

### Список використаних джерел

1. *Dahl R.* Polyarchy. Participation and Opposition / R. Dahl. - New Haven ; London, 1971. - 434 p.
2. *Lasswell U. D.* The structure and function of political system / U. D. Lasswell. - N. Y., Harpev, 1960. - 472 p.
3. *Pennok J.-R.* Democratic political theory / J.-R. Pennok. - Princeton, 1979. - 232 p.
4. *Lipset S.-M.* Political Man: The Social Bases of Politics. Garden City / S.-M. Lipset. - N. Y., 1960. - 364 p.
5. *Albrecht R.* Hegel und die Demokratie / R. Albrecht. - Bonn, 1978. - 614 p.
6. *Blondel Y.* Comparing political systems / Y. Blondel. - N. Y. ; Wash., 1973. - 374 p.
7. *Dreyfus F.* De Gaulle et la gaullisme / F. Dreyfus. - P. : PUF, 1982. - 464 p.
8. *Clark R.-T.* Power and policy in the third world countries / R.-T. Clark. - N. Y., 1982. - 266 p.
9. *Sartori G.* La politica: Logica e modo in scienze social / G. Sartori. - Milano, 1979. - 232 p.
10. *Chirac J.* Oui a l'Europe / J. Chirac. - P. : Collin, 1984. - 282 p.
11. *Grosser A.* La politique extérieure de V-e République / A. Grosser. - P. : Seuil, 1965. - 292 p.
12. *Eatson D.* The Political Systems / D. Eatson. - N. Y., 1953. - 314 p.
13. *Macpherson C.* The late and times of liberal democracy / C. Macpherson. - Cambridge, 1985. - 274 p.
14. *Giscard D'Estaing V.* Démocratie française / V. Giscard D'Estaing. - P. : Fayard, 1976. - 266 p.
15. *Alexandre Ph.* Le duel de Gaulle - Pompidou / Ph. Alexandre. - P. : Collin, 1970. - 232 p.
16. *De Gaulle Ch.* Discourse et messages: V.IV / Ch. De Gaulle. - P. : Plon, 1970. - 454 p.
17. *Systemy polityczne rozwiniętych krajow kapitalistycznych / pod red. A. Famrozo.* - W., 1989. - 676 p.

**Рена Марутян,**

кандидат історичних наук, доцент,

докторант кафедри національної безпеки НАДУ

### Науково-експертний супровід державного управління: зарубіжний досвід

Досліджено зарубіжний досвід з науково-експертного супроводу державного управління, розкрито відмінності між американською та європейською системами науково-експертного забезпечення державно-управлінських рішень; обґрунтовано роль держави в процесі організаційно-правового регулювання науково-експертного супроводу державного управління.

*Ключові слова:* науково-експертний супровід, експертне знання, аналітико-експертне забезпечення державного управління.

The foreign experience of the the scientific and expert maintenance of the public administration is searched, the differences between American and European systems of the scientific and expert public-management decisions are revealed, the state role in the legal regulation of the scientific and expert support of the government is grounded.

*Key words:* scientific expert maintenancet, expert knowledge, analytical and expert maintenance of the public administration.

*Постановка проблеми.* Сучасні соціально-економічні процеси потребують відповідного інтелектуального забезпечення, більш ефективних механізмів вироблення та ухвалення управлінських рішень з боку системи державного управління. Саме тому використання інтелектуальних ресурсів у системі державного управління України є актуальною проблемою сьогодення. Найбільші можливості під час реалізації курсу на інтелектуалізацію державного управління має науково-експертний супровід державного управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління досліджують вітчизняні науковці Г.Г.Почепцов, С.О.Телешун та ін. Теорія та практика аналітичної діяльності у сфері національної безпеки є предметом наукового аналізу О.П.Дзьобаня, А.М.Кузьменка, О.В.Литвиненка, Є.А.Макаренко, М.М.Ожевана, В.В.Остроухова. Специфіка інформаційно-аналітичного забезпечення європейської та євроатлантичної інтеграції, аналітичне забезпечення дипломатичної служби досліджується у роботах І.І.Вітер, Г.А.Піскорської, Д.О.Філіпенко та ін. Водночас, питання нормативно-правового регулювання експертно-аналітичної діяльності залишилися поза увагою вітчизняних авторів. Російські вчені О.І.Селіванов та О.Г.Хабібулін [4] у своїх дослідженнях здійснюють аналіз проблеми стратегічного планування національної безпеки російської держави. На їх думку, одним з елементів системи забезпечення національної безпеки на загальнодержавному стратегічному рівні є науково-інтелектуальний. Експерти російського Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування В.Є.Багдасарян, М.В.Вілісов, Д.О.Журавльов, І.В.Репін, С.С.Сулакшін, В.І.Якунін [2; 3] акцентують увагу на проблемі наукового забезпечення державного управління та використання наукових методів у професійній діяльності російських чиновників. Аналіз історіографії питання науково-аналітичного забезпечення державного управління приводить до розуміння необхідності інституціоналізації науково-експертної діяльності в державному управлінні, що, на жаль, залишається поза увагою більшості науковців.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду з науково-експертного супроводу державного управління. Відповідно до мети постають такі завдання: характеристика досвіду США та європейських країн з питань нормативно-правового забезпечення діяльності науково-експертних установ; визначення сут-

ності їх діяльності та проблематики досліджень; обґрунтування ролі держави в процесі організаційно-правового регулювання науково-експертного супроводу державного управління.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Законодавство зарубіжних країн приділяє багато уваги організаційно-правовому регулюванню наукової й експертної діяльності, результати якої можуть бути використані у державному управлінні. Узагальнюючи світовий досвід, можна виділити кілька типів науково-експертного супроводу процесів прийняття державних рішень:

- обов'язкова експертиза законопроекту;
- експертиза, яка здійснюється органом, що ухвалює рішення (актором);
- експертиза, яка здійснюється особою, що ухвалює рішення;
- громадська експертиза (у тому числі громадські слухання);
- розробка законопроекту.

В цілому можна виділити дві системи науково-експертного забезпечення державного управління: американську (використовуються незалежні експертизи) та європейську (найчастіше використовуються експертизи самих органів, що ухвалюють рішення).

*Досвід США* передбачає скоординоване поєднання інтелектуальних зусиль потужних "мозкових центрів" державно-управлінських структур та інститутів громадянського суспільства.

Конституція США не передбачає обов'язкових наукових експертиз законопроектів, однак на рівні законодавства такі заходи передбачені. Залежно від сфери державного регулювання законопроекти в США можуть проходити від трьох до п'яти експертиз.

На першому етапі при внесенні будь-якого законопроекту суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний мати висновок експертної установи щодо суті, необхідності й наслідків ухвалення законопроекту. Цю експертизу може проводити будь-яка акредитована експертна установа за вибором суб'єкта законодавчої ініціативи. Дана експертиза, зазвичай, здійснюється близькими суб'єктові ініціативи структурами і, відповідно, містить вельми односторонню точку зору.

Будь-який законопроект обов'язково проходить експертизу Дослідницької служби Конгресу США (Congressional Research Service) та Інституту наукової експертизи (Institute of Independently examination). Лише після висновку цих органів акт може бути прийнятий. Формально в законодавстві США вимога про обов'язкове врахування результатів цих експертиз у державно-управлінській практиці є відсутньою, проте, за наявності мотивованих негативних відгуків цих структур законопроект практично не має шансів бути прийнятим. Навіть за умови його ухвалення при першому ж судовому розгляді він буде визнаний неконституційним. Прикладом може бути справа *Maccinsie* проти LTD "Logan and SON" у 2002 р., коли суд штату Іллінойс

визнав неконституційним положення Закону "Про споживчий захист", ухваленого всупереч висновку Інституту наукової експертизи.

Розглянемо більш докладно таку структуру, як Дослідницька служба Конгресу США (далі - ДСК), яка забезпечує інтелектуальною підтримкою законодавчу гілку влади - Конгрес США. ДСК функціонує як автономний підрозділ у складі бібліотеки Конгресу. В її штаті працює понад 700 постійних співробітників. Ключовим підрозділом і ядром самої служби є сектор головних фахівців - 25 експертів у різних сферах, кваліфікація яких визнана в національному масштабі. Зарплата кожного з них приблизно дорівнює окладу конгресмена.

Дослідницька служба готує як довідкові, так і переважно аналітичні матеріали, для підготовки яких потрібні більш кваліфіковані фахівці й учені, ніж в обслуговуючих групах комітетів Конгресу. Дослідницька робота концентрується на "головних напрямках" законотворчої діяльності, які визначаються й плануються щороку та переглядаються в ході роботи. Вагоме місце у науково-аналітичній діяльності ДСК належить підготовці доповідей на запити Конгресу, його комітетів, Уряду США [1].

У Поправках від 1970 р. до Акта про реорганізацію Конгресу від 1946 р. [2, с. 18] було встановлено, що Дослідницька служба Конгресу має бути включена в законодавчий процес на всіх його етапах. Після внесення законопроектів ДСК готує "стартовий висновок", де зазначено:

- на які обставини справлятиме вплив запропонований законопроект;
- чого він досягне;
- яким чином він змінить існуючі закони;
- чи є підстави вважати, що він не досягне своєї мети;
- які непередбачені наслідки він може мати;
- чи існують альтернативи досягнення тієї ж мети.

На кінцевому етапі підготовки законопроектів роль ДСК зводиться до надання висновку в разі виникнення розбіжностей між Палатою представників і Сенатом. У цьому випадку експерти готують висновок про згоду з тією або іншою позицією (проте даний висновок не має остаточної та обов'язкової сили і передбачає процедуру узгодження палатами Конгресу).

Після того як законопроект підготовлено до передачі президентові США він надсилається до Інституту наукової експертизи (далі - ІНЕ) для підготовки висновку. Основою висновку ІНЕ стають не правові наслідки або структура законопроектів, а соціально-економічні наслідки ухвалення законопроектів. Зокрема, ІНЕ зобов'язаний дати відповідь на такі питання:

- чиї доходи збільшаться (хто матиме з цього зиск) за умов ухвалення законопроектів?
- чиї доходи зменшаться (кому це зашкодить) у результаті ухвалення законопроектів?

- чи обґрунтоване ухвалення законопроекту в умовах макроекономічної ситуації?

- чи не буде порушено балансу інтересів зацікавлених сторін при ухваленні законопроекту?

- які економічні й соціальні наслідки має ухвалення законопроекту?

Висновок готується штатними експертами ІНЕ з обов'язковими відгуками двох визнаних експертів даної галузі (відгуки мають інформативний характер). Вибір експертів ІНЕ здійснює самостійно. В разі винесення негативного висновку, питання про доцільність підписання проекту вирішує президент США, але, як правило, він прагне враховувати зауваження ІНЕ і накладає тимчасове вето для доопрацювання законопроекту.

Об'єктивність і незалежність діяльності ІНЕ і ДСК у США забезпечують "Правила проведення експертизи законодавчих актів" [2, с. 19], які є за своїм змістом законом (ці правила поширюються на всі експертні установи США), а також низка методичних рекомендацій щодо їх проведення. Недотримання вимог призводить до визнання висновку недійсним. Отже, будь-який закон повинен пройти:

- правову експертизу (у тому числі антикорупційну);
- лінгвістичну експертизу;
- експертизу щодо додержання прав людини (включає експертизи про відсутність порушення прав за гендерною, расовою, національною ознаками);
- антитерористичну експертизу;
- експертизу фінансової безпеки (боротьба з економічною злочинністю);
- спеціальну експертизу (експертизу з предмета прийняття).

Наступним заходом забезпечення незалежності цих установ є порядок набору кадрів. Набір проводиться спеціальною громадською організацією (що змінюється кожних три роки), яка відбирає кандидатів серед кращих фахівців США (робота в цих установах є престижною і високооплачуваною). До кандидатів на посади експертів і керівників висуваються жорсткі вимоги:

- вік не менше 30 років;
- досвід роботи за відповідною спеціальністю не менше 5 років;
- вища освіта і вчений ступінь;
- відсутність аффілірованості з членами Конгресу, Адміністрації Президента;
- поручництво не менше трьох експертів зі вченими ступенями.

Нарешті, важливим механізмом забезпечення незалежності є розгляд суперечок у разі незгоди зацікавлених осіб з висновком ІНЕ або ДСК. У цьому випадку зацікавлена особа має право звернутися до Верховного суду США з вимогою розглянути альтернативні висновки. Таким чином, Верховний суд зобов'язаний вирішити долю законопроекту, підтвердивши правильність або помилковість експертних висновків.

У частині підзаконної нормотворчості міра наукового впливу є нижчою, хоча також присутня. Так, при кожному акторові в обов'язковому порядку створюється спеціальна установа. По відношенню до них використовуємо термін "think tanks", "фабрики думки". Ці незалежні мозкові центри фінансуються актором, об'єднуючи як штатних, так і запрошених експертів. Порядок їх діяльності визначається органом, якому підпорядковані ці установи. Їх висновки не впливають на приймаючий орган - вони створені для допомоги акторові, а не для перевірки його компетентності.

Проте тут варто враховувати, що в разі визнання Президентом країни акта неконституційним чи призупинення дії акта з подальшим його скасуванням, орган, що прийняв це рішення, повинен заплатити штраф на користь осіб, які постраждали від дії цього акта.

Що стосується недержавних аналітичних центрів, то можна вважати, що їх експертна підтримка державних інституцій також є дуже суттєвою. Наприклад, Фонд "Спадщина" (Heritage Foundation) всі свої дослідницькі й аналітичні роботи поширює серед членів Конгресу США та найвищих державних чиновників. Так, у 1980 р. фундація представила Президенту США Р.Рейгану масштабну 20-томну працю - "Мандат на лідерство". Цей план дій містив детальне обґрунтування комплексу заходів для застосування в усіх сферах діяльності адміністрації Рейгана, яка, зрештою, виявилася однією з найуспішніших у новітній історії США. До другого терміну його президентства було підготовлено наступну частину плану - "Мандат на лідерство-2". Обидва "Мандати" були настільними книгами в адміністраціях Р.Рейгана й Дж.Буша-Старшого. А за кілька тижнів до вступу Буша-Молодшого на високий пост президент Фонду "Спадщина", Едвін Фолнер, вручив керівництву Республіканської партії важкий том (376 сторінок) програми дій - "Пріоритети для президента" [1]. Прикладом використання експертно-аналітичних і наукових розробок є розробка національних стратегій розвитку США - доповідей "Глобальні тенденції-2010" (1997), "Глобальні тенденції-2015" (2000), "Конттури світового майбутнього (Проект-2020)" (2004). Так, розробка доповіді Проект-2020 здійснювалася із залученням великого числа експертів з багатьох країн світу та супроводжувалася проведенням серії скоординованих міжнародних симпозіумів, конференцій, експертних заходів.

**Європейська система**, на відміну від американської, більшою мірою орієнтується на професіоналізм та експертні оцінки постійно діючих органів, включених до системи органів влади.

У більшості європейських країн органом з підготовки обов'язкових висновків є Державна рада. Більшість державних рад здійснюють попередній контроль законодавства (аналог попереднього конституційного контролю).

Залежно від характеру висновків можна виділити кілька моделей.

*Перша модель.* Висновок Державної ради на законопроект є необхідною умовою для його подальшого проходження у парламент. Водночас слід

ззначити, що обов'язкової сили такі висновки не мають. (Модель є реалізованою у Франції, Італії.)

*Друга модель.* Будь-який законопроект до того, як потрапити у парламент, потребує обов'язкового розгляду в Державній раді для визначення його відповідності Конституції і міжнародно-правовим актам. (Модель реалізована в Люксембурзі, Нідерландах.)

У Португалії та Ірландії державні ради є консультативними органами при Президентові країни. Наявність висновку Державної ради є обов'язковою умовою для прийняття Президентом рішень або здійснення дій з певних питань. Перелік таких питань строго регламентований в основних законах цих країн. Крім державних рад у деяких країнах існують й інші органи, що забезпечують науковість законодавчої діяльності.

Франція - одна з небагатьох країн, де повноваження органу, що здійснює експертні функції, вказані безпосередньо в Конституції. Згідно з розділом XI Конституції Франції 1949 р., Економічна і соціальна рада (далі - НСЕС) [2, с. 21] Франції здійснює обов'язкову експертизу кожного "плану і програмного законопроекту економічного і соціального характеру". Крім того, уряд має право звертатися за висновками НСЕС з будь-якого питання його діяльності (у тому числі будь-якого законопроекту). НСЕС має право за власною ініціативою провести експертизу законопроекту і направити її до Парламенту, проте подібна експертиза не матиме статусу обов'язкової.

Для забезпечення незалежності членів Ради вони обираються на 5 років (крім тих, що призначені прем'єр-міністром, і тих, що обираються на два роки). НСЕС поділяється на секції за галузями економіки (сільське господарство, регіональні відносини, зовнішня політика і т. ін.). Керівництво НСЕС здійснює Бюро, яке очолює президент Франції. Саме Бюро розподіляє законопроекти по секторах для аналізу.

При підготовці висновків відповідна секція НСЕС повинна залучати експертів відповідної галузі діяльності (хоча їх рекомендації і не мають обов'язкової сили для членів Ради).

Органічний закон не регулює порядок проведення експертизи прямо, проте зобов'язує НСЕС залучати до обговорення законопроекту всіх зацікавлених осіб. Якщо хоча б одна із сторін не була залучена - висновок НСЕС вважається нелегітимним. Висновки НСЕС з соціально-економічних питань є обов'язковими для уряду, а щодо питань, переданих для аналізу за ініціативою уряду, - висновки мають характер рекомендацій.

В Італії експертизу законопроектів економічного і соціального призначення проводить Національна рада економіки і праці, що діє на підставі ст. 99 Конституції Італійської Республіки і Закону "Про Національну раду економіки і праці". Треба відзначити, що висновки італійської Ради не є обов'язковими, це скоріше рекомендації для парламенту й уряду.

При розробці законопроектів звернення до експертів, що не працюють в урядових або парламентських органах, дуже поширене у Швейцарії (слід враховувати, що всі закони у Швейцарії ухвалюються на референдумі). Практично всі законодавчі пропозиції готуються або оцінюються фахівцями з університетів та інших державних чи приватних установ (винятками є законопроекти у сфері державного управління: перерозподіл повноважень між органами влади, кантонами, судова система, процесуальне право). Така зовнішня підтримка може мати дві форми, а саме: підготовка законопроектів експертними групами або здобуття експертних висновків. При підготовці законів у галузі праці, суспільних відносин, прав людини і родинних стосунків уряд зобов'язаний надати повноваження зовнішнім експертам для підготовки законопроекту або створити експертну групу, чисельністю не менше 30 осіб для проведення наукової експертизи проекту закону (експертиза включає всі аспекти - як юридичні, так і моральні, економічні та ін.).

Результати експертизи є обов'язковими для уряду і не можуть бути ним проігноровані. При проведенні експертиз з інших питань експерти здійснюють лише правову і лінгвістичну експертизи, не аналізуючи економічну складову законопроекту. З огляду на форму ухвалення закону (референдум) розробник у будь-якому випадку змушений звертатися до послуг експертів.

Підсумовуючи сказане вище, доходимо таких висновків.

Перше. Зарубіжний досвід засвідчує наявність різноманітних державних, напівдержавних і недержавних науково-експертних структур, залучених до процесу розробки і прийняття державних рішень.

Друге. Україна гостро потребує інтелектуальної підтримки процесів прийняття державно-управлінських рішень. Вирішити цю проблему дозволяє правова інституціоналізація науково-експертного супроводу державного управління.

Предметом подальших наукових досліджень має стати розробка основних положень правової моделі науково-експертного супроводу державного управління з використанням зарубіжного досвіду.

#### **Список використаних джерел**

1. *Лагутов Ю. Е.* Президент України і стратегічні дослідження / Ю. Е. Лагутов. - Режим доступу : [http://sd.net.ua/2009/11/13/prezident\\_ukrani\\_strategchn\\_doslzhennja.html](http://sd.net.ua/2009/11/13/prezident_ukrani_strategchn_doslzhennja.html)
2. *Пакет законодательной инициативы по проблемам научно-экспертной поддержки государственного управления.* - М. : Науч. эксперт, 2010. - 72 с.
3. *Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников : материалы науч. семинара.* - М. : Науч. эксперт, 2010. - Вып. 3 (33). - 64 с.
4. *Хабибулин А. Г.* Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование / А. Г. Хабибулин, А. И. Селиванов. - М. : Фор-мула права, 2008. - 272 с.