

133

ПЕРЕВОД № 1548

Помощь США в развитии восточноевропейских
(название работы на русском языке)
парламентских институтов. Обзор деятельности
исследовательской службы конгресса и
библиотеки конгресса.

U.S. Assistance in East European parliamentary
(название работы на языке оригинала и выходные данные)
development. Summary of Congressional Research
Service and Library of Congress Activities
(Congressional Research Service, The Library of
Congress, - Washington, D. C. 20540, 01.04.1991 - 27 pp.

Переводчик: Козлов В. В.
(Ф.И.О.)

Перевод выполнен: 11.09.91
(Дата)

Количество страниц: 46

МОСКВА 1991 г.

134

ИЦП "ИНТЕХЦЕНТР"
Центр переводов

Перевод № 1548

ПОМОЩЬ США В РАЗВИТИИ ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ ПАРЛАМЕНТСКИХ
ИНСТИТУТОВ. ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ
КОНГРЕССА И БИБЛИОТЕКИ КОНГРЕССА

U.S. Assistance in East European parliamentary development.
Summary of Congressional Research Service and Library of
Congress activities. - Congressional Research Service,
Library of Congress. - Washington, 01.04.1991 - 27 pp.

Переводчик В.М.Козлов
Кол-во стр.46
Перевод выполнен 11.09.91

Москва 1991

135

Исследовательская служба Конгресса США
Библиотека Конгресса США
Вашингтон, округ Колумбия, 20540

01.04.1991

ПОМОЩЬ США В РАЗВИТИИ ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ ПАРЛАМЕНТСКИХ
ИНСТИТУТОВ. ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ
КОНГРЕССА И БИБЛИОТЕКИ КОНГРЕССА

Библиотека Конгресса США и Исследовательская служба Конгресса США осуществляют ряд программ технической помощи парламентам Советского Союза и Восточной Европы. Эти программы, описываемые ниже, были начаты по требованию руководства Конгресса при поддержке Объединенного комитета палат Конгресса по делам Библиотеки Конгресса.

Делегации, которые включали персонал Исследовательской службы Конгресса (ИСК), побывали в Советском Союзе, Польше, Венгрии и Чехословакии для проведения необходимых оценок совместно с членами местных парламентов и их обслуживающим персоналом и представили Конгрессу рекомендации о том, каким образом Конгресс может лучше всего помочь им в создании более эффективных законодательных органов. В свою очередь ИСК приняла несколько официальных делегаций и координировала свою работу с другими группами при проведении интенсивных семинаров, организации рабочих групп и брифингов.

Программы Библиотеки Конгресса и ИСК включают выдачу рекомендаций и оказание помощи по организации законодательной работы, развитие научно-исследовательских и информационных служб для парламента, формирование фондов парламентской библиотеки, подготовку в области законодательного процесса, консультирование по взаимоотношениям законодательных властей и оказание помощи в планировании и реализации программ оснащения современным компьютерным и конторским оборудованием.

Предпосылки

"Дар демократии"

Совместная резолюция Сената за № 74, принятая в октябре

1989 г., поручала руководителям Сената и Палаты представителей посетить Польшу, чтобы определить, каким образом Конгресс США может помочь новому польскому парламенту посредством программы "Дар демократии". Первая делегация по программе "Дар демократии", которая включала специалистов ИСК, а также других представителей Конгресса, направилась в Польшу в феврале 1990 г. и встретила польскими парламентариями и их персоналом, чтобы обсудить аппаратные, технические и прочие потребности польского парламента. Текущая помощь предоставляется под руководством секретаря Сената при содействии Исследовательской службы Конгресса.

Специальная группа Фроста

6 апреля 1990 г. спикер Палаты представителей Том Фоули назначил Мартина Фроста председателем специальной группы по развитию парламентских институтов в Восточной Европе (специальная группа Фроста). Двухпартийная специальная группа формируется из членов комитета Палаты представителей по правилам и членов комитета Палаты представителей по иностранным делам. Члены специальной группы Фроста и сотрудники ИСК посетили Польшу, Венгрию и Чехословацкую федеральную республику в мае 1990 г., чтобы оценить потребности парламентов этих стран и рекомендовать инициативы, позволяющие создать сильную организацию, которая может независимо функционировать в многопартийных демократических условиях. Специальная группа рекомендовала вначале сосредоточить внимание на приобретении оборудования, обучении парламентариев и обслуживающего персонала, и обеспечении библиотечных и научно-исследовательских ресурсов. Летом 1990 г. состоялись поездки в Чехословацкую федеративную республику и Венгрию для более глубокой оценки потребностей. Специальная группа также рекомендовала, чтобы Библиотека Конгресса и ИСК играли координирующую роль во всех программах помощи для этих парламентов.

Из ассигнований на иностранные операции в 1991 финансовом году Библиотека Конгресса и ИСК получили 4,25 млн. долл. на приобретение оборудования, создание парламентских ресурсов и информационных возможностей и увеличение библиотечных ресурсов для этих трех стран.

ИСК и Советский Союз

Идея сотрудничества между ИСК и Верховным Советом, избираемым Съездом народных депутатов, была поднята в ноябре 1988 г. советскими официальными лицами, которые со своей стороны пытались создать законодательную службу научных исследований, независимую от Коммунистической партии и правительственной бюрократии. Рассматривая ИСК как образцовую модель в этом отношении, советские официальные лица попросили, чтобы ИСК изучила возможность установления официальных связей с Верховным Советом. В соответствии с этими усилиями в феврале 1990 г. делегация из Советского Союза посетила ИСК, а ответный визит сотрудников ИСК в Москву состоялся в мае и ноябре 1990 г. Планируются и будущие визиты. Такие обмены персоналом обеспечили ценную информацию для специалистов обеих сторон о тенденциях развития в каждой из стран, особенно в данный конкретный момент в Советском Союзе. В настоящее время ведутся переговоры о соглашении, предусматривающем различные возможные варианты сотрудничества на уровне законодательного персонала и в части обмена законодательными документами в будущем. Эти инициативы были одобрены объединенным комитетом Конгресса по делам Библиотеки Конгресса США в сентябре 1990 г.

Заключение

Ход развития в Советском Союзе и Восточной Европе в 1990 г. предоставил прекрасные возможности для Конгресса и Библиотеки Конгресса. Перспектива содействия развитию демократии путем укрепления служб законодательной информации и научно-исследовательских служб - эта та роль, для которой Исследовательская служба Конгресса и Библиотека Конгресса особенно хорошо подходят. И перспективы для такого сотрудничества в будущем превосходные.

Парламентская помощь
РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ
ЕВРОПЕ И СССР

В.Х.Робинсон^X

Недавние тенденции развития в Центральной Европе и Советском Союзе создали возможности для участия Конгресса США в развитии демократических институтов. Конгресс предложил Библиотеке Конгресса действовать в качестве своего агента в некоторых из таких усилий. В течение предстоящих месяцев эти тенденции будут рассмотрены более глубоко в статьях, помещаемых в информационном бюллетене ИСК CRS Review.

Согласно недавнему обследованию, проведенному организацией "Фридом хауз", 1990 г. был годом глубоких перемен в мировом управлении. Впервые со второй мировой войны количество людей, живущих в сравнительно свободных странах, превысило число людей, которые живут под властью правительств, отказывающих своим гражданам в основных политических свободах. Нигде процесс перемен не был таким стремительным, как в Центральной и Восточной Европе; нигде возможность перемен не была столь близкой и неопределенной, как в Советском Союзе.

В Советском Союзе в 1989 г. впервые со времени выборов в Учредительное собрание в 1917 г. состоялись парламентские выборы на частично конкурентной основе. Вскоре вслед за этим состоялись действительно свободные выборы соперничающих кандидатов, которые покончили с коммунистическим режимом в Польше (июнь 1989 г.), Венгрии (март и апрель 1990 г.) и Чехословакии (июнь 1990 г.), и образовалась объединенная Германия (октябрь 1990 г.) менее чем через год после слома Берлинской стены в ноябре 1989 г. Болгария и Румыния также начали двигаться по дороге реформ, хотя более медленно и нестабильно.

Мир наблюдал за этими драматическими переменами с некоторым удивлением и значительными надеждами. Вероятно, было

^X Вильям Х. Робинсон, координатор этой серии программ парламентской помощи, является заместителем директора ИСК и ведущим специалистом по государственной политике.

немного людей, явившихся свидетелем последствий второй мировой войны, кто бы думал, что доживут до этого момента и увидят конец разделения Европы, поднятие "железного занавеса", распад Варшавского пакта, объединение Германии и начало важных политических перемен в Советском Союзе. Однако это стало происходить быстро и по большей части мирным путем. Впервые с начала холодной войны люди могут действительно представить себе устойчивый и мирный мировой порядок, основанный на надежде, а не на страхе. События 1991 г. в Персидском заливе и Советском Союзе снизили эту первоначальную эйфорию, и азиатский коммунистический блок по-прежнему существует, но результаты драматических перемен в Европе остаются в основном незатронутыми.

Конгресс США не только наблюдает за развитием в этом важном регионе мира; он также активно поощряет тенденции к политическому плюрализму, рыночной экономике и выполнению программ защиты прав человека. Конгресс США также прямо поддерживает эволюцию существующих законодательных органов в Центральной и Восточной Европе, особенно в Польше, Венгрии и Чехословацкой федеративной республике. Он предпринял две инициативы для поддержки демократических институтов в этой области. Исследовательская служба Конгресса (ИСК) при Библиотеке Конгресса оказывает помощь в этих усилиях. При содействии Конгресса она организовала программы обмена и сотрудничества с Верховным Советом Советского Союза.

Участие Конгресса США

Интерес Конгресса США к оказанию помощи в укреплении зарождающихся демократических институтов в Центральной Европе нашел свое первое официальное законодательное отражение в программе "Дар демократии Польше". Совместная резолюция Сената № 74, предложенная сенатором Питом Доменики (республиканец от штата Нью-Мексико) в сентябре 1989 г., поручала делегации конгрессменов, представляющих руководство Палаты представителей и Сената, посетить Польшу, чтобы оценить возможные пути оказания помощи Конгрессом новому польскому парламенту посредством программы "Дар демократии". В резолюции

указывалось, что эти конгрессмены должны иметь "опыт руководства законодательными системами, законодательными исследованиями, парламентскими процедурами и сопутствующими законодательными проблемами". Джон Хардт и Уолтер Олешек из Исследовательской службы Конгресса были приглашены присоединиться к представителям руководства Палаты представителей и Сената в качестве членов делегации.

В течение 8-11 февраля 1990 г. делегация побывала в Страсбурге (Франция), чтобы скоординировать усилия по помощи, которая может быть оказана от западноевропейских стран. Затем она переехала в Варшаву для выполнения задачи по сбору фактов в течение 11-17 февраля 1990 г. 20 марта 1990 г. предложила реализовать трехэтапную программу оказания технологической помощи Национальному собранию Польши (поставка современного конторского оборудования, микрокомпьютеров, систем обработки текстовой информации и сопутствующие программные средства); организовать программы обучения для польских парламентариев и обслуживающего персонала; разработать систему научно-исследовательской и информационной поддержки Сейма (нижней палаты польского парламента) и Сената Польши, включая улучшение парламентской библиотеки.

Весна 1990 г. также была свидетелем реализации второй инициативы Конгресса, которая получила название "специальная группа Фроста". 6 апреля 1990 г. спикер палаты представителей Томас Фоули назначил члена палаты Мартина Фроста (демократ от Техаса) председателем специальной группы по развитию парламентских институтов в Восточной Европе. Состав двухпартийной специальной группы набирался из членов комитета палаты представителей по правилам и членов комитета палаты представителей по иностранным делам. В него вошли члены палаты представителей Джим Лич (республиканец от Айовы), Барт Гордон (демократ от Теннесси), Дуглас Боско (демократ от Калифорнии), и Геральд Соломон (республиканец от Нью-Йорка). Дополненная Францисом Мико их ИСК, делегация специальной группы в мае 1990 г. посетила Польшу, Венгрию и Чехословакию, чтобы оценить потребности их парламентов и рекомендовать инициативы по созданию сильных законодательных институтов, кото-

рые могут эффективно действовать в многопартийных демократических условиях. Более глубокая оценка нужд была проведена позднее летом 1990 г. для Чехословацкой республики и Венгрии. Специальная группа сообщила свои рекомендации 28 июня 1990 г. спикеру палаты представителей.

Процедуры выделения денежных средств для этих инициатив начались раньше. В ноябре 1989 г. Конгресс США принял закон о поддержке Восточноевропейской демократии. Закон предусматривал выделение почти 1 млрд. долл. на помощь Восточной Европе в течение 1990-1992 финансовых годов. Из этой суммы 12 млн. долл. должны были пойти на создание демократических институтов, включая демократические общенациональные законодательные органы. Ассигнования в 1991 финансовом году на иностранные операции увеличили до 19 млн. долл. сумму, предусмотренную только в этом году для укрепления демократических институтов. Было решено, что 6 млн. долл. из этой суммы будет предоставлено на реализацию программ парламентской поддержки, рассматриваемых выше. В январе 1991 г. 4,25 млн. долл. было передано службой оказания помощи Библиотеке Конгресса и ИСК на приобретение аппаратуры (осуществлявшееся совместно с опытным техническим персоналом информационной системы Палаты представителей), книг и библиотечных материалов, и на обучение и техническую помощь парламентам Польши, Венгрии и Чехословацкой федеративной республики, как рекомендовала специальная группа Фроста. Еще 750 тыс. долл. было выделено на продолжение выполнения программы "Дар демократии" для Польши. Оставшийся 1 млн. долл. находился в резерве службы оказания помощи для других программ парламентской поддержки, согласующихся с мероприятиями, уже проводимыми в этом регионе. Кроме того, ИСК сумела найти и получить частные средства, составившие в сумме почти 600 тыс. долл., от разных филантропических фондов, включая фонды Форда, Макартура, IREX (фонд Международного совета по исследованиям и обмену) и фонд Германа Маршалла в Соединенных Штатах.

Идея программы продолжения сотрудничества между ИСК и Верховным Советом СССР впервые была предложена в октябре 1988

Георгием Шахназаровым, в настоящее время являющимся главным советником Михаила Горбачева по внешней политике. Предложение регулярно повторялось советскими официальными лицами высшего уровня, которые хотели создать для советского парламента службу законодательных исследований, независимую от Коммунистической партии и правительственной бюрократии. Рассматривая ИСК в качестве основной модели для такой службы, советские официальные лица предлагали, чтобы ИСК исследовала возможности установления официальных связей со своим зарождающимся партнером в Верховном Совете. В феврале 1990 г. Исследовательскую службу Конгресса посетила делегация из Советского Союза, как часть усилий по установлению связей. При поддержке и с одобрения Конгресса ИСК провела совместные рабочие заседания в Москве в мае и ноябре. Эти обмены персоналом должны продолжать давать ценную информацию для специалистов обеих стран, особенно в течение периода кризиса и неопределенности в Советском Союзе. В настоящее время под руководством и с одобрения Объединенного комитета Конгресса по делам Библиотеки Конгресса ведутся переговоры о соглашении, предлагающем различные возможные варианты сотрудничества на уровне персонала законодательных органов между ИСК и секретариатом Верховного Совета.

В то же время лидеры Конгресса попросили ИСК играть координирующую роль в советско-американских межпарламентских обменах. ИСК принимала и проводила брифинги для парламентских делегаций высокого уровня, включая делегацию во главе с Евгением Примаковым, в то время председателем Верховного Совета, и делегацию во главе с Константином Любенченко, кандидатом от демократической оппозиции на пост председателя Верховного Совета в марте 1990 г. ИСК также посетили множество других делегаций из Верховного Совета СССР и из республиканских законодательных органов.

Принципы программ

Хотя программа "Дар демократии" и специальная группа Фроста шли независимыми путями, они пришли к поразительно сходным результатам - в плане выводов, подходов и программ.

Делегации, представлявшие обе эти инициативы Конгресса США, обнаружили, что для законодательных органов Центральной и Восточной Европы характерны сходные проблемы, которые вытекают из десятилетий правления тоталитарного режима. Наиболее резко влияние этого наследства ощущалось в Советском Союзе. Во всех четырех странах национальные законодательные органы сохранились всего лишь как символическая оболочка; они были пародией на демократическое правление и не имели никакой реальной власти, помимо обязанности штамповать решения, принимаемые руководителями коммунистической партии. Эти рудиментарные законодательные органы не нуждались и поэтому не имели средств для сбора информации и проведения анализов на таком уровне и такого качества, которые требуются для выработки независимых политических оценок. Данные органы располагали недостаточными помещениями и персоналом (иногда не имели офисов и оборудования), недостаточными библиотечными фондами. Существовала настоятельная потребность в подготовке и информационном обслуживании новых парламентариев, большинство из которых впервые пришли в правительственные органы.

Члены Палаты представителей и сенаторы, участвующие в программе "Дар демократии" и в специальной группе Фроста, молчаливо согласились о принятии нескольких общих базовых принципов и подходов. Они пришли к заключению, что любая программа помощи, осуществляемая Конгрессом, должна:

- проводиться по принципу "от организации для организации", ориентируясь на общенациональные законодательные органы региона и не предусматривая прямую помощь политическим партиям или субнациональным органам управления;
- сосредотачивать внимание на создании возможностей для законодательного органа, позволяющих ему эффективно участвовать в деятельности открытой и плюралистической политической системы путем использования широкого спектра источников, технических средств и организаций для сбора информации и анализа;
- поощрять координацию и сотрудничество между различными возможными источниками получения помощи (правительственными

и неправительственными, американскими, иностранными и международными) для этих законодательных органов.

Для программ также характерны несколько общих особенностей:

Конторское оборудование и автоматизация. У законодательных органов в Будапеште, Праге, и Варшаве просто отсутствует все то, что необходимо для эффективного функционирования в качестве современного законодательного органа. Часто им требуется основное оборудование, например, копировальные аппараты, компьютеры, факсимильное оборудование и телефонные аппараты. По программе "Дар демократии" в Польшу уже поставлено оборудование стоимостью около 1,5 млн. долл. Библиотека Конгресса выступает в качестве посредника в мероприятиях Конгресса, направленных на предоставление необходимого оборудования для парламентов Венгрии и Чехословацкой федеральной республики - включая техническую помощь, установку и обслуживание оборудования.

Библиотечные фонды и ресурсы. Парламентские библиотеки в данном регионе не располагали ни денежными средствами, ни правами по комплектованию адекватных фондов книг и периодики или использованию современных автоматизированных служб и технологий, которые являются столь ценными для деятельности современных библиотек. ИСК сотрудничает с другими подразделениями Библиотеки Конгресса и с Информационным агентством США в своем стремлении приступить к исправлению этих недостатков.

Возможности научных исследований и анализа. Для эффективного и независимого законодательного органа требуется прямой доступ к данным объективных исследований и анализов. ИСК начала работать с ведущими деятелями и должностными лицами национальных законодательных органов стран Центральной Европы и Советского Союза, стремясь объяснить им принципы и методы, которые обеспечивают процедуру информирования сложного современного законодательного органа, чтобы каждый национальный орган мог выработать собственный подход, соответствующий конкретным обстоятельствам страны и имеющимся ресурсам.

Консультации по политике и деятельности. ИСК также будет работать с лидерами законодательных органов Чехословакии,

Венгрии и Польши, чтобы организовать обмены персоналом по проблемам, которые наиболее важны для их парламентов. Это могут быть проблемы текущей политики или вопросы законодательной организации и процедур, по которым законодательные органы стран Центральной и Восточной Европы, вероятно, будут консультироваться со специалистами ИСК. Запрашивалась помощь в подготовке учебных программ для новых членов этих парламентов после надвигающихся выборов. ИСК также будет продолжать проведение серии совместных семинаров с советскими общенациональными законодательными органами, которые начались в ноябре 1990 г.

Поддержка Конгресса США, оказываемая трем парламентам Центральной Европы, носит уникальный характер. До настоящего времени ни одно другое правительство не организовало такой широкой программы помощи. В течение предстоящих месяцев статьи, публикуемые в бюллетене CRS Review, будут давать более глубокий анализ этих тенденций.

Парламентская помощь

РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ В ВЕНГРИИ

Ф.Т.Мико^Х

Несмотря на серьезные препятствия Венгерский парламент достиг больших успехов в области законодательства за короткий период. Помощь США Парламенту Венгрии состоит в предоставлении оборудования, обучении, развитии библиотечных и информационных ресурсов.

Венгрия осуществила переход к демократической парламентской системе благодаря выборам весной 1990 г. После почти 20 лет постепенных политических и экономических реформ, которые обеспечили венграм степень политических свобод, несравнимую с другими странами Восточной Европы, этот переход был сравнительно легким. Выборы 1990 г. привели к власти новое правительство во главе с премьер-министром Йожефом Анталлом и его Демократическим форумом с ориентацией правого центра, который возглавляет коалицию из трех партий, включающую христианских демократов и независимых мелких хозяев.

Переход к демократии

В новой парламентской системе исполнительная власть сосредоточена в основном у премьер-министра и его кабинета, хотя полные функции президента, избираемого парламентом, еще предстоит уточнить. Многие члены кабинета министров являются также членами парламента. Большинство законов вносится министерством юстиции и затем отсылается в канцелярию премьер-министра на рассмотрение. Однако законопроекты могут предлагаться и другими министерствами или парламентом.

Парламент

После свободных выборов Венгерский парламент восстановил свою ключевую роль, которую он занял вскоре после второй мировой войны. Новый однопалатный парламент Венгрии имеет 386 членов. Всего 176 из них избираются прямо отдельными избирателя-

^Х Францис Т. Мико является специалистом по международным отношениям из отдела иностранных дел и национальной обороны в ИСК.

ми. Остальные избираются по региональным и общенациональным партийным спискам пропорционально поданному количеству голосов. На выборах 1990 г. шесть партий перешли порог 4% набранных голосов, который нужно преодолеть для получения мест в парламенте. Правящая коалиция контролирует 60% мест в парламенте. Альянс свободных демократов, социалистической партии и молодых демократов образует оппозицию.

Члены парламента работают в нем полное время. Был одобрен основной набор правил и процедур, обеспечивающих функционирование Национального собрания. Комитет по правилам работы подготовил новый набор правил, который будет вынесен на обсуждение. По соглашению, достигнутому между всеми партиями после выборов, для принятия большинства законов требуется простое большинство голосов. Поскольку правящая коалиция обычно может собрать большинство, оппозиция обычно сосредотачивает внимание на поправках к законам. Согласно ускоренным процедурам, применяемым для двух-третьей всех законопроектов, принятие закона завершается в течение 30 дней.

Роль комитетов по-прежнему продолжает эволюционировать. В парламенте имеется десять постоянных и пять специальных комитетов; председатели в них выбираются в соответствии с количеством мест у партий в парламенте. Ожидается, что они будут иметь как законодательные, так и контрольные функции. Важнейшую роль играет комитет палаты представителей. Этот комитет, включающий спикера, его заместителей и лидеров парламентских фракций партий, собирается еженедельно для составления повестки дня и процедур пленарных сессий.

Более чем в любом законодательном органе в Восточной Европе, деятельность парламента Венгрии сосредотачивается в политических партиях. Ни одна партия не имеет абсолютного большинства, и существует напряженная конкурентная борьба между правящими и оппозиционными партиями.

Несмотря на серьезные препятствия Парламент за короткий период заслужил солидную репутацию благодаря своим законодательным достижениям, включающим законы о местном самоуправлении, восстановлении прав хозяев национализированной соб-

ственности и экономической реформе. Однако Венгерский парламент страдает от негативного отношения общественности. Частично его можно приписать неопытности членов парламента и обслуживающего персонала, которые в большинстве являются новичками в политической жизни и должны еще учиться в ходе своей работы, пытаясь справиться с тяжелой рабочей нагрузкой и нехваткой времени. Но отрицательное восприятие парламента может также отражать нереалистичные ожидания, связанные с деятельностью и эффективностью парламентарской демократии.

Хотя Венгерский парламента располагает хорошими помещениями для деятельности, у него нехватает обслуживающего персонала, конторского оборудования и информационных ресурсов. При коммунистической власти Парламент в основном служил для узаконивания политики партии и не нуждался в таких ресурсах. Теперь же, хотя и признана насущная необходимость, жесткие бюджетные ограничения не позволяют быстро улучшить такие возможности. Большинство персонала сосредоточено в двух центральных административных офисах. Секретариат занимается законодательным процессом и предлагает правовые и прочие профессиональные знания. Бюро Парламента отвечает за оборудование и общие административные службы. Экспертный персонал будет предлагать свои услуги только для комитетов и партийных фракций. Большинство комитетов сейчас работают со штатом, насчитывающим двух человек. Немногие парламентарии имеют собственный персонал. Национальное собрание имеет по одному сотруднику из своего штата в каждой области для обслуживания избирателей нескольких парламентариев.

Помощь Конгресса США

В апреле 1990 г. спикер Фоули назначил специальную группу для оказания поддержки новых парламентов в странах Восточной Европы, которую возглавил член палаты представителей Мартин Фрост. Первоначально специальная группа сосредотачивала внимание на Венгрии, Польше и Чехословакии. Исследовательскую службу Конгресса попросили координировать эти усилия. На Бюро информационной системы Палаты представителей было возложено руководство в части предоставления помощи в сфере автома-

тизации и предоставлении аппаратуры.

Программа осуществлялась в координации с действиями Венгерского парламента при посредстве совещательного комитета при спикере по проблемам автоматизации и информационным ресурсам. Помощь предоставляется от организации для организации, а не партиям или фракциям, по четырем областям: компьютеры и конторское оборудование, библиотечные ресурсы, исследовательские и справочные службы, и обучение.

Оборудование. В настоящее время ограниченное число компьютеров в двух центральных офисах Венгерского парламента и локальная сеть передачи данных обеспечивают административные услуги и некоторые возможности настольных издательских систем. Парламент нуждается в конторском оборудовании всех типов и внутренней коммуникационной системе.

Специальная группа Фроста при посредничестве информационной системы Палаты представителей и Исследовательской службы Конгресса проводит торги для приобретения компьютеров, принтеров, копировальных аппаратов и другого оборудования для поставки и установки в парламенте в сентябре 1991 г.

Библиотечные ресурсы. Информационные источники и справочно-исследовательские службы Венгерского парламента будут сосредоточены в самом парламенте. Парламентская библиотека уже располагает достаточно хорошей базой для начала деятельности, если учесть ее обширные фонды и наличие профессионального персонала. Библиотека, которая перешла под контроль парламента в 1991 г., ранее функционировала как специализированная библиотека по государственному праву и как депозитарий для документации ООН и других международных организаций. Ее фонды насчитывают 700 тыс. единиц хранения и 1500 наименований подписной периодики.

Библиотека Конгресса осуществляет доставку англоязычных книг, подписных журналов и официальных документов США в библиотеку Венгерского парламента в обмен на его документы, а также предоставила оборудование для воспроизведения оптических компакт-дисков CD-ROM и некоторые подписные материалы, выпускаемые на компакт-дисках CD-ROM.

Исследовательские и справочные службы. Возможности исследовательской и аналитической работы будут постепенно развиваться в рамках парламентской библиотеки, которая в настоящее время обеспечивает основную информацию для венгерских парламентариев и планирует начать научно-исследовательскую и аналитическую деятельность силами трех специалистов - экономиста, юриста и социолога или политолога, которые будут координировать исследования, ведущиеся в библиотеке и других организациях. ИСК организовала подробные программы ознакомления со своей собственной деятельностью для парламентариев и обслуживающего персонала Венгерского парламента. Она будет продолжать предлагать учебные курсы по проблемам информирования современного законодательного органа.

Обучение. Венгерский парламент проявил интерес к обучению новых парламентариев и нового обслуживающего персонала. План деятельности специальной группы Фроста предусматривает денежные фонды для таких программ и для обучения, связанного с получением нового оборудования.

Согласно мнению представителя венгерского правительства, специальная группа Фроста ускорила оснащение парламента аппаратурой и оказала общие благоприятные эффекты, выходящие за рамки тех ресурсов и подготовки, которые она действительно предоставила. Программа ее деятельности послужила катализатором для принятия парламентом решений по вопросам автоматизации и информации и, по мнению венгерских лидеров, обеспечила психологический перелом в этом отношении.

Парламентская помощь

РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ В ЧЕХОСЛОВАЦКОЙ
ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ф.Т.Мико^X

Чехословацкое Федеральное Собрание предприняло крупные шаги к тому, чтобы преобразовать себя в сильный демократический институт власти. Соединенные Штаты оказывают ему помощь путем предоставления оборудования, библиотечных материалов и обучения.

В Чехословакии придерживающееся жесткой линии коммунистическое руководство, которое было одним из тех, кто более всего сопротивлялся реформам в Восточной Европе, пало в конце 1989 г. С этого времени страна быстро двигалась в направлении демократии и рыночной экономики. Темпы перемен отражались и на работе Федерального Собрания страны.

Преобразование правительства

Переговоры между существующим руководством и вновь созданным оппозиционным "Гражданским форумом" в конце 1989 г. привели к образованию временного правительства, в котором большинство составляли некоммунисты. Вацлав Гавел, который преследовался и сидел в тюрьме при прежнем правительстве, был избран президентом. Коммунистический руководитель "Пражской весны" Александр Дубчек был избран председателем парламента. 8 июня 1990 г. в Чехословакии состоялись свободные выборы. Гражданский форум и его словацкий аналог "Общественность против насилия" одержали внушительную победу. Коммунисты собрали всего 13% голосов и завоевали 16 мест в парламенте. Вацлав Гавел был повторно избран президентом голосованием в новом Федеральном Собрании. Правительство Гавела немедленно ~~на~~ начало радикальную перестройку страны.

Теперь Чехословакия имеет федеральную парламентскую систему. На федеральном уровне исполнительная власть сосредото-

^X/Францис Т. Мико является специалистом по международным отношениям из отдела иностранных дел и национальной обороны в ИСК.

чена в руках президента, премьер-министра и его кабинета, избираемого парламентом. Чехословакия по-прежнему оставляет открытыми возможности переходя на президентскую систему правления. Власть распределяется между федеральным правительством и правительствами Чешской и Словацкой Республик. В ноябре 1990 г. республики и центральное правительство подписали новое федеративное соглашение, которое передало значительные права республикам. Страна также официально получила новое название "Чешская и Словацкая Федеративная Республика". Различия продолжают оставаться между двумя республиками по многим вопросам, но опросы общественного мнения показывают, что значительная часть населения в обеих республиках (свыше 80%) выступает за сохранение единства страны.

Федеральное Собрание

Двухпалатное Чехословацкое Федеральное собрание включает Народную палату из 150 членов и Палату национальностей из 150 членов. В Палате национальностей Чешская и Словацкая республики имеют равное представительство. Состав Народной палаты определяется количеством населения. Места в обеих палатах распределяются пропорционально, причем чехам принадлежит примерно две-третьи мест, а словакам одна-треть мест.

Таблица I

Состав Федерального Собрания после выборов 1990 г.

Партия	Число мест
Гражданский Форум - Общественность против насилия ...	170
Коммунистическая партия Чехословакии ...	47
Христианско-демократический Союз ...	40
Ассоциация Моравии и Силезии ...	16
Словацкая национальная партия ...	15
Группа "Сосуществование" - Венгерское христианско-демократическое движение ...	12
Итого	300

Источник: Исследовательский институт радиостанций "Свободная Европа" и "Свобода", Сообщение по Восточной Европе, т.2, № 16 (19 апреля 1991 г.), с.9-13.

154

муся плану в канцелярии, которая обслуживает обе палаты Федерального Собрания, будут иметься три подразделения: 1/ законодательное, 2/ информационное и 3/ административное. Информационное подразделение в свою очередь будет осуществлять контроль за деятельностью парламентского института, библиотеки, архивов и пресс-центра.

Таблица 2

Состав Федерального Собрания в апреле 1991 г.

Партии	Число мест
Коммунистическая партия Чехословакии	47
Коммунистическая партия Богемии и Моравии	(34)
Партия демократических левых	(13)
Гражданское движение	42
Гражданская демократическая партия	40
Общественность против насилия	32
Христианско-демократическое движение	26
Ассоциация Моравии и Силезии	16
Словацкая национальная партия	15
Христианско-демократический союз	14
Общественность против насилия - за демократическую Словакию	14
Сосуществование	12
Чехословацкая социал-демократия	6
Либерально-демократическая партия	2
Прочие (мелкие группы и независимые)	34
Итого	300

Источник: Исследовательский институт радиостанций "Свободная Европа" и "Свобода", Сообщение по Восточной Европе, т.2, № 16 (19 апреля 1991 г.), с.9-13.

С 1990 г. были расширены помещения, занимаемые Федеральным Собранием. Первое здание обеспечивало достаточные помещения для проведения сессий двух палат, но имело мало места для офисов комитетов или парламентариев. Помимо залов для двух палат, в здании было несколько комнат для встреч комитетов и партийных совещаний. Федеральное Собрание заняло два соседних здания под офисы парламентариев и для некоторых вспомога-

тельных служб.

Несмотря на нехватку ресурсов, помещений и обслуживающего персонала, Федеральное Собрание Чехословакии имело большие достижения в свой первый год работы в качестве демократического института. Однако Собрание, как и другие восточноевропейские парламенты страдает от негативного отношения общественности, которое, вероятно, по крайней мере частично основывается на неопытности избирателей и их нереалистичных ожиданиях, что демократия подразумевает быстрое и эффективное разрешение трудных социальных и экономических проблем страны.

Помощь Конгресса США

Конгресс США, по-видимому, является единственным западным законодательным органом, предоставляющим прямую материальную помощь Федеральному Собранию Чехословакии. Другие западные страны, включая Канаду, Германию, Англию и Францию, организовали парламентские программы обмена для членов парламента и обслуживающего персонала.

В апреле 1990 г. спикер Палаты представителей Томас Фоули утвердил создание двухпартийной рабочей группы из конгрессменов для поддержки новых парламентов Восточной Европы во главе с членом палаты представителей Мартином Фростом. Специальная группа первоначально сосредотачивала свои усилия на Польше, Венгрии и Чехословакии, трех странах, которые продвинулись дальше всех по дороге парламентской демократии. Члены специальной группы приехали в Прагу в мае 1990 г., чтобы получить из первых рук представление о развитии парламентских институтов и идентифицировать области, требующие поддержки Конгресса США. За этой поездкой последовали визиты групп технического персонала в сентябре 1990 г. и феврале 1991 г. с целью разработки и реализации программ американской технической помощи. Исследовательскую службу Конгресса попросили координировать эту деятельность. Бюро информационной системы Палаты представителей было поручено возглавить работы в области автоматизации и поставки оборудования.

Программа помощи разрабатывается и реализуется в тесной координации с деятельностью группы членов Чехословацкого фе-

дерального собрания и его обслуживающего персонала, которые несут ответственность за сферу автоматизации и информационных ресурсов. Помощь предлагается от организации для организации, но не для партий или групп. Она ориентируется на четыре области: компьютеры и конторское оборудование, библиотечные ресурсы, исследовательские и справочные службы, и обучение.

Оборудование. В Федеральном Собрании нехватает конторского оборудования, включая компьютеры, принтеры, факсимильные аппараты и копировальные аппараты. Плохая телефонная система создает серьезные трудности для связи как внутри трех зданий Федерального Собрания, так и с внешним миром. Был подготовлен подробный план улучшения технического оснащения законодательного органа.

Для поддержки деятельности Федерального Собрания специальная группа Палаты представителей провела первые покупки средств автоматизации, включающих персональные ЭВМ и портативные компьютеры, принтеры, копировальные аппараты, накопители на оптических компакт-дисках CD-ROM и программные средства, на основе конкурентных предложений на торгах. Ожидается, что вскоре поступит вторая заявка о торгах для приобретения телекоммуникационного оборудования, супермикро- или мини-ЭВМ и сопутствующих программных средств.

Исследования и анализ. Чехословацкое Федеральное Собрание планирует разделить информационные и исследовательские службы между своей библиотекой и новым Парламентским институтом, который будет центральным исследовательским и аналитическим учреждением Федерального Собрания. В соответствии с первоначальными планами институт должен был постепенно вырасти до примерно 100 человек. Эти планы в настоящее время были подвергнуты значительному сокращению. Теперь предусматривается штат всего в 20 человек, но даже и эти люди будут набираться постепенно. В результате институт должен будет передавать подряды на проведение исследований внешним экспертам и организациям, особенно на первоначальных этапах. Парламентский институт планирует предоставлять членам парламента ус-

луги по информированию, анализу и обучению.

Ожидается, что в институт будет поступать некоторая часть оборудования, предлагаемого по программе специальной группы Палаты представителей, включая персональные ЭВМ, копировальные аппараты, факсимильные аппараты, а также книги и материалы Библиотеки Конгресса. Институт будет также использовать ресурсы, доставляемые для парламентской библиотеки. Средства программы специальной группы будут использоваться для обучения институтского персонала и технической помощи, как в Соединенных Штатах, так и в Чехословакии. Один из руководителей института провел две недели в Конгрессе и в Исследовательской службе Конгресса, а также в законодательном органе штата Мериленд в мае 1991 г. Его программа была рассчитана на ознакомление с задачами законодательных исследовательских служб в США.

Библиотека Федерального Собрания. При коммунистической власти Чехословацкая парламентская библиотека играла скромную роль, располагая минимумом ресурсов. В настоящее время штат библиотеки насчитывает пять человек, и в ней имеется очень мало оборудования. Фонды состоят примерно из 400 тыс. томов книг и 400 названий подписной периодики, особенно по области права и социальных наук. Она является депозитарием для публикаций ООН и Международного суда. Федеральное Собрание разработало проект плана создания современной библиотеки, которая будет предоставлять парламентариям не только материалы, но также информационно-справочные услуги. Библиотека планирует создать полную справочную коллекцию и рассматривает возможности использования технологии оптических компакт-дисков CD-ROM, чтобы сократить зависимость от внешних баз данных, которые очень дорогие и доступ к которым затрудняется плохой телекоммуникационной системой страны. Через несколько месяцев ожидается создание второго справочного центра в новом здании для депутатских офисов, для которого потребуются дополнительные ресурсы. Библиотека будет работать в тесной связи с Парламентским институтом.

Как часть программы специальной группы Фроста, Библиотека Конгресса начала поставлять книги, периодику, газеты и обо-

рудование, используя собственный список приоритетов Федерального Собрания. Количество материалов, присланных до сих пор, значительно превышает фонд западных материалов, приобретенных Чешской парламентской библиотекой за предшествующие двадцать лет.

Подготовка. Программа специальной группы Фроста включает предоставление денежных средств для обучения новых парламентариев и обслуживающего персонала, а также подготовку в области услуг для избирателей, правил и процедур и консультирование по вопросам политики. Некоторые из этих программ уже были реализованы. Парламентарии и обслуживающий персонал, включая персонал библиотеки и парламентского института, прослушали программы ознакомления с американскими институтами и процедурами. Остается определить необходимые дополнительные программы, беря за основу приоритетные потребности Федерального Собрания.

СОЗДАНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ БАЗЫ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА

В.Х.Робинсон^X

Краткое содержание

Создание исследовательской базы для парламента

Эта статья начинается с описания некоторых теоретических связей между информацией, законодательством и демократией. В ней рассматривается ряд фундаментальных проблем проектирования следующего рода: насколько независимым от исполнительной власти желает видеть себя законодательный орган, каких клиентов необходимо обслуживать, какие функциональные рабочие ценности следует выбрать, преимущества деятельности комитета парламентского надзора и прочие основные соображения по проектированию. В следующей части исследуются более подробные проектные решения в плане количества и состава персонала, а также внутренней организации работ. В последующих двух частях рассматриваются стили работы, включая организационную культуру и ценности, а также способы связи с внешним миром для клиентов и других поставщиков информации, которые будут помогать законодательной исследовательской службе в выполнении ее задач, решаемых в условиях неизбежных ресурсных ограничений. Статья заканчивается конкретным исследованием, в котором прослеживаются формы работы Исследовательской службы Конгресса США при Библиотеке Конгресса США, чтобы проиллюстрировать некоторые ключевые концепции.

Эта статья является сокращенным вариантом гораздо более длинной работы. По запросу автор может прислать этот более длинный вариант.

^X Вильям Х. Робинсон, заместитель директора и ведущий специалист по государственной политике в Исследовательской службе Конгресса США, Библиотека Конгресса США, Вашингтон, округ Колумбия, США.

Создание исследовательской базы для парламента

Десятилетие девяностых годов началось с появления больших надежд, поскольку мир был свидетелем растущего прироста демократических волн, омывающих большие районы мира. Это движение к демократии, конечно, было наиболее драматическим в Центральной и Восточной Европе. То, что началось как перестройка и гласность вскоре трансформировалось в демократизацию в Советском Союзе и быстро распространилось на большую часть Восточной Европы, вызвав более глубокие перемены за два месяца (декабрь 1989 г. и январь 1990 г.), чем в течение жизни двух предшествующих поколений. В то же самое время далеко отсюда в Латинской Америке демократические силы победили в Чили, Парагвае, Панаме и Никарагуа.

Эти волнующие перемены создали заложили краеугольный камень демократии, но гораздо более трудная задача построения демократических обществ и необходимых для них структур организационной поддержки по-прежнему лежит впереди. В данной статье рассматривается один небольшой элемент такого строительного процесса, а именно, создание исследовательской базы для парламентов.

Философские предпосылки:

Связь между информацией и демократией

Ключевым элементом демократии является представительный и эффективный законодательный орган. Трудно считать истинно демократическим правительством, у которого нет избирательного связующего звена между народом и его делегатами, выбираемыми для представления своих избирателей в процессе проведения политики страны. Эту идею, предусматривающую "согласие управляемого", можно проследить еще в средневековые времена, когда король созывал других обладателей сильной власти в королевстве для консультаций, исходя из римского правового принципа, гласящего "то, что затрагивает всех, должно утверждаться всеми". В этом же ключе Барбара Сиклер определила демократический процесс законотворчества как самую важную функцию законодательного органа и рассматривает эту деятельность как акт

составления "законов, которые соответствуют взглядам и нуждам большинства и делают это таким образом, что позволяют услышать полный спектр существенных мнений"².

В свою очередь эффективное законодательство в современном сложном мире зависит от информации и анализа, которые позволяют принять информированные решения. В то время как связь с избирателями помогает узаконить действия законодательного органа в формальном смысле, эффективность его реального законотворческого процесса является как раз тем, что обеспечивает поддержку граждан и обязывает власть к действиям. Таким образом мы довольно быстро приходим к заключению о важности создания эффективной исследовательско-аналитической службы для законодательного органа.

Последовательность законодательных моделей:
зарождающаяся, функционирующая, информированная
и независимая³

В этом месте может быть полезно идентифицировать континуум возможных моделей для законодательной информации и деятельности. Мы рассмотрим различные нужды законодательных органов при различных системах государственного управления и/или на различных этапах развития, чтобы проанализировать проблему информационный потребностей законодатель в целом.

На нижнем конце континуума располагается зарождающийся законодательный орган, у которого нет ресурсов и/или правовой власти для того, чтобы играть эффективную роль в государственном управлении. Примером могут быть рудиментарные законодательные органы, обычные для стран Восточной Европы и Советского Союза до реформ. Они не имели никакой реальной власти, обслуживающего персонала или информационного обеспечения, и их роль сводилась к единодушному утверждению решений, принимаемых партией.

Некоторый прогресс можно видеть у функционирующего законодательного органа. Этот орган располагает по крайней мере минимумом обслуживающего персонала и оборудования, имеет достаточно хорошую организацию и процедуры, чтобы обеспечивать достаточно быстрое рассмотрение законодательных проблем, и

получает достаточно информации, чтобы ратифицировать политические решения, принимаемые какими-то другими государственными учреждениями. Если существует центральная исследовательская служба, ее функция состоит в том, чтобы служить источником информации для прямого обслуживания законодателей - предоставления им читальных залов, выдачи основных источников информации, возможно, подготовки библиографий и других указателей к источникам, и передачи информации из органов исполнительной власти и других источников.

Информированный законодательный орган получил дополнительный штат работников, чтобы расширить эффективность обслуживания отдельных законодателей, приобрел компьютеры и телекоммуникационное оборудование, позволяющее значительно улучшить обработку информации для законодательного органа, и разработал процедуры деятельности законодательных комитетов как средство, позволяющее углубить независимый политический анализ, проводимый в законодательном органе. Научные работники центральной службы подготавливают аннотированные библиографии, составляют резюме законопроектов, дают быстрые справочные ответы на запросы от парламентариев, описывают политику и предложения, и оценивают доводы "за" и "против". Некоторые более совершенные научно-исследовательские подразделения этой категории могут проследить воздействие предлагаемых политических решений и предлагать общие альтернативные варианты действий для законодательного органа.

На верхнем конце континуума с точки зрения информационных требований находится независимый законодательный орган. На этом уровне обслуживания в составе офисов парламентариев, партийных фракций, комитетов и центрального аналитического персонала появляются дополнительные работники со специальным образованием: в законодательном органе разрабатываются и используются базы данных и компьютерные модели; и аналитики центральной службы способны подготавливать долгосрочные прогнозы, междисциплинарные анализы и полностью разработанные варианты, которые создают возможность независимых действий законодательного органа без какой-либо помощи ис-

полнительных структур или министерств.

Выбор подходящей модели

Каждому обществу приходится выбирать, в какой степени оно хочет обеспечить независимость законодательной деятельности, принимая решение об этом на основе своей собственной истории и политической культуры. Зарождающиеся законодательные органы в Восточной Европе и Латинской Америке, вероятно, должны сосредоточить внимание на функционирующем законодательстве как первом приближении к своей конечной цели. В настоящее время почти все они страдают от нехватки помещений для парламентариев, недостатка квалифицированного персонала, скудости конторского оборудования, неудовлетворительного качества коммуникационных систем и малого штата аналитиков. Более традиционные парламентские системы могут удовлетвориться информированным законодательным органом. Для президентской системы правления с ее резким разделением власти и бесконечной борьбой за поддержание равновесия между тремя властями, эта информационная независимость требуется еще в большей мере, чем в парламентской модели - тем самым подталкивая к преобразованию в независимый законодательный орган⁴.

Однако даже если возникающие законодательные органы в Центральной и Восточной Европе проектируются как парламентские, они могут предпочесть функционировать гораздо более независимо от исполнительной власти, чем их западноевропейские аналоги (конечно, без ухудшения государственного управления), базируясь на своем собственном уникальном историческом наследии и собственных потребностях. То, что они возникли из сравнительно монолитной системы государственного управления со стремлением создать много новых организационных источников плюралистической власти, может быть достаточно обоснованной причиной для желания подчеркнуть возросшую независимость законодательного органа. Однако если учесть, что номенклатура прежних коммунистических режимов продолжает доминировать в структуре министерств и это может быть в течение многих лет, существует более настоятельная причина для того, чтобы соз-

дать свои собственные независимые источники информирования, которые могут служить для контроля надежности работы бюрократического аппарата. Для этого может потребоваться пойти дальше их первоначальной цели создания функционирующего законодательного органа, немного превысить полномочия информированного законодательного органа и остановиться где-то на среднем варианте между информированным законодательным органом и независимым законодательным органом.

Основные модели для выбора

Вместо того, чтобы предлагать предписания, которые, вероятно, окажутся неподходящими для множества возможных обстоятельств и культур, внешний консультант может оказать самую полезную услугу: предложить информацию о самых различных моделях, которые можно разбирать на элементы и приспособлять для применения в условиях новой культуры с помощью местного законодательного органа.

Насколько независим законодательный орган?

Этот выбор будет определять, каким большим должно быть научно-исследовательское подразделение, какого рода специалисты должны быть привлечены в его штат, и какого вида продукцию оно будет производить. Виды продукции и услуг, которые потребуются для законодательного органа, будут зависеть от его намерений:

- Для функционирующего законодательного органа могут быть нужны только справочные услуги и основная описательная информация;

- Для информированного законодательного органа потребуется также использовать эту продукцию и услуги, но ему нужен будет в известной мере анализ проблем, анализ воздействий и выработка общих альтернатив;

- Независимый законодательный орган, помимо этих услуг, потребует независимых источников получения информации, специалистов с очень высоким уровнем подготовки и возможностей для прогнозирования и моделирования.

Кого следует обслуживать?

Считается аксиомой, что центральное научно-исследовательская организация, обслуживающая парламент, должна предоставлять услуги на равной основе как парламентариям от оппозиции, так и тем, кто входит в правящую партию или коалицию. В реальной практике большинства парламентских систем это часто означает, что наибольшая доля услуг предоставляется для "заднескамеечников" парламента и оппозиции - исходя из того, что руководящие члены правящей партии будут адекватно обслуживаться силами министерств.

Однако даже в парламентских системах правления существует необходимость в налаживании конструктивного диалога внутри властных центров партии, поскольку законодательный орган вносит уникальный вклад в процесс формирования государственной политики - независимо от того, является ли система президентской или парламентской по форме. Роль исполнительной власти или "правительства" в парламентской системе состоит в выработке политики, которая отвечает общим интересам. А роль законодательного органа состоит в тщательной проверке правильности определения этих общественных интересов и сопоставлении их со специфическими интересами представленных групп избирателей или районов.⁶

В результате диалога будут сделаны поправки, которые (в идеальном случае) сохраняют общенациональные интересы, но обеспечивают некоторую корректировку в плане достижения равенства для сторон, которые могут понести ущерб или быть в невыгодном положении. Таким образом, даже комитеты парламента и парламентарии от партии большинства окажутся в выгоде от независимого центра анализа и информации, который позволяет парламенту вести конструктивный диалог по политике, предлагаемой министерствами.

Централизованный или децентрализованный?

Учитывая уровень ресурсов, предусмотренных в настоящее время, имеет смысл создать централизованную службу. Например, чехословацкий законодательный орган рассматривает возможность

создания центрального Парламентского института, который начнет работу с небольшим штатом (около 5 человек) и затем доведет количество персонала до намеченных 20 единиц. Польский Сенат планирует такой же штат в 20 человек. Но Сейм Польши уже находится в процессе создания научно-исследовательского и аналитического подразделения со штатом, приближающимся к 100 человек. Венгры планируют ввести еще 5 человек в штат своей парламентской библиотеки для выполнения научно-исследовательских задач. При существующем уровне доступных ресурсов централизованное решение кажется предопределенным.

Новая организация?

Президент Франклин Д. Рузвельт был гением в плане его умения вызывать творческий подъем и энтузиазм путем создания новых организаций и использования динамизма, связанного с новыми предприятиями. Новые идеи и новые люди могут подавляться в старой организации с сильной (и, возможно, резистивной) культурой. С другой стороны, если сильная и тесно связанная организация уже существует, может иметь смысл предпринимать небольшие новые начинания в таких сильных административных структурах. Парламентская библиотека — единственная такая существующая организация для целого региона. В Венгрии парламентская библиотека служит гостеприимным домом для зарождающейся исследовательской службы. Библиотека располагает штатом из 40 высококвалифицированных специалистов со знанием разных языков и различной подготовкой (юристы, экономисты, информационные специалисты, а также библиотекари). Кроме того, это путь, по которому идет Исследовательская служба Конгресса США.

Объективность и сбалансированность

Центральная исследовательская служба законодательного органа должна обеспечивать объективный анализ, которому могут доверять и который могут использовать все партии. Таков путь, выбранный Исследовательской службой Конгресса, а также англичанами, немцами, австралийцами, канадцами и индийцами, среди прочих подобных предприятий.

Одна из наиболее часто недопонимаемых проблем сводится к тому, надо ли или не надо предлагать рекомендации. Некоторые, кто страстно защищает объективный анализ как норму деятельности законодательной исследовательской службы, ошибочно полагают, что внесение рекомендаций будет правильным. Сочетание объективного анализа с рекомендациями может быть только тогда, когда клиент только один, а предпочтения данного клиента недвусмысленно известны. В этом ограниченном случае аналитики могут попытаться применить свою интерпретацию взглядов этого клиента при оценке альтернатив для внесения рекомендаций. Однако не существует единой функции законодательного предпочтения, как нет и способа определить ее априорно. В этом положении аналитик не имеет критериев для оценки ценностей, необходимой для выработки рекомендаций. Отсюда следует, что центральная исследовательская служба законодательного органа не должна делать рекомендаций. Выбор ценностей, связанный с подготовкой рекомендаций, относится исключительно к компетенции избранного законодателя. Роль обслуживающего персонала состоит в том, чтобы представить факты для выбора ценностей - но не производить его.

Комитет парламентского надзора

Назначение комитета по надзору состоит в том, чтобы осуществлять как общее руководство, так и политическое обоснование для большинства важных решений, которые должен принимать парламентский исследовательский центр:

- Кого он будет обслуживать?

- Какие приоритеты будут применяться для тех, кто обслуживается, какие виды продукции производятся и какие будут сроки представления ответов? (Короче, кого, чем и как быстро обслуживают?)

- Каковы будут ценности и стандарты деятельности исследовательской службы?

- И, возможно, самое важное, кто должен обеспечить, чтобы эти ценности, стандарты и правила соблюдались?

Детальные проектные варианты:
Создание исследовательской организации

Следующая группа вопросов касается реального формирования научно-исследовательского института: создания организации, затем укомплектования ее штатом научных работников, подходящих для поставленной задачи.

Количество или качество

Первый принцип формирования исследовательской службы для законодательного органа состоит в том, что качество является более важным, чем количество. Задача законодательного органа заключается в том, чтобы нанять на службу небольшое число лучших специалистов, чтобы изменить характер диалога, ведущегося между исполнительной и законодательной властью. Это может случиться только тогда, когда законодатели поймут необходимость платить такую заработную плату, которая сопоставима с зарплатами самых лучших специалистов-аналитиков в министерствах.

Поиск необходимых кадров с соответствующей подготовкой

Хотя для изменения характера диалога потребуется лишь несколько высококвалифицированных специалистов, нужно будет гораздо больше работников для выполнения большого объема повседневной работы. Важно решить, какой квалификации кадры потребуются в первую очередь, начав с набора совсем небольшого числа людей (5-20 в большинстве стран Центральной Европы). Обычно основными специалистами, необходимыми для информационно-аналитического обслуживания законодательного органа, будут библиотекари, юристы, экономисты и прочие специалисты общественных дисциплин (историки, политологи, социологи - причем последние две специальности являются очень редкими в большинстве ранее закрытых стран). Вероятно, в начале самой важной специальностью является библиотекарь. По мере роста и становления этих организаций могут набираться специалисты дополнительных областей (по науке, технике и т.д.).

Среди вероятных источников, откуда можно привлечь этих специалистов, находятся разные институты академий наук, других академий, университетов и публичных библиотек, некоторых пра-

вительственных учреждений и негосударственных организаций. Почти в каждой стране Центральной Европы имеется один или несколько институтов, которым было разрешено развиваться независимо и которые являются потенциальными источниками для набора специалистов необходимых областей (сохраняя известную меру объективности).

На начальных этапах развития, когда исследовательская служба должна стремиться удовлетворить нужды, связанные с изменением характера диалога (для чего требуется немного специалистов высокой квалификации), в то же время выполняя большую работу для парламентариев, возможно, будет необходимо объединять гибкие знания библиотекаря с глубокой подготовкой юриста, экономиста и т.п. Поэтому первоначальный штат для прототипа исследовательской службы может включать 2-3 библиотекарей и 2-3 специалистов.

Внутренняя организационная структура

То, каким образом организован штат - по дисциплинам, или предметам, или их комбинации - не столь важно, как необходимость создать простую и единообразную административную структуру, используя как можно меньше уровней организационной иерархии. Слишком большое количество уровней проверки или управления только ухудшит возможности оперативной подготовки продукции. Чрезмерно усложненное разделение труда замедлит информационный обмен, который происходит в организации и между ее элементами во время проведения междисциплинарных исследований.

После того, как организация создана, значительная часть деятельности в ней будет осуществляться благодаря связям по неофициальным каналам, а не формальным структурам и процедурам. Информационный обмен должен легко происходить от аналитика к аналитику на горизонтальном уровне, но не вертикально вверх по иерархической цепи и затем опять вниз.

В плане внутренней организации может быть достаточно простой структуры, включающей справочный отдел библиотеки и исследовательский отдел. По мере роста организации исследователь-

ский отдел может быть разбит на подразделения по предметам, дисциплинам или какому-то сочетанию этих признаков. Поскольку политический анализ по своему характеру является междисциплинарным, предпочтительна организация по предметам.

Как указывалось выше, важнейшей характеристикой специалиста для законодательной исследовательской организации должна быть широта подготовки и взглядов. Это обеспечивает предметную гибкость, которая столь необходима, когда организация мала, а от каждого научного работника требуется охватывать широкую тематическую область. По мере того как организация растет по количеству персонала и может нанимать работников с более специализированной подготовкой, по-прежнему необходимо поощрять специалистов мыслить как более широко, так и более глубоко. Это не простая задача. Ключевым моментом является обеспечение правильного равновесия между необходимой научной строгостью и широтой взглядов, позволяющей видеть много причин. Такой подход может быть приобретен каждым исследователем благодаря какому-то объему опыта, подготовке и восприятию определенного набора ценностей. Однако он может быть получен работниками и путем их использования в междисциплинарных группах.

Стили работы: организационная культура и ценности

Как отмечалось выше, деятельность законодательной исследовательской службы должна быть децентрализованной и как можно более неиерархической, что обеспечит способность быстрого ответа, которая столь важна для эффективной работы законодательного органа. Чтобы любая организация могла эффективно функционировать в таких условиях, она должна базироваться на сильном наборе внутренних ценностей и всепроникающей организационной культуре, позволяющей переносить и сохранять эти ценности при отсутствии прямого контроля.

Объективность

Главной ценностью для организации, обслуживающей законодательный орган, является объективность. Эта ценность должна быть душой для деятельности всей организации. Как указыва-

лось выше, она вытекает из убеждения, что только избранные представители имеют право производить оценки ценностей, которые становятся обязательными для их сограждан силой закона. Хотя полная объективность может быть логически невозможной, достигается сбалансированная трактовка взглядов и альтернатив.

Понятное изложение нетехническим языком

Законодатель не является специалистом. Обязанность исследовательского персонала состоит как раз в том, чтобы излагать даже сложные технические проблемы ясным и понятным языком. Чтобы принимать информированные решения по вопросам, которые могут обязывать к исполнению в стране силой закона, законодатели должны понимать проблемы, политику и предписания.

Точность и авторитетность

Эта, по-видимому, обычная ценность приобретает большее значение в условиях законодательного органа вследствие уникальной культуры, характерной для этих условий. Законодательный орган является совершенно практической организацией, опирающейся в работе на здравый смысл и распространенные знания. Он состоит из практичных людей дела, для которых несвойственна научная ориентация мысли. В такой обстановке наиболее важно избежать первой ошибки, которая возможна.

Неизбежно возникает противоречие между теми способами строгого просмотра, который может защитить от ошибок и погрешностей, и необходимостью своевременного представления продукции. Исследовательская служба Конгресса применяет три уровня официального рецензирования в организации (в дополнение к предполагаемому просмотру коллегами, который обычно проводится аналитиком); однако эти проверки часто выполняются в один день, если того требуют обстоятельства.

Благоразумие и конфиденциальность

Благоразумие и доверие являются центральными ценностями для службы законодательных исследований, работающей как консультант в обстановке, для которой характерно соперничество

и где информация часто рассматривается как источник власти. Чтобы активно заниматься наиболее важной работой законодательного органа, нужен такой аналитик, которому доверяют. Поэтому в ИСК не применяется передачи конфиденциальной работы одного конгрессмена для ознакомления других без его или ее четко выраженного разрешения.

Своевременность - это главное

Сам законодательный орган оказывается заложником созревающих политических возможностей, которые требуют от него действий, когда обстоятельства позволяют или бездействие является риском. Джон Кингдон описывает эти "окна возможности"⁸ для законодательного мероприятия, которые широко открываются, когда возникающее политическое единогласие сочетается с наличием популярного политического решения, а кризис побуждает к процессу действий. Неспособность быстро действовать создает риск потери этого трудноуловимого стимула к действиям. Анализ или информация, которые не поступили к предельному сроку законодательного действия, будут бесполезными - поскольку решения уже будут приняты.

Предвидение проблем

Хорошие аналитики предвидят проблемы, благодаря чему они могут проделывать фундаментальные исследования, которые позволяют им эффективно действовать, когда потребует законодательный орган.⁹ Исследовательская служба Конгресса поощряет развитие этой нужной индивидуальной особенности путем проведения организационного мероприятия, названного "системой планирования важных проблем". В начале деятельности Конгресса каждого нового созыва высшие руководители и научные работники Исследовательской службы Конгресса выявляют 15-20 самых важных проблем, которыми Конгресс, вероятно, будет заниматься в предстоящий двухлетний период.

Важнейшим результатом является стиль работы, который поощряет стратегическое мышление - как индивидуальное, так и организационное. Этот процесс требует как материальных, так и политических знаний; умения чувствовать проблему, прежде чем она созреет до состояния кризиса, принуждающего к законода-

123

тельным действиям; способности выкроить время из других неотлагательных обязанностей на сбор информации и данных; подготовки альтернатив, которые позволяют смягчить или разрешить проблему; и привлечения интереса законодательного органа к проблемам, которые еще не переросли в кризис, благодаря чему можно внимательно рассмотреть проблему.

Стили работы: ориентация на внешний мир

Точно так же, как существуют стили работы, которые занимают центральное место в поддержании функциональной организационной культуры, существуют и полезные перспективы приспособления при контакте с внешним окружением клиентов и других действующих лиц в сообществе поставщиков информационных услуг для законодательного органа.

Политический анализ и роль "научного брокера"

Имеются две концепции, которые полезны при рассмотрении универсальной проблемы, гласящей, что никогда не будет достаточно ресурсов, чтобы сделать все, что необходимо или желательно. Первая заключается в том, что следует отличать политический анализ от исследования. А вторая состоит в приспособлении роли "научного брокера" для законодательного органа.

В обстановке законодательного органа есть очень мало времени для фундаментальных научных исследований. Работа в этих условиях является скорее прикладной наукой, чем фундаментальным исследованием. В этом смысле более подходит специализированный термин "политический анализ", чем "исследование", применительно к деятельности подразделения законодательного анализа¹⁰. Политический анализ предпринимается, чтобы выявить имеющуюся информацию и научные результаты, которые касаются политической проблемы, оценить качество и релевантность этой базы знаний применительно к поставленной задаче, исключить низкокачественные или нерелевантные данные, заполнить существующие пробелы, и объединить и реконструировать новую базу информации в форму, подготовленную для использования в условиях законодательного органа.

Вторая полезная концепция для борьбы с нехваткой ресурсов - это идея "научного брокера", предложенная Джеймсом Сундквистом, когда он был в институте Брукингса¹¹. Модель брокера

исходит из наличия разрыва между академическим работником, ведущим фундаментальное исследование, и политическим деятелем, который использует эту информацию для принятия решений. Для перекрытия разрыва Сунквист ^{предлагает} ввести должность посредника или брокера, чтобы обеспечивать доступ к академическим институтам и прочим источникам информации и своевременно доставлять аналитическую информацию политическим деятелям. Эту роль брокера для законодательного органа могут выполнять специалисты-аналитики законодательных проблем. Учитывая нехватку аналитических ресурсов в Центральной и Восточной Европе, явно имеет смысл расширить ряды информационных поставщиков путем привлечения академических работников, ученых из различных институтов Академии наук и других для работ по подготовке аналитических материалов для законодательного органа.

Память организации

Поскольку законодательный орган постоянно обновляется, некоторая часть организационной памяти учреждения будет теряться в связи с уходом отдельных членов. Поэтому необходимо, чтобы персонал законодательного органа, работающий длительное время, мог обеспечивать организационную память по вопросам такого рода: Какие подходы к этой проблеме использовались ранее? Почему была принята (или не принята) конкретная законодательная поправка, с упором на реальные политические, материальные или организационные барьеры, не упоминающиеся в официальном отчете? Какие группы выступали за поправку или против нее и почему?

Устная традиция в законодательном органе

Специалистам по анализу законодательной политики требуется уделять большее внимание устным сообщениям, чем их коллегам из исполнительных органов или академических институтов. Это обусловлено тем, что график работы члена Конгресса столь плотный, что одно обследование, проведенное несколько лет назад, выявило, что конгрессмены тратят в среднем только 11 минут в день на чтение. Устное представление информации законодательным аналитиком создает возможности для немедленного уяс-

нения проблем, рассмотрения альтернативных подходов и проверку достоверности источника информации. Таким образом способность как устного, так и письменного изложения сложных вопросов становится еще одним необходимым навыком для специалиста по анализу законодательной политики.

Законодательный аналитик как предприниматель

Эта потребность предоставления услуг по маркетингу возникает из-за того, что слишком много шума в системе вследствие лихорадочного темпа событий, явления "информационной перегрузки" и конкуренции других поставщиков информации с собственными интересами, таких как лоббисты и группы особых интересов. Чтобы обеспечить беспристрастное обсуждение более сбалансированного анализа, обязанностью законодательного исследователя становится также предоставление информации об их продукции и услугах.

Заключение: Модели работы

Исследовательская служба Конгресса выполняет по крайней мере три роли для Конгресса: "информационной фабрики", политического советника и "думающего танка"¹². Эти функции могут служить как конкретные иллюстрации принципов, изложенных выше.

Информационной фабрикой ИСК является потому, что она отвечает более чем на 500 тыс. запросов на информацию каждый год (в среднем почти по 2000 запросов Конгресса ежедневно в течение его рабочей сессии). Однако на две трети этих запросов ответ дается в тот же день, когда их получают. Это становится возможным благодаря штату квалифицированных библиотекарей справочного отдела, которые используют большой массив подготовленной ИСК продукции, уже находящейся на полках, когда возникает необходимость, и дополняют эти материалы информацией, используя постоянно совершенствуемые навыки поиска в базах данных. Перечень информационной продукции на полках является результатом предвидения постановки проблем и подготовки письменных анализов часто до того, как поступит на них запрос.

Контакты между ИСК и ее клиентами из Конгресса осущест-

РК

влияются как непосредственные и персональные (по телефону и в личных консультациях), а также через неперсональные каналы, такие как почта, доставка документов и доступ с помощью компьютера. Эта роль политического консультанта парламентариев и их обслуживающего персонала является одной из самых важных услуг, предлагаемых ИСК. В принятых в 1970 г. поправках к Акту о законодательной организации от 1946 г. Конгресс подчеркнул, что он желает, чтобы аналитические услуги ИСК предоставлялись прямо в законодательном процессе и на каждом этапе этого процесса. В результате мы можем видеть, что ИСК на каждом этапе законодательного процесса предоставляет для него плоды своей научно-исследовательской и аналитической работы - включая помощь в планировании и проведении слушаний, составление проектов запросов конгрессменов о представлении доказательств, подготовку фундаментальных исследований и вариантов действий, присутствие на сессиях комитетов и т.д. Предпринимательские навыки аналитика иногда бывают самым важным свойством для достижения успеха в этой наиболее важной части процесса.

Третьей является роль думающего танка Конгресса, который проводит фундаментальные исследования, когда необходимо, и даже создающего компьютерные модели имитации политики, если потребуется. Иногда политический аналитик действует как научный брокер и обнаруживает, что важная часть фундаментальных исследований еще не выполнена, но она столь важна для решения политической проблемы, что должна быть проведена. Если создаются имитирующие модели, они могут быть полезны для оценки последствий предполагаемых действий, прежде чем они будут предприняты.

Выводы

Когда начинают работу новые службы законодательных исследований, они должны быть спроектированы с перспективами на будущее. Законодательные органы во вновь возникающих демократических странах определенно будут развиваться разными путями. Возможно, как и в биологической эволюции, первоначальная "обобщенная" организационная структура окажется

лучше всего приспособленной для будущих изменений. Хотя бóльшая часть опыта ИСК может быть поучительной для вновь создаваемых служб законодательных исследований, в конечном счете те, кто создает такую организацию, должны выбирать вариант, который позволит удовлетворить потребности конкретных законодательных органов и законодателей, на которых она рассчитана.

Примечания

Вильям Х. Робинсон является заместителем директора и ведущим специалистом по государственной политике в Исследовательской службе Конгресса США при Библиотеке Конгресса США. Автор хочет выразить особую благодарность Джанис Хайд за ее ценные советы и помощь в ходе работы над этой статьей. Без ее впечатляющего интеллекта и трудолюбия не было бы этой статьи. Он также благодарен Даниэлю Малхоллану, Стэнли Бачу и Роялу Шипу за большой интеллектуальный вклад в этот и другие проекты, в которых они сотрудничали и столь многому научились в ходе работы.

1. H. Stubbs, Select Charters and Other Illustrations of English Constitutional History, (Oxford: Clarendon Press), 1896, pp. 480-482.

2. Barbara Sinclair, "Congressional Leadership: A Review Essay and a Research Agenda," in Kornacki, John J., ed., Leading Congress: New Styles, New Strategies, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly), 1990, p. 57.

3. Идея классификации законодательных органов по их потребностям обработки информации предложена в классическом труде Карла Дойча Karl Deutsch's classic, The Nerves of Government, а эта конкретная типология во многом взята у Дана Малхоллана из Исследовательской службы Конгресса, который адаптировал классификацию, предложенную на конференции граждан по законодательной власти штатов Citizens Conference on State Legislatures, State Legislatures: An Evaluation of Effectiveness, (New York: Praeger), 1971.

4. Интересное обсуждение различий между законодательными органами, которое стало "ареной" дискуссии против "трансформации" законодательных органов, смотри в работах Nelson Polsby, "Legislatures," in Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science, Vol. 5 (Reading, MA: Addison-Wesley), 1975, pp. 257-319.

5. Полезное сравнение между культурами законодательных органов смотри в работе Gerhard Loewenberg and Samuel C. Patterson, Comparing Legislatures, (Boston: Little, Brown and Company), 1979, 344 pp.

6. Этот вопрос обсуждается в работах Arthur Maass, Congress and the Common Good, (New York: Basic Books), 1983, pp. 67-70; James Marsh, "Representational Changes: The Constituency MP," in Philip Norton, ed., Parliament in the 1980s, (Oxford: Basil Blackwell), 1985, pp. 69-93; and Walter Williams, Washington, Westminster and Whitehall, (Cambridge: Cambridge University Press), 1988, 233 p.

180

7. Более интересное обсуждение различий между методами "профессионального социального обследования" и "полезного знания" законодателя смотри в работе Charles E. Lindblom and David K. Cohen, Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving, (New Haven: Yale University Press), 1979, pp. 10-29.
8. Более полное описание "политических окон" смотри в работе John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies, (Boston: Little Brown and Company), 1984, pp. 173-204.
9. Более полное обсуждение этой проблемы смотри в работе William H. Robinson, "Policy Analysis for Congress: Lengthening the Time Horizon," Journal of Policy Analysis and Management, Volume 8, no. 1, 1989, p. 1-9.
10. Полезное обсуждение различий между политическим анализом, политическим исследованием и прочие родственные работы смотри в книге Richard P. Nathan, Social Science in Government: Uses and Misuses, (New York: Basic Books), 1988.
11. James L. Sundquist, "Research Brokerage: The Weak Link," in Laurence D. Lynn, ed. Knowledge and Policy: The Uncertain Connection, (Washington, DC: National Academy of Sciences), 1978, pp. 126-144.
12. Более полное обсуждение Исследовательской службы Конгресса и ее различных функций смотри в работе William Robinson, "The Congressional Research Service: Policy Consultant, Think Tank and Information Factory", in Carol Weiss, ed., Institutions for Policy Advice, (New York: Sage Publications, Inc.), 1991.