоди.

Щодо ex-post, то інвестори можуть використовувати його дані, щоб отримати фактичну ефективність цінного паперу, не включаючи будь-які прогнози чи прогнози, на які можуть вплинути ринкові коливання. Подальшу вартість цінного паперу можна отримати шляхом вирахування ціни, сплаченої інвесторами, від поточної ринкової ціни цінного паперу [16].

Таким чином, спільні функції для дослідницьких служб парламенту:

1. Консультування членів парламенту з різних питань, що стосуються законодавчого процесу; (в т.ч. інформаційні та депутатські запити) Так, у США відповідна аналітично-довідкова інформація надається усім членам Палати представників і Сенату, незалежно від партійної приналежності.

2. Інформаційні та аналітичні потреби комітетів. Зокрема, Дослідницька служба Конгресу США працює виключно для Конгресу Сполучених Штатів, надаючи політичний та юридичний аналіз комітетам. Будучи органом законодавчої влади в рамках Бібліотеки Конгресу, вона вже більше століття є цінним і шанованим ресурсом [12].

3. Аналіз чинного законодавства та запропонованих законопроектів. Ця функція притаманна майже усім дослідницьким службам, адже причиною їх формування є саме необхідність в аналізі відповідності чинного законодавства тим ініціативам, які пропонують члени парламенту.

4. Глибинний аналіз законодавства з окремої теми. У даному контексті цікавим є досвід Великої Британії, де використовуються такі методи як: опитування, напівструктуровані інтерв'ю, документальні аналізи, спостереження та семінари. Для прикладу варто вказати, що законопроект про внески в національне страхування мав своє перше читання в Палаті громад 17 липня 2014 року і отримав королівську згоду 12 лютого 2015 року. Законопроект вніс зміни до існуючих правил щодо національних страхових виплат, включаючи спрощення стягнення внесків, зроблених самозайнятими особами, розширення чинних податкових правил у деяких випадках та запровадив правило цілеспрямованої боротьби з уникненням для запобігання ухилення від сплати національних страхових внесків посередниками. Це дослідження включало спостереження учасників за двома етапами проходження законопроекту через парламент: залучення громадськості до обговорення в комітеті в Палаті громад Лордів у жовтні 2014 року і широкої дискусії в комітеті Палаті Лордів та березні 2015 року. Він заснований на результатах 2 інтерв'ю, які було проведено в рамках цього тематичного дослідження (один член працівники бібліотеки, а також було опитано одну сторонню особу) [7, с. 20-21].

5. Експертний огляд літератури з наукових питань здійснюється переважно усіма парламентами під час підготовки наукової експертизи окремих актів або попередньої оцінки впливу, а ця діяльність відповідно вимагає від виконавців застосування позицій окремих науковців у певній сфері з конкретного питання.

6. Видання публікацій з різних галузей наук (цим займаються усі дослідницькі служби, у штаті яких є науковці з відповідних питань. Варто зазначити, що у Великій Британії, якщо якимось питанням було актуальним у парламенті та мало місце у його порядку денному, то воно стає основою для пов'язаних досліджень, а результати дискусій парламентських засідань можуть бути джерелом.

7. Поглиблене вивчення та оцінка державної політики, доповіді з основних питань політики. Варто вказати, що у кожній країні є своя усталена практика оцінки політики, вона може здійснюватися не лише дослідницькими службами. Як приклад варто навести Політику та рекомендації щодо її оцінювання, підготовлену Міністерством закордонних справ Нідерландів [4]. У цьому документі, серед іншого, зазначається про те, що відповідна оцінка повинна бути прозора, незалежна, доступна та публічна.

Варто звернути увагу на частково схожі функції для дослідницьких служб парламенту:

1. Статистичні дані щодо законодавства; (зокрема, США, Німеччина, Велика Британія, де щорічно готуються відповідні звіти);

2. Тренінги, семінари та конференції для членів парламентів, їх помічників та працівників апаратів щодо законодавчого процесу; (мають різну назву та періодичність, але переважна більшість таких заходів проводиться за запитом на відповідну потребу, наприклад, у Великій Британії комітети періодично проводять *informal seminars* для отримання відповідей на певні запитання від експертів певної галузі) [7, с. 39].

3. Модернізація і технічне обслуговування систем законодавчого архіву (ця функція притаманна парламентам, де дослідницька служба є частиною бібліотеки, зокрема, США, Велика Британія).

Унікальні функції для дослідницьких служб парламенту:

1. Щомісячний статистичний бюлетень, де відображається актуальна економічна та соціальна статистика, саме така функція притаманна дослідницькій службі в Австралії;

2. Порівняльні огляди правових рішень, звіти (два рази на рік) про роботу парламенту (Словенія, Польща). Сюди ж варто віднести Правові журнали Бюро досліджень польського Сейму — це науковий журнал у галузі юридичних наук, що видається щоквартально. Вони публікують оригінальні статті, експертні висновки та думки з усіх галузей права, як польського права, так і іноземних правових систем. Їхня головна мета — сприяти розвитку юридичної науки, представляючи якісні тексти з актуальних правових питань. Кожен з них поділено на постійні розділи: конституційне право, європейське право, законодавство, парламентаризм, провадження в Конституційному суді та інші. Тексти в *Zeszyty Prawnicze BAS* друкуються переважно польською мовою. Якщо це обґрунтовано тематикою публікації, можливе також опублікування тексту іншою мовою. У *Zeszyty Prawnicze BAS* публікуються як думки працівників канцелярії Сейму, зокрема, Бюро досліджень, підготовлені у зв'язку з роботою Сейму, так і тексти зовнішніх авторів. Редакція дбає про високу якість опублікованих текстів, які перед прийняттям рішення про публікацію проходять анонімну оцінку зовнішніми рецензентами, які є визнаними авторитетами в галузі юридичних наук. Основними критеріями оцінки текстів є якість наукового аналізу та оригінальність. Редакція заохочує всіх науковців, як польських, так і зарубіжних, до друку в *Zeszyty Prawnicze BAS* [13].

3. Періодичний аналіз ефективності роботи парламенту та апарату (Словенія, Польща). Зокрема, у Польщі існує окрема база *BAS Analyzes* - видавнича серія Бюро досліджень (BAS), доступна тільки в електронному вигляді, доповнює інші публікації. Її тематика включає соціальні, економічні, а також юридичні питання. Видання показує результати роботи експертів Бюро, які варто представити широкому колу адресатів. Аналізи BAS видаються нерегулярно. Його нові випуски з'являються після того, як автори надають відповідні тексти [14].

4. Тлумачення Закону про Регламент Сейму та Закону про виконання мандата депутата або сенатора є характерним для парламенту Польщі.

5. Консультування та надання експертних думок з питань, пов'язаних з членством в ЄС, співпрацю з юридичними службами ЄС характерно саме для польської дослідницької служби. Така діяльність переважно стосується процесу приведення у відповідність законодавства Польщі до норм та регламентів ЄС, але не обмежується виключно питаннями юридичного характеру. Так, на офіційному веб-сайті зазначено, що Бюро досліджень співпрацює з науковими колами, а також юридичними та дослідницькими службами іноземних парламентів, у тому числі з Європейським центром парламентських досліджень і документації. Бюро також є асоційованим членом ЕРТА (*European Parliamentary Technology Assessment*) — мережі спеціалізованих організацій, які консультують свої національні парламенти щодо можливого соціального та економічного впливу нових технологій [15].

Отже, парламенти іноземних держав мають різні підходи до створення та діяльності дослідницьких служб. Зокрема: наприклад, в таких країнах як США, Австралія, Канада, Японія, Чилі, Велика Британія дослідницька служба створювалась на базі парламентської бібліотеки та має свою багатовікову історію та відповідний штат, який може здійснювати архівну та статистичну функції щодо законодавства країни, а в країнах пострадянського простору історія парламентаризму не надто довга, тому дослідницькі інституції знаходяться на стадії свого формування або ж початку розвитку (Литва, Латвія та ін.).

Відповідно вважаємо, що для України варто було б перейняти частину спільних функцій (інформаційні та аналітичні потреби комітетів, консультування членів парламенту з різних питань, що стосуються законодавчого процесу, експертний огляд літератури з наукових питань), а також зважати на частково схожі (підготовка статистичних даних щодо законодавства) та унікальні (періодичний аналіз ефективності роботи парламенту та апарату та тлумачення Регламенту).

У цьому контексті вважаємо за доцільне проаналізувати досвід парламентських реформ в ряді іноземних держав.

У Великій Британії парламент зазнав ряд цікавих змін. Ця країна, маючи багатовікову історію парламентаризму, на початку 21 століття зіткнулась із проблемою конфліктів між Палатою громад та Палатою лордів через різні структурні підрозділи у кожній з них.

У зв'язку з тим, що Білль про права 1689 р. встановив верховенство нижньої палати в галузі законодавства, законодавча компетенція Палати лордів дуже обмежена. У руках верхньої палати є тільки право затримати прийняття закону на один рік (Палата громад долає вето Палати лордів простою більшістю 11 голосів на наступній сесії), а фінансових законопроектів – лише на місяць [8].

Апарат парламенту Великої Британії нараховує 10 структурних підрозділів, серед яких виділяють парламентські підрозділи загалом та підрозділи, що обслуговують лише одну з палат. До першої групи належать відділ парламентської асоціації Співдружності націй, управління інформаційно-комунікаційних технологій, архівно-дослідницька служба. У роботі виключно Палати громад існують кадровий та фінансовий департаменти, секретаріати комітетів, департаменти інформаційного та господарського забезпечення. Legislative and Regulatory Reform Act 2006 (Закон щодо законодавчої та регламентної реформи) був прийнятий у 2006 році з метою вирішення проблеми конфлікту та неузгодженостей у законодавчому процесі [8].

Згідно з діяльністю Глобальної організації парламентаріїв проти корупції/Вестмінстерської фундації за демократію (GOPAC/WFD) щодо етичних норм і стандартів поведінки парламентаріїв пропонується, щоб кодекси стандартів поведінки охоплювали сім основних аспектів, згідно з якими члени парламентів повинні:

1. Завжди діяти в інтересах громадян;
2. За жодних обставин не приймати фінансових або інших зобов'язань для реалізації сторонніх інтересів;
3. Приймати рішення на підставі об'єктивних критеріїв та аргументів;
4. Нести відповідальність за свої дії;
5. Відкрито і прозоро приймати рішення та пояснювати процеси прийняття рішень;
6. Діяти чесно та уникати будь-яких конфліктів інтересів;
7. Підтримувати етичну поведінку у складі урядових органів і серед громадськості, подаючи відповідні приклади.

У Канаді та США, враховуючи англо-американську правову систему, є ряд особливостей у парламентській діяльності, які вагомим чином впливають на реформу парламенту. Так, парламент Канади має низку спеціалізованих омбудсменів і комісарів, які звітують у різних сферах, починаючи із захисту навколишнього середовища, закінчуючи фінансовою підзвітністю уряду та правами людини. Окремий омбудсмен відповідає за контроль та моніторинг дотримання Регламенту. Вважаю, що впровадження такої особи в Україні було б цікавим інструментом парламентської реформи.

Імунітет членів американського законодавчого органу обмежений: вони недоторканні тільки під час сесії. Але за державну зраду, тяжкі кримінальні злочини та порушення громадського порядку можуть бути заарештовані навіть у цей період без згоди Конгресу. Усі законодавці наприкінці року зобов'язані подавати фінансовий звіт із зазначенням усіх джерел доходу. Вони не мають права заробляти суму, що перевищує їхню заробітну плату більш ніж на 15% і не можуть мати ділові інтереси в тих сферах приватного бізнесу, що перетинаються з їхньою законодавчою діяльністю. Будь-яка палата відповідно до Конституції США має право покарати свого члена «за поведінку, що порушує порядок», за фінансові зловживання, корупцію, образливі висловлювання та нападки на колеги і більшістю у дві третини голосів виключити його зі складу палати.

Закон про бюджет (проект якого на наступний рік подає президент уже на початку січня поточного року) відповідно до американського регламенту має особливу процедуру ухвалення. Бюджет розглядають і узгоджують упродовж року з обов'язковою участю спеціальних органів Конгресу та президента, і в перший понеділок грудня подають до Конгресу на затвердження. Фінансування діяльності Конгресу та його членів установлюється колегіально міністерством фінансів США разом із Бюро бюджету виконавчого офісу президента та Об'єднаним комітетом з питань оподаткування Конгресу та бюджетним управлінням Конгресу США. Ці ж органи встановлюють розмір платні членам Конгресу наступного скликання. Їхня зарплата має відповідати рівню доходу верхніх верств середнього класу. Важлива особливість передвиборної боротьби кандидатів у Конгрес США полягає в тому, що кандидат узгоджує зі своїми виборцями законопроекти, які він у разі свого обрання подає на розгляд Конгресу. Ряд таких ініціатив можна було б обговорити з представниками Конгресу, USAID та посольством США в Україні.

У Польщі, згідно з Регламентом Сенату сенатор зобов'язаний брати участь у роботі, принаймні, однієї комісії парламенту (аналог комітетів), це не стосується членів Президії Сенату. Більшість сенаторів працюють у двох комісіях. За кожен день відсутності на засіданні комісії без поважних причин вираховується 1/30 його окладу і добової винагороди.

У Франції парламентська реформа передбачає, що з 2022 року у Франції замість 507 буде 404 члени Нацасамблеї парламенту. Кількість сенаторів також скоротили з 348 до 244, також змінили систему обрання депутатів. Реформу парламенту започаткував у 2018 році Емануель Макрон з метою зменшення кількості та підвищення якості діяльності парламенту. Вважаємо, що для України цікаво було б обговорити з представниками французького парламенту таку ініціативу.

Час від часу дослідницькі служби зазнають організаційних змін. Так, сьогодні до Дослідницької служби Конгресу США приєдналися: Бюджетне бюро Конгресу та Управління звітності уряду. Дослідницька служба Конгресу надає дослідження та аналіз з усіх актуальних та нагальних питань національної політики. Працюють аналітики цієї служби виключно для Конгресу, надаючи допомогу у формі доповідей, меморандумів, довідок, аналітичних досліджень, семінарів, презентацій, інформація, отриманої від урядових та

неурядових баз даних та особистих телефонних консультацій. Ця робота регулюється вимогами щодо конфіденційності, своєчасності, точності, об'єктивності, збалансованості та безпартійності.

У всій своїй роботі аналітики керуються вимогами щодо конфіденційності, своєчасності, точності, об'єктивності, збалансованості та безпартійності.

Дослідницька служба Конгресу не надає законодавчих чи будь-яких інших рекомендацій з питань формування політики, її відповідальність полягає у забезпеченні членів обох Палат найкращою можливою інформацією для прийняття парламентарями оптимального рішення для американського народу.

Дослідницька служба унікальна тим, що її час та зусилля присвячені роботі виключно для Конгресу. Тільки депутати та їх помічники можуть надсилати їй запити та відвідувати більшість семінарів. Хоча деякі дослідження та доповіді можуть бути доведені до відома до американської громадськості, розповсюдження здійснюється на розсуд конгресу.

Таким чином, Конгрес проводить експертизу законопроектів із залученням комітетів. З цією ж метою Конгрес створив Дослідницьку службу, яка здійснює незалежну та фахову експертизу національної та міжнародної політики США, вивчає чинні закони, програми діяльності уряду, а також здійснює аналіз щодо можливих змін у законодавстві.

Отже, Дослідницька служба Конгресу залучається до консультування з окремих пропозицій до законодавства, а також експертизи поданих проектів законів, основою її діяльності є професіоналізм та неупередженість під час підготовки аналітичних матеріалів.

Таким чином, необхідно вжити окремих заходів для полегшення незалежного аналізу без стороннього втручання у роботу дослідницьких служб. Відповідно, насамперед, можна покласти на відповідальність на її керівника за забезпечення того, що дослідницька служба є доступною для всіх парламентарів і відповідальна за свою повсякденну позапартійну діяльність. Для забезпечення цього парламентській адміністрації може бути виділено особливий бюджет. Права на доступ до конкретної інформації можуть бути закріплені в законодавстві або парламентських поданнях. Вони також можуть бути сформульовані так, щоб включати запити на проведення дослідницьким персоналом парламенту аналітичної роботи. Окремому незалежному підрозділу можна було б доручити переглядати загальну роботу дослідницької служби щорічно. Однак слід подбати про те, щоб обмежити повноваження висловлюванням поглядів на загальне спрямування дослідницької служби, а не на конкретний змістовний аналіз, проведений на користь парламентарів. Процедура набору персоналу дослідницької служби має бути максимально прозорою, щоб підтримувати її позапартійний характер та обмежувати вплив влади на персонал [3].

Додатково зазначимо, що «у міжнародній практиці статус парламентських служб регулюється конституційно (Австрія, Греція, Канада, ФРН, Норвегія, Швеція), законодавчо (США, Швеція, Великобританія) або визначається внутрішнім регламентом (Франція, Іспанія, Італія, Польща, Фінляндія, Румунія). Фінансування парламентських служб відбувається з державного бюджету. Звертаючись до міжнародного досвіду, класичним прикладом парламентської служби може виступити Європейська парламентська науково-дослідна служба, що є власним дослідницьким відділом та аналітичним центром Європейського парламенту. Парламентська служба досліджень надає індивідуальні інформаційні послуги щодо країн-членів ЄС, відповідно до конкретних запитів; випускає аналітичні збірники, висвітлюючи політики ЄС та його законодавство; готує аналітичні брифінги для членів Європейського парламенту, допомагаючи тлумачити нове законодавство для широкої громадськості» [1].

Отже, створення в Україні дослідницької служби має кілька потенційних законодавчо закріплених моделей: може регулюватися окремим законом, закріплюватися в Регламенті Верховної Ради України або ж безпосередньо у Конституції України (але варто враховувати особливий порядок внесення до неї змін). Європейська парламентська науково-дослідна служба може виступати та її представники можуть виступати потенційними стейкхолдерами безпосереднього створення цієї інституції.

Висновки та рекомендації

Таким чином, дослідницькі служби парламентів доволі часто порівнюються з науково-дослідними установами інших національних законодавчих органів, які є добре адаптованими до власного конституційного та політичного контексту. За результатами проведеного аналізу вбачаємо за можливе виокремити наступні рекомендації для впровадження в Україні кращого іноземного досвіду парламентаризму.

По-перше, корисним вважаємо застосування в Україні польського досвіду, де за кожен день відсутності на засіданні комісії без поважних причин вираховується 1/30 посадового окладу і добової винагороди депутата.

По-друге, рекомендуємо також за результатами дослідження розглянути можливість впровадження в українському парламенті окремого омбудсмена, який відповідатиме за контроль та моніторинг дотримання Регламенту Верховної Ради України.

По-третє, у контексті вдосконалення цього ж акта вбачаємо доцільним у Верховній Раді України закріпити за дослідницькою службою парламенту (яку планується створити під час впровадження парламентської реформи в Україні) на законодавчому рівні, наприклад, у Регламенті Верховної Ради України, таку функцію як підготовку та щорічний моніторинг виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на відповідний рік, який передбачений у ст. 19¹ Регламенту Верховної Ради України. Враховуючи вищезазначене, варто було б долучити представників Глобальної організації парламентаріїв проти корупції/Вестмінстерської фундації за демократію (GOPAC/WFD) до робочих зустрічей щодо вдосконалення положень Регламенту Верховної Ради України у частині моніторингу та контролю за виконанням Плану законопроектних робіт, а також посилення стандартів депутатської етики.

Отже, на підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки. По-перше, існують різні підходи до визначення функцій парламентської дослідницької служби, адже на це впливають як особливості парламенту (однопалатний чи двопалатний), так і форма правління, державного устрою та розвиток парламентаризму в тій чи іншій державі. По-друге, український парламент потребує адаптації до іноземних держав у контексті підходів з опрацювання та підготовки законопроектів, а також для підвищення якості законодавства, зменшення колізій, прогалин та дублювань у чинному законодавстві, зниження рівня законодавчого спаму.

Список використаних джерел.

1. А як у них? Міжнародний досвід організації управління парламентської служби, URL: <https://radaprogram.org/partnersmaterials/yak-u-nyh-organizaciyna-struktura-aparatu-parlamentu>
2. IPU, I. P. U. (2020). Міжнародна практика щодо організації та роботи парламентських дослідницьких служб.
3. IPU, I. P. U. (2015). Guidelines for parliamentary research services.
4. IOB, October 2009, Policy and Operations Evaluation Department, Evaluation policy and guidelines for evaluations, URL: <file:///D:/Kogut-o/Downloads/iob-evaluation-policy-and-guidelines-for-evaluations.pdf>
5. Galluzzi, A. (2010). Parliamentary libraries: an uncertain future? *Library trends*, 58 (4), 549-560.
6. Kanev Dobrin, Anguelova Margarita. Parliamentary libraries and research services: patterns of cooperation/coordination and new directions for the future. - <http://www.ifla.org/archive/VII/s3/conf/1dobka-e.htm>
7. Kenny, C., Rose, D.C., Hobbs, A., Tyler, C. & Blackstock, J. (2017) *The Role of Research in the UK Parliament Volume One*. London, UK, Houses of Parliament, URL: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/The-Role-of-Research-in-the-UK-Parliament.pdf> с. 20-21
8. Лекція до теми «Основи конституційного права Великобританії» для курсантів I курсу за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність», URL: http://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/09/DPZK_lek_5.pdf
9. Michalowski, J., & Nawrocka, E. (1999). New developments in parliamentary research services and technology. *INSPEL*, 33, 20-28.
10. Miller, R., Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2004). Parliamentary libraries, institutes and offices: the sources of parliamentary information.
11. Missingham, R. (2011). Parliamentary library and research services in the 21st century: A Delphi study. *IFLA journal*, 37 (1), 52-61.
12. Офіційний веб-сайт Дослідницької служби Конгресу США, URL: <https://www.loc.gov/crsinfo/>
13. Офіційний веб-сайт Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych, URL: <https://zpbas.sejm.gov.pl/Journal.nsf/pubBAS.xsp?seria=1>
14. Офіційний веб-сайт БАС-Аналізи, URL: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/publikacjeBAS.xsp?seria=7&lang=EN>
15. Офіційний веб-сайт Бюро досліджень Сейму Польщі, URL: http://www.bas.sejm.gov.pl/about_us.php
16. What is Ex-Ante vs Ex-Post? URL: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/trading-investing/ex-ante-vs-ex-post/>

References.

1. A iak u nykh? "International experience of organization of administration of parliamentary research services", *USAID "RADA"*, [Online], available at: <https://radaprogram.org/partnersmaterials/yak-u-nyh-organizaciyna-struktura-aparatu-parlamentu>, (Accessed 12 February 2022).
2. IPU, (2020). "International practice regarding organization and work of parliamentary research services", *Inter-Parliamentary Union*, pp. 1-52.
3. IPU, (2015) "Guidelines for parliamentary research services", *Inter-Parliamentary Union*, pp. 1-48.
4. IOB, (2009), "Evaluation policy and guidelines for evaluations", *Policy and Operations Evaluation Department*, [Online], available at: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/iob-evaluation-policy-and-guidelines-for-evaluations.pdf>, (Accessed 12 February 2022).
5. Galluzzi, A. (2010), "Parliamentary libraries: an uncertain future?", *Library trends*, vol. 58 (4), pp. 549-560.
6. Kanev D., Anguelova M. "Parliamentary libraries and research services: patterns of cooperation/coordination and new directions for the future", [Online], available at: <http://www.ifla.org/archive/VII/s3/conf/1dobka-e.html>, (Accessed 15 February 2022).
7. Kenny, C., Rose, D.C., Hobbs, A., Tyler, C. & Blackstock, J. (2017), "The Role of Research in the UK Parliament", *Houses of Parliament*, [Online], vol. 1, available at: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/The-Role-of-Research-in-the-UK-Parliament.pdf>, (Accessed 5 December 2021).
8. Lecture of the subject state law of foreign countries with title: «Osnovy konstytutsijnoho prava Velykobytanii» dlia kursantiv I kursu za spetsial'nistiu 262 «Pravookhoronna diial'nist'», [Online], vol. 1, available at: http://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/09/DPZK_lek_5.pdf, (Accessed 25 December 2021).
9. Michalowski, J., & Nawrocka, E. (1999), "New developments in parliamentary research services and technology", *INSPEL*, vol. 33, pp. 20-28.
10. Miller, R., Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2004), "Parliamentary libraries, institutes and offices: the sources of parliamentary information".

11. Missingham, R. (2011), "Parliamentary library and research services in the 21st century: A Delphi study", *IFLA journal*, vol. 37 (1), pp. 52-61.
12. The official site of Parliamentary Research Service (2012), *Congress of USA*, available at: <https://www.loc.gov/crsinfo/>, (Accessed 2 December 2021).
13. The official site of Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych (2021), "Zeszyty Prawniczych BAS", available at: <https://zpbas.sejm.gov.pl/Journal.nsf/pubBAS.xsp?seria=1>, (Accessed 10 December 2021).
14. The official site of BAS Analyses (2021), available at: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/publikacjeBAS.xsp?seria=7&lang=EN>, (Accessed 21 December 2021).
15. The official site of Research Bureau of Sejm of Poland (2022), available at: http://www.bas.sejm.gov.pl/about_us.php, (Accessed 12 December 2021).
16. What is Ex-Ante vs Ex-Post? (2015), [Online], available at: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/trading-investing/ex-ante-vs-ex-post/>, (Accessed 22 December 2021).

Стаття надійшла до редакції 23.02.2022 р.