

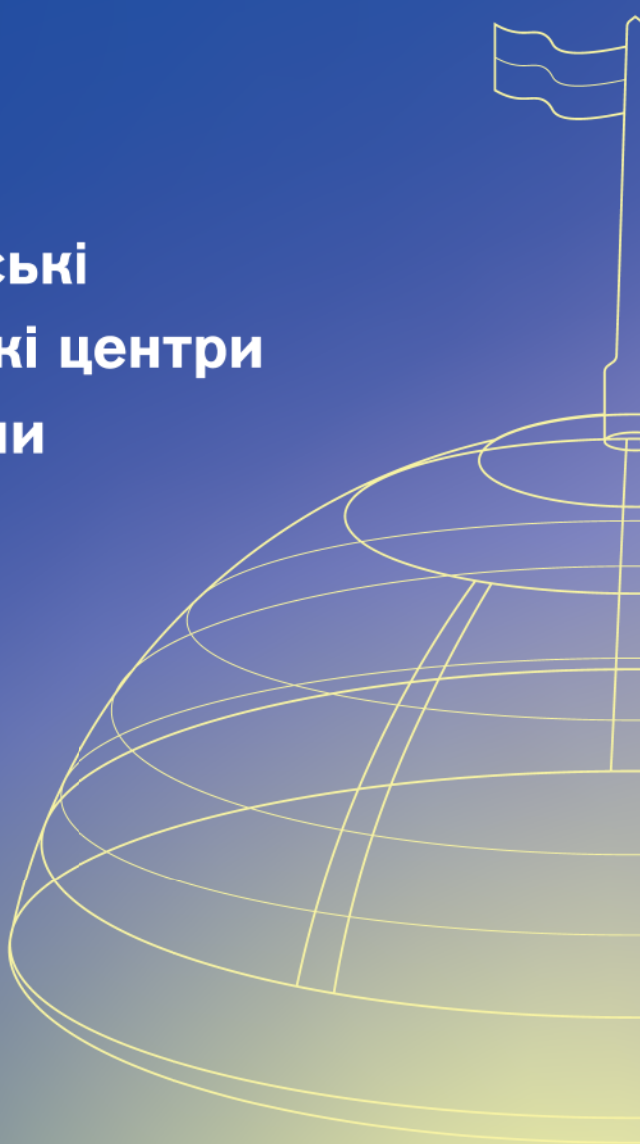


Парламентські дослідницькі центри країн Європи

Огляд

Марта Ашлер

Вересень 2022





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Марта Ашлер,

Докторка міжнародного та порівняльного права,
незалежна консультантка і експертка Центру судової співпраці
в Центрі Роберта Шумана Європейського університету у Флоренції

Парламентські дослідницькі центри країн Європи

Огляд

Вересень 2022

Права та застереження

Усі права на цю працю, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Публікацію підготувала докторка міжнародного та порівняльного права, незалежна експертка і консультантка Центру судової співпраці в Центрі Роберта Шумана Європейського університету у Флоренції **Марта Ашлер**.

Публікація «Парламентські дослідницькі центри країн Європи. Огляд» стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена **в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління»**, яка є п'ятирічною ініціативою (2021–2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Детальніше про Програму:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

ЗМІСТ

Парламентські дослідницькі центри країн Європи	5
Короткий вступ.....	6
(1) Дослідницька служба Європейського парламенту.....	8
(2) Фінляндія	11
(3) Польща	13
(4) Хорватія	16
(5) Чорногорія	19
(6) Додаткова інформація щодо Центральної Європи та Західних Балкан	21
Додаток 1. Про автора	22

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ДОСЛІДНИЦЬКІ ЦЕНТРИ КРАЇН ЄВРОПИ

Опис. Верховна Рада України (ВРУ, або Парламент) має право законодавчої ініціативи, у такій формі, що кожен депутат має конституційне право подавати законопроект¹. Попри вторгнення в Україну Російської Федерації та на повномасштабну війну, 70 % законопроектів і досі надходять від Парламенту, а решта 30 % — від виконавчої гілки та від Президента у рівних пропорціях (відповідно по 15 %).

Україна також є країною — кандидатом на вступ до Європейського Союзу². Одним із ключових принципів вступу є здатність імплементувати положення *acquis* Євросоюзу, тобто законів, які вводять право Євросоюзу у національне законодавство, що є величезним завданням.

Мета. Розглянути різні моделі дослідницьких центрів, які надавали б експертне забезпечення окремим депутатам та комітетам при проєктуванні законопроектів. **Такі центри могли б частково відповідати за проєктування законів.** Складовою руху за поліпшення законодавства є забезпечення відповідності законопроектів законодавству Європейського Союзу (ЄС) та проведення оцінки впливу законодавства.

¹ Стаття 93 Конституції України, прийнята на П'ятій Сесії Верховної Ради України 28 червня, 1996. Доповнення № 2222-IV від 8 грудня, 2004, № 2952-VI від 1 лютого, 2011, № 586-VII від 19 вересня, 2013, № 742-VII від 21 лютого, 2014, № 1401-VIII від 2 червня, 2016, № 2680-VIII від 7 лютого, 2019.

² <https://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm>

КОРОТКИЙ ВСТУП

Результативна та представницька законодавча влада — ключ до демократії. Важко говорити про демократію, коли зв'язок між обраними представниками та їхніми виборчими округами не відображається у процесі формування політики. Закони мають відповідати інтересам громадян, а для цього голос громадян необхідно чути та враховувати. Із цього міркування логічно випливає, що «результативна законодавча влада у сучасному світі залежить від інформації та аналізу, які дозволяють їй приймати інформаційно обґрунтовані рішення [...]». Так ми швидко переходимо до створення ефективної дослідницько-аналітичної служби для законодавчої влади»³.

У багатьох країнах Євросоюзу та країнах — кандидатах у члени Євросоюзу часто дослідницькі центри чи служби існують як офіційні підрозділи парламенту, які мають бути наготові, щоб допомагати розглядати законодавство, що надходить від виконавчої влади (зазвичай саме там розміщені основні експертні кадри), та бути відкритими для всіх фракцій, комітетів та окремих депутатів, коли вони розробляють законодавчі ініціативи. Це може відбуватися формально чи неформально. Так було, і так відбувається зараз, особливо коли країна наближає своє законодавство до права Євросоюзу. Останнє є передумовою вступу та перебування у Євросоюзі.

Досвід, узагальнений у поточному звіті, взято з таких парламентів:

(1) Європейський Парламент (Дослідницька Служба Європейського Парламенту (EPRS));

³ Robinson W.H., «Building a Parliamentary Research Capability» IFLA Journal 17 1991 (4).

- (2) Фінляндія (Парламентський офіс);**
- (3) Сейм Польщі (Законодавче бюро та Аналітичне Бюро);**
- (4) Парламент Хорватії — член ЄС з 2013 (Департамент інформації та документації);**
- (5) Парламент Чорногорії (Парламентська служба) — кандидат у члени ЄС;**
- (6) Додаткова інформація**

(1) ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

Дослідницька служба Європейського Парламенту — це внутрішня дослідницька служба і аналітичний центр Європейського Парламенту⁴. Вона доступна для всіх членів Європарламенту незалежно від країни приналежності, партії, фракції. Вона тут подана як приклад, який відрізняється від національних практик.

Дослідницька Служба надає депутатам і комітетам незалежний, об'єктивний та авторитетний аналіз і дослідження з **усіх питань політики та законодавства**, що стосуються Євросоюзу, щоб сприяти їхній парламентській роботі. Служба безпосередньо проводить дослідження для депутатів, моніторить прогрес із поточним законодавством, зокрема законодавчі документи, які вже виконуються протягом п'яти років, та долучається до випусків тематичних інформаційних дайджестів⁵.

EPRS була створена 1 листопада 2013 року та об'єднала кілька аналітичних та технічних служб, створених для депутатів Європарламенту та/або парламентських комітетів. Сьогодні EPRS складається з чотирьох Директоратів та трьох горизонтальних відділів (Відділ стратегії та інновацій, Міжрівневий відділ, Відділ стратегічних прогнозів та Відділ розвитку спроможності). Дослідницьку службу регулюють норми параграфу 4 Додатку III до Регламенту Європейського Парламенту⁶.

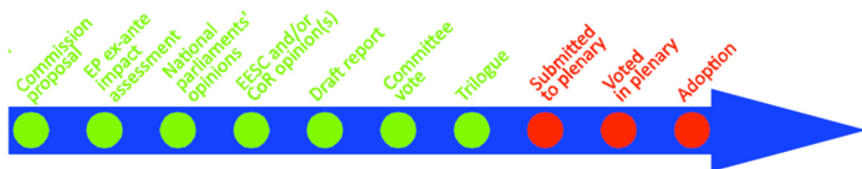
⁴ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis>

⁵ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis>

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC_EN.html

Щодо **перегляду та аналізу законопроектів**, то EPRS має завдання надавати інформаційні бюлетені для депутатів Європарламенту, щоб забезпечити їх **системним та автоматичним аналізом щодо всіх суттєвих пропонованих законопроектів ЄС на кожному етапі законодавчого процесу**. Кожен бюлетень, який отримує депутат, дає виклад мети, змісту та правових аспектів пропонованого закону, зокрема аналіз, що саме змінить цей закон, а також подає будь-які раніші чинні закони з цього питання та довідкову інформацію щодо законопроекту.

Точка зору стейкхолдерів також включається в цю інформацію, разом із точкою зору національних парламентів та двох дорадчих комітетів (що відповідають за конкретний законопроект). EPRS називає це своєю «роботою над прогресом законодавства», яка враховує цикл формування політики для забезпечення, щоб всі члени парламенту отримали змістовну інформацію та результати аналізу як перед проведенням дебатів, так і після проведення дебатів на стадії проходження законопроектом комітетів та пленарних засідань. Документ проєктується експертом-аналітиком, який працює у EPRS і який відслідковує проходження на всіх стадіях (див. діаграму нижче), та комунікує з персоналом Комітету і тими, хто працює над тим самим файлом, щоб матеріали, які отримують депутати, були точними та оновленими. Іноді до матеріалів додають порівняння з таким законом в кількох федеральних органах.



Перш ніж парламентські комітети розглянуть пропозиції, **EPRS надає депутатам попередню оцінку щодо якості оцінки регуляторного впливу Єврокомісії**. Там проаналізовано потенційну користь майбутніх заходів Євросоюзу, де спільні дії на європейському рівні будуть корисні для всіх громадян, для подальшого обговорення депутатами.

Окрім того, важливим чинником депутатського обговорення законопроекту є надана EPRS інформація щодо впровадження і результативності права ЄС та політики на практиці. EPRS також моніторить, як Європейська Рада виконує взяті зобов'язання, та аналізує виконання нею своїх різноманітних обов'язків як щодо законодавства, так і щодо міжурядових домовленостей⁷.

Достеменно невідомо, чи робота EPRS є обов'язковою і чи їхні поради є обов'язковими до врахування; чи їхня робота — це допоміжне забезпечення роботи депутатів Європарламенту. Це зовсім не виключає той факт, що законодавчий процес в ЄС має включати всі потрібні кроки (див. діаграму вище), зокрема оцінку законодавчого впливу.

Європейський Парламент також має **Європейський Центр Парламентських Досліджень та Документації (ECPRD)** — спільноту збереження парламентських знань, що стала корисним інструментом міжпарламентського співробітництва та обміну інформацією⁸. Україна також є членом цієї мережі.

⁷ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis> див. розділ «Scrutiny and oversight».

⁸ <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about>

(2) ФІНЛЯНДІЯ

Фінляндія є членом Євросоюзу з 1995 р. Найважливішим завданням її Парламенту (Eduskunta) є прийняття законодавства під час пленарних сесій. Прийняття законодавства може відбуватися на підставі урядових законопроектів, законодавчих ініціатив депутатів або з ініціативи громадян. Більшість законодавства базується на пропозиціях від уряду, і в середньому складає 250 законів на рік⁹. У Фінляндії закони проходять дуже прискіпливий процес розгляду, який може тривати іноді два — чотири місяці, а часом і роки, якщо закон є складним. **Що вирізняє Фінський парламент, так це те, що він, порівняно з іншими парламентами країн Євросоюзу, відіграє вирішальну роль стосовно європейського законодавства. Тобто саме Парламент вирішує, якою має бути позиція Фінляндії у прийнятті рішень на рівні ЄС щодо тих питань, які входять до компетенції парламенту. Всі комітети розглядають європейські справи у своїй галузі, а позиція Парламенту зазвичай узгоджується на Великому Комітеті¹⁰.**

Уряд (Офіс Прем'єр-міністра) має спеціальний орган: **Фінську Раду аналізу регуляторного впливу¹¹**, яка відповідальна за видання заяв щодо урядових законодавчих пропозицій та за оцінку їхнього регуляторного впливу. Рада видає від 30 до 50 заяв на рік — з метою покращення якості законодавства. Однак Парламент також має спеціальний комітет, що переглядає оцін-

⁹ https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/Pages/default.aspx

¹⁰ Там само та розділ 30 — European Union matters (1023/2009), Парламенту Парламенту Фінляндії від 17 грудня 1999 (40/2000, поправки до 63/2015 включно). https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/Documents/RulesofProcedure_20150416.pdf

¹¹ <https://vnk.fi/en/council-of-regulatory-impact-analysis>

ки регуляторного впливу¹². Кожен законопроект має супроводжуватись відповідним підтвердженням та документацією, чи буде він ініційований в Парламенті (не так часто) або подаватися урядом та **піддаватися парламентському розгляду на трьох рівнях**: на пленарних дебатах, на рівні комітетського розгляду та знову в парламенті, коли комітети передадуть йому свої висновки¹³.

Фінський Парламент має **Парламентський Офіс**, створений згідно з Регламентом¹⁴, який існує в структурі Комісії офісу. Головним джерелом допомоги депутатам Фінського парламенту є **бібліотека парламентського офісу**. Вона служить парламенту, а також відкрита для широкого загалу, тобто для всіх, кому потрібна парламентська, правова або суспільно-політична інформація. **Однак послуги та матеріали Бібліотеки Парламенту відбираються з першочерговою метою забезпечення роботи депутатів. Дослідницька служба** збирає дані та довідкові матеріали, які можуть допомагати депутатам. Вона також виконує дослідження для депутатів та інших працівників Парламенту з метою сприяння їхній законотворчій роботі. Дослідницька служба та Бібліотека Парламенту є підрозділами Департаменту інформації та комунікації.

¹² OECD Publication on Regulatory Impact Assessment — Best Practices in Regulatory Impact Assessments, 1997, Page 20.

¹³ OECD Better Regulation in Europe — Finland, 2010 Pages 92-94.

¹⁴ Розділ 74 Регламенту Парламенту Фінляндії від 17 грудня 1999 (40/2000, поправки до 63/2015 включно). Парламентський офіс має створювати та підтримувати умови, в яких Парламент може виконувати свої завдання як державний орган. Парламентський офіс повинен працювати під наглядом Комісії Офісу (Розділ 73 Регламенту Парламенту Фінляндії від 17 грудня 1999 (40/2000, поправки до 63/2015 включно)).

(3) ПОЛЬЩА

Польща приєдналася до Євросоюзу з 1 травня 2014 р., і, як у багатьох європейських країнах, тут **більшість законодавчих ініціатив виходить від уряду**. Статистика з 2019 р.¹⁵ показує, що 179 законів були внесені урядом, 26 — законодавчою гілкою та 35 — іншими органами, уповноваженими це робити згідно зі Статтею 118 Польської Конституції¹⁶. Так відбувається незалежно від уряду при владі, хоча, згідно зі статистикою, поточний уряд частіше використовує прискорену процедуру¹⁷.

Законодавче бюро в польському парламенті (Сеймі) — це частина **Парламенту (Сейму)**¹⁸, воно відіграє провідну роль у законодавчому процесі. Законодавча ініціатива належить депутатам (серед інших), та будь-який закон, згідно зі Статтею 34 Регламенту¹⁹ Парламенту Польщі²⁰, має супроводжуватись (стислою) оцінкою регуляторного впливу / обґрунтуванням та аналізом, наскільки він відповідає Конституції та праву Євросоюзу. Законодавче бюро не відповідає за цю перевірку, згідно з Регламентом, проте часто проводить оцінки впливу

¹⁵ https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf, page 9

¹⁶ Стаття 118 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. Опубліковано у Dziennik Ustaw № 78, item 483: 1. Право вносити законопроекти належить депутатам, Сенату, Президенту Республіки та Раді міністрів, 2. Право вносити законопроекти також належить групі щонайменше 100 тис. громадян, які мають право голосувати на виборах в Сейм. [...] У такому випадку процедура визначається законом.

¹⁷ https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf

¹⁸ «Канцелярія Парламенту» [польською *Kancelaria Sejmu*].

¹⁹ Специфіка польської системи полягає в тому, що Регламент Польського Сейму — це не закон, це внутрішній документ, який забезпечує, щоб дві палати (Сейм та Сенат) не втручалися у роботу одна одної. Всі законодавчі ініціативи депутатів керуються Конституцією та цим Регламентом.

²⁰ Regulation of the Parliament of Poland as amended 22 July 2022, M.P. poz 723.

законів на суспільство, на конституцію, на європейське право та може вказати на подібні недоліки пропонованого законопроекту²¹. Фактично, у такій оцінці **Законодавче бюро** публічно представляє свої висновки щодо законів, які найчастіше розроблені урядом. **Законодавче бюро** відповідальне за зведення законопроектів, редагування законодавчих текстів та надання громадськості доступу до цієї інформації.

Польський парламент також має **Аналітичне бюро**, яке є складовою **Канцелярії Сейму** та доступне для всіх депутатів та інших органів (таких як комітети) Сейму. Він може надати фактичну інформацію та допомогу щодо самого законодавчого процесу, експертну допомогу у виконанні мандату депутата, провести дослідження, пов'язане із законодавчим процесом, проконсультувати щодо членства Польщі в Євросоюзі, проводить координацію та співпрацю з ЄС.

Завдання Аналітичного бюро охоплюють консультування з правових питань та систематичні завдання, тобто моніторинг конституційності законопроектів та їх узгодженість із правом Євросоюзу, інтерпретацію постанов Сейму, та Актів на виконання повноважень депутата чи Сенатора, аналіз точності, ефективності та якості спроектованих законодавчих рішень у всіх сферах права, та надання консультацій щодо юридичних проблем, що постають у ході виконання мандату депутата.

Аналітичне бюро також може надавати депутатам консультації в усіх сферах соціальної та економічної політики. Його діяльність переважно спрямована на проектування висновків на законодавчі акти депутатів, які на даний момент перебувають

²¹ <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,27376887,biuro-legislacyjne-sejmu-ma-watpliwosci-ws-lex-tvn.html>

в законодавчому процесі, допомогу парламентським комітетам з експертизою, надання відповіді на запити депутатів, та проведення **порівняльного та міждисциплінарного аналізу**. Аналітичне бюро також організовує семінари і конференції та готує публікації.

Аналітичне бюро співпрацює з Європейським центром парламентських досліджень²² та **може надавати депутатам письмові висновки** (його висновки також беруться до уваги при дискусіях в ході законодавчого процесу та офіційно реєструються, хоча формально вважаються зовнішньою експертизою). **Бюро надає експертизу, проводить консультації для депутатів, дає їм доступ до інформаційних баз даних.** На вебсайті депутат може залишити запит на висновок щодо конкретної теми²³.

Однак Аналітичне бюро **не повинно розробляти проекти законів**, законодавча ініціатива належить тільки тим, хто визначений у Статті 118 Конституції Республіки Польща²⁴. Бюро також не публікує висновки щодо законів, які вже проголосовані, воно не проводить дослідження з питань, які не пов'язані із законодавчим процесом, або які напряду не пов'язані з мандатом депутата. Воно не приймає окремі скарги, не здійснює переклади текстів та не проводить експертизу індивідуальних судових справ.

²² Відсилка до EPRS, як описано вище.

²³ <http://www.bas.sejm.gov.pl/zamawianie.php#g>

²⁴ У Статті 118 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р., як опубліковано в «Dziennik Ustaw» № 78, п. 483. Право вносити закони належить депутатам, Сенату, Президенту Республіки та Раді міністрів, зазначено: «Право вносити закони також належить групі щонайменше 100 тисяч громадян, які мають право голосу на виборах до Сейму. Порядок у цьому питанні визначається статутом. Автори, вносячи законопроект до Сейму, зазначають фінансові наслідки його реалізації».

(4) ХОРВАТІЯ

Хорватія стала членом Євросоюзу 1 липня 2013 року. Хоча на момент дослідження не було відомо точної статистики, але згідно зі звітами Парламент виконує свою наглядову функцію навіть більше, ніж свою законодавчу функцію²⁵.

Право законодавчої ініціативи мають депутати, уряд, депутатські клуби та робочі органи. Окрім того, Хорватія є однією з тих рідкісних країн, де експертів можна запрошувати як зовнішніх членів парламентських комітетів, і це стало загальною практикою. У Хорватії кожен комітет має від трьох до семи зовнішніх членів постійного комітету, відібраних через публічне оголошення, які представляють аналітичні центри, зацікавлені групи або НУО. Такі члени мають право брати участь у комітетських обговореннях та надавати додаткову інформацію щодо політики, яка розглядається, але не мають права голосу.

Єдиними винятками з цього правила є Комітет з міжнародних відносин, Комітет з Європейської Інтеграції та Комітет із Внутрішніх Справ і Національної безпеки. Відбулося також збільшення парламентських комітетів, але це переважно стосується внутрішніх справ парламенту («Собору»), а решта переважно відображає урядові міністерства, і таке дублювання полегшує парламентський нагляд. Проте виявилось, що більшість законів вносяться Кабінетом, і навіть не завжди добре скоординовані з галузевими міністерствами²⁶.

Хорватський Парламент має **Департамент інформації та документації**. Департамент надає послуги депутатам та сприяє

²⁵ https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Croatia.pdf

²⁶ Там само.

як депутатам, так і їхнім помічникам у пошуку інформації і документів, які їм потрібні для виконання щоденних обов'язків²⁷. Базуючись на рішеннях про Службу парламентського персоналу²⁸ (незрозуміло, чиє це було рішення), цей **Інформаційно-документаційний департамент** має обробляти всі документи, які повинні дебатоватися у парламенті.

Тут не зовсім зрозуміло, що в даному випадку означає дієслово «обробляти». Департамент, однак, також має завдання вести та оновлювати інформацію і документи в електронній формі в Інtranеті та на вебсайтах парламенту, та збирати потрібну інформацію для досліджень і довідкового використання (Narodne novine, no. 94/01)²⁹. Інформаційно-документаційний департамент має обробляти, зберігати та надавати інформацію про законопроекти, що проходять стадію розгляду, а також робити стенограми та аудіозаписи пленарних сесій.

Вебсайт департаменту зазначає, що як складову інформаційних послуг, які надаються Департаментом, користувачі можуть отримати «документи, що відносяться до роботи Парламенту; проекти законів в усіх читаннях, поправки до них, короткі протоколи сесій та аудіозаписи сесій; тексти законів Республіки Хорватія; тексти міжнародних договорів, ратифікованих Республікою Хорватія; дані про роботу та діяльність депутатів на пленарних сесіях; дані про законодавчу діяльність Парламенту; доступ до законів і норм Євросоюзу, інформацію про Європейський парламент та парламенти світу, їхній склад, діяльність та стандартні постанови, виборчі результати та тексти іноземних законів; окремі факти; інформацію про різні єв-

²⁷ <https://www.sabor.hr/en/about-parliament/organizational-structure/information-and-documentation-department/services>

²⁸ Narodne novine, no. 94/01.

²⁹ В Public Gazette під цим номером є кілька законів.

ропейські та міжнародні організації; статистику; бібліографічну інформацію»³⁰.

Важливо, що **послуги доступні для депутатів та членів персоналу Парламентської Служби. Окремі депутати та їхні робочі органи мають доступ до Департаменту інформації та документації кожен день в конкретні години та в будь-який час в момент тривання пленарних сесій. Зовнішні користувачі можуть подати письмові запити на інформацію.**

Департамент інформації та документації не дуже складний, однак інформацію зі «старих» країн Євросоюзу (наприклад, Австрії) можна отримати через бібліотеки, які значною мірою оцифровані та доступні.

У нещодавньому звіті до Європейського Союзу щодо верховенства права було відзначено, що Хорватія досягла значного поступу в оцінці законодавчого впливу своїх законів. Однак це робиться в Кабінеті та знаходиться під наглядом парламенту. З 2017 до кінця 2021 рр. було проведено 54 післязаконодавчі оцінки впливу щодо первинного законодавства, із них 26 були впроваджені, 5 впроваджуються зараз і 23 післязаконодавчі оцінки впливу законодавства заплановані до 2023 року. На наступні роки передбачено ще більш амбітний план. Як для члена ЄС, **будь-яка оцінка законодавчого впливу має включати також вплив на законодавство ЄС і на національне, або вплив законів ЄС на національні.** Це підкреслює важливість таких оцінок. Така робота (RIA) **не могла би бути здійснена Департаментом інформації та документації, і тому проводиться самим парламентом за підтримки тих послуг, які й надає цей департамент.**

³⁰ <https://www.sabor.hr/en/about-parliament/organizational-structure/information-and-documentation-department/services>

(5) ЧОРНОГОРІЯ

Чорногорія — країна — кандидат на вступ до ЄС. Парламент Чорногорії, як видається, має досить міцну парламентську службу³¹. Парламентська служба побудована так, щоб задовольняти всі професійні та інші потреби Парламенту, його робочих органів, депутатів та деяких служб депутатів і груп³².

Парламентська служба бере участь у підготовці та організації сесій Парламенту, засіданнях комітетів та Колегії Президента Парламенту. Вони також проєктують тексти прийнятих законів (переважно поправки) та готують їх до подання президенту Чорногорії на підпис та опублікування. Незрозуміло, як служба проєктує тексти «ухвалених законів», але припускаємо, що вони мають редакторську роль і вносять правки.

Водночас вони також готують пропоновані законопроєкти та інші матеріали на вимогу голів та заступників голів комітетів та депутатів. Це дуже відрізняє цю систему від усіх описаних вище, коли законодавчу ініціативу супроводжує вимога фактичного проєктування закону (в теорії, і не передаючи цю послугу на аутсорсинг).

Їхня мета та місія — надавати якісні послуги парламентам. Служба охоплює такі сектори, або організаційні підрозділи: Кабінет Президента Парламенту; Офіс Генерального Секретаря, Сектор забезпечення законодавчих та наглядових функцій Парламенту, **Сектор досліджень**, документування та ІТ мереж, департамент зв'язків з громадськістю, департа-

³¹ <https://www.skupstina.me/en/parliament/parliamentary-service>

³² Незрозуміло, чи йдеться про фракції.

мент протоколу, департамент внутрішнього аудиту, служба персоналу та корпоративних справ, служба фінансових справ, матеріальна інвентаризація, державні закупівлі, забезпечення логістики. Сектор підтримки законодавчої та наглядової функцій Парламенту включає: Секретаріат Конституційного комітету, Секретаріат законодавчого комітету, Секретаріат комітету політичної системи, судової та адміністративної влад, Секретаріат комітету безпеки та оборони, Секретаріат комітету з міжнародних зав'язків та емігрантів, Секретаріат комітету з європейської інтеграції, Секретаріат комітету з економіки, фінансів та бюджету, Секретаріат комітету з прав і свобод людини, Секретаріат комітету з гендерної рівності, Секретаріат комітету з туризму, сільського господарства, екології та планування простору, Секретаріат комітету охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення, Секретаріат антикорупційного комітету, Секретаріат адміністративного комітету, Секретаріат Комісії з моніторингу та контролю за процедурою приватизації, Секцію підготовки та проведення засідань Парламенту, Секцію аудіо та письмових записів.

До того ж Сектор досліджень, документації та ІТ мереж включає спеціалізовані організаційні підрозділи, такі як: **Парламентський Інститут, Дослідницький центр, Бібліотеку та центр документації і архів, Освітній центр**, Парламентський бюджетний офіс, Сектор інформації та комунікаційних технологій, Сектор запису та трансляцій парламентських засідань. Як видно, широта мандату у них величезна, але ролі парламенту як ініціатора законодавства стосуються тільки Дослідницький центр, Бібліотека та Освітній центр, — а решта секторів, як видається, перекладають нагляд на парламент в очікуванні, що більшість законів продовжуватимуть надходити від уряду.

На додачу до переліку завдань, вони також відповідають **за співпрацю в парламенті та за міжнародну парламентську співпрацю.**

Досить цікаво, що Парламентська служба також відповідає за заповнення вакансій та за посадові обов'язки, описи вакансій та посадових обов'язків організаційних підрозділів та за посадові обов'язки держслужбовців і працівників державного сектору, щоб робота депутатів була більш ефективною.

Важливо, що як від країни — кандидата до ЄС, та враховуючи її роль у проектуванні законодавства, це неодмінно потребуватиме від Чорногорії включення оцінки регуляторного впливу всіх законів для їх наближення до законодавства ЄС, однак на вебсайті парламентської служби не вдалося знайти детальної інформації щодо цього.

(6) ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ ТА ЗАХІДНИХ БАЛКАН

У 2014 році було видано звіт «Розвиток Парламентських дослідницьких служб в Центральній Європі та на Західних Балканах»³³. Цей документ можна розглядати в контексті «історичного розвитку» дослідницьких центрів залежно від специфіки держав, що розглядаються.

³³ <https://www.ndi.org/sites/default/files/development-of-parliamentary-research-services-CFE.pdf>

ДОДАТОК 1. Про автора



Докторка Марта Ашлер співпрацює як експертка із Центром судової співпраці. Раніше вона працювала заступницею керівника відділу демократизації Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ. Захистила докторську дисертацію в Центрі судової співпраці в галузі прав людини щодо зібрань і асоціацій та нових технологій. Ступінь бакалавра права / магістра здобула в Університеті Дікіна (Мельбурн, Австралія).

Докторка Ашлер понад 20 років практикує як адвоката у галузі міжнародного права та прав людини. Вона також працювала у сфері приватного права, перш ніж приступити до роботи в БДІПЛ, де обіймала посаду начальниці відділу законодавчої підтримки в Департаменті демократизації, представляючи організацію в органах ООН і Ради Європи (постійний представник при Венеціанській комісії), а згодом стала заступницею керівника відділу демократизації.

Напрями експертизи: міжнародне право, права людини, конституційне право, незалежність судової системи та демократизація. Вона працювала над правовими реформами в Азербайджані, Вірменії, Боснії і Герцеговині, Болгарії, Північній Македонії, Казахстані, Киргизстані, Литві, Молдові, Польщі, Грузії, Сербії, Туркменістані, Україні.

Вона є авторкою та співавторкою понад 220 правових висновків щодо відповідності законодавства держав — учасниць ОБСЄ міжнародному праву.

