

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-560-567

УДК 328+001

О. В. КУКУРУЗ,

доктор політичних наук*

ORCID: 0000-0003-1863-3028

НАУКОВЕ КОНСУЛЬТУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ: ТЕОРІЯ ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

У статті досліджено теоретичні і прикладні аспекти наукового консультування. З'ясовано необхідні якості суб'єктів, що надають консультації органам публічної влади. Проаналізовано проблеми і перспективи наукового консультування українського парламенту. Домінуючим типом використання знань вчених українським парламентом визначено символічний. Дано визначення поняття «наукове консультування парламенту». Обґрунтовано необхідність розвитку інституту наукового консультування в Україні.

Ключові слова: парламент, парламентська реформа, експерт, консультант, наукове консультування парламенту.

Kukuruz Oksana. Scientific consulting of parliament: theory and Ukrainian practice

The article researches the theoretical and applied aspects of scientific consulting. Necessary qualities of subjects who provide consultations to public authorities are found out. The problems and prospects of scientific consulting of the Ukrainian parliament are analyzed. The dominant type of use of scientific knowledge by the Ukrainian parliament is symbolic. The definition of the concept of «scientific consulting of parliament» is given. The necessity of development of the institute of scientific consulting in Ukraine is substantiated.

Key words: parliament, parliamentary reform, expert, consultant, scientific consulting of parliament.

Вступ. Реформа українського парламенту, започаткована стратегічним документом – Дорожньою картою щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, розробленим Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб на чолі з П. Коксом, триває вже шість років. За цей період частину рекомендацій було враховано, частину – ні, а деякі враховано частково. До проблем, які ще потребують свого вирішення, належить низька якість розроблених і прийнятих депутатами законів. Однією з іманентних складових законотворення, яка здатна кардинально вплинути на підвищення якості нормативно-правових актів, є наукова основа. Її можуть забезпечити вчені за умови їх активного залучення до роботи Верховної Ради України та врахування їх обґрунтованих пропозицій.

* **Kukuruz Oksana**, Doctor of Political Sciences

Консультування парламентаріїв науковцями повинно мати як нормативне підґрунтя, так і інституційні механізми реалізації. Відтак дана практична потреба потребує теоретико-прикладних досліджень цього явища і процесів, пов'язаних з ним.

Огляд літератури. Еволюцію розвитку консультування у сфері бізнесу та зростання його популярності у публічній сфері викладено в публікації П. Хенселя «Консультування як тематика наукових досліджень – огляд сучасної літератури». Автор проаналізував велику кількість літератури (близько 100 джерел) та виділив основні напрями досліджень, які стосуються консультування, класифікував дослідження з цієї тематики. Академічному консалтингу приділяють увагу М. Перкманн і К. Уолш. Зокрема, у публікації «Залучення вченого: три типи академічного консультування та їх вплив на університети та промисловість» дослідники вказують типи науковців-консультантів та аналізують їх ефективність. Роль суспільних наук у розробці і реалізації публічної політики описує К. Фріске у публікації «Суспільні науки на службі публічних справ – польські традиції». Про значення наукового консультування для формування належної політики йдеться у звіті Групи головних наукових консультантів Європейської комісії «Наукові поради щодо європейської політики у складному світі» (2019). Пропозиції щодо українського парламенту оприлюднено у «Звіті та плані дій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (2016). Кожна із названих праць і документів робить внесок для усвідомлення важливості наукових порад для органів публічної влади, однак комплексних досліджень наукового консультування українського парламенту досі не було.

Постановка проблеми дослідження. Наукове консультування не належить до розроблених тем в Україні. Відтак закономірно, що дослідження потребують насамперед теоретичні основи цього процесу, зокрема визначення суб'єктів, які беруть у ньому участь. Для розуміння особливостей, практичних проблем і перспектив наукового консультування українського парламенту необхідно знати організацію цього процесу в Європейському Союзі, членом якого прагне стати Україна.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є дослідження теоретичних основ наукового консультування та визначення практичних проблем і перспектив наукового консультування українського парламенту. Завдання включають: з'ясувати і охарактеризувати суб'єктів, які надають рекомендації органам публічної влади; окреслити значення науковців і науки для діяльності парламенту; вивчити досвід надання наукових порад у Європейському Союзі; проаналізувати практику консультування українського парламенту; визначити поняття «наукове консультування парламенту».

Виклад основного матеріалу. Парламент є тим органом державної влади, який в умовах парламентсько-президентської форми правління визначально впливає на стійкість держави і розвиток суспільства. Прийняття нормативно-правового акта парламентом повинне ґрунтуватися на виваженому політич-

ному рішенні, що в сукупності відображає державну політику. Адекватність політичних рішень і правових норм у певній країні залежить від достовірних знань про рівень розвитку суспільства, відносин у ньому. Такі знання для органів публічної влади, в тому числі парламенту, можуть постачати науковці з різних галузей знань. Інколи на побутовому рівні, а також у середовищі представників точних наук можна зустріти твердження про меншу роль суспільних наук для країни, бо вони нечіткі, двозначні, не мають надійних доказів. З одного боку, в деяких випадках, це може бути правдою. Суспільство – це динамічний об'єкт, який не можна повернути в попередній стан розвитку, аби з'ясувати, якими могли бути результати, якби прийняли інші варіанти політичних рішень та правових норм. З іншого боку, якість публічної політики та публічного права, що є основою для всіх інших видів політики і галузей права, залежить насамперед від суспільних наук, а не точних.

К. Фріске ґрунтовно дослідив значення суспільних наук, зокрема, роль знань для роботи органів центральної влади. Їх корисність, на думку вченого, полягає в тому, що: 1) систематичне знання про світ є практичним, оскільки воно формує повсякденні практики; 2) знання, накопичені в суспільних науках, можуть використовуватися в процесах прийняття рішень, здійсненні політичної влади, управлінні державними справами (рішення у державних справах спочатку повинні бути обґрунтовані аналізом витрат і користі та постфактум – оціночними дослідженнями, які визначають т. зв. хороші практики); 3) систематичне знання суспільних наук впливає на повсякденне життя людини, воно формує людську поведінку, у тому числі дії тих, хто визначає хід публічних справ¹.

Опосередковано активні вчені – представники і суспільних, і точних наук, різноманітними способами (публікуванням праць, виступами на конференціях, інтерв'ю у ЗМК) впливають на формування державної політики і права в країні. Однак вагомішим є вплив вчених, коли вони не лише займаються науковими дослідженнями, а й виступають експертами або консультантами з проблем, в яких вони є фахівцями. Одним із важливих питань, яке має ключове значення для якості політичних рішень і правових норм, що продукуються в парламенті, є визначення таких фахівців. У науковій літературі можна знайти певні характеристики суб'єктів, які мають надавати консультації органам публічної влади.

Два підходи до розуміння експерта описав П. Радзевич. Перший – ідеалістичний. Експерт – це досвідчений фахівець, компетенцію якого визнає його власне професійне середовище. Важливою ознакою експерта є його особиста незалежність від того, хто замовив експертизу, а також від громадської думки, яка зацікавлена в результатах його висновків. Другий підхід – інституційний. Експерт – це особа, яку на підставі передбачуваних компетенцій призначено для підготовки висновку з конкретного питання, на замовлення органу, що приймає рішення. Перевірка фактичних компетенцій експерта та його статус у професійному (науковому) середовищі має другорядне значення².

Дещо по-іншому визначається консультант. Так, у розумінні П. Хенселя, консультант – це кожен суб'єкт (індивідуальний чи колективний), який надає послуги, що полягають у наданні інформації та професійних знань, адресованих конкретному економічному, публічному чи громадському суб'єкту, і надання цих знань відбувається в безпосередньому контакті³. Вчений описує чотири типи суб'єктів, які надають консультаційні послуги. Це консалтингові фірми, наукові працівники, внутрішні консультаційні осередки і неурядові організації. Оскільки з наведених типів, у межах даної статті, нас цікавлять наукові працівники, то наведемо виділені М. Перкманном і К. Уолшем три типи науковців-консультантів. Перший тип – науковці, які надають консультації тому, що з'явилася така можливість, і вона збіглася з їх потребою отримати додатковий дохід. Другий тип – науковці, які прагнуть комерціалізувати опрацьовані ними технології. Третій тип – науковці, які займаються консультативною діяльністю тому, що це пов'язано з їх дослідницькою активністю⁴.

Відтак однією з особливостей, що відрізняє цих двох суб'єктів, є те, що експерт, виконуючи замовлення, може не контактувати і не бути знайомим із замовником, а консультант працює з замовником особисто. Незалежно від того, чи науковець виступає в ролі експерта або консультанта, він повинен володіти спеціальними знаннями, бути об'єктивним, дотримуватися методології, під час підготовки висновку та рекомендацій для органів публічної влади. Крім професійних якостей експертів і консультантів, кінцева якість політичних рішень і правових норм залежатиме від бажання і способів урахування наукових рекомендацій представниками влади.

Виділяють такі типи використання знань, наданих науковцями: символічне (особи, які приймають рішення, зацікавлені не в змісті консультацій, а в наявності консультаційних процесів, оскільки вони допомагають їм легітимізувати (виправдати) певну політику); інструментальне (органи влади застосовують механізми, запропоновані їм консультантами, за зразками існуючих моделей у національній і зарубіжній практиці); нормативне (органи влади та особи, відповідальні за розроблення політики, використовують знання (пояснення), отримані з експертиз, підручників, презентацій на конференціях, виступів у засобах масової комунікації)⁵.

Аби процес консультування відбувався за певними правилами, на постійній основі та був результативним, у світі вже створені відповідні структури. Наприклад, у 2015 р. при Європейській Комісії був створений Механізм наукових консультацій. Ця інституція складається з групи головних наукових консультантів та консорціуму з п'яти мереж Європейських академій, які спільно представляють близько 100 академій і наукових товариств по всій Європі⁶. Вони надають консультації щодо формування політики та покращення взаємодії між розробкою політики та науковим консультуванням.

У 2019 р. Група головних наукових консультантів опублікувала звіт «Наукові поради щодо європейської політики у складному світі». У ньому експерти визначили три фундаментальні основи, на яких мають ґрунтуватися

ся рекомендації науковців щодо європейської політики. 1. Якісна наука є основою добрих наукових рекомендацій; наукові консультації потребують ефективних методів аналізу наукових даних. 2. Наукові консультанти є посередниками між наукою та політикою; вони мають демонструвати свою благонадійність в очах політиків, громадськості, наукової спільноти та всіх інших учасників процесу. 3. Наукове консультування має бути прозорим і неупередженим процесом та мати чіткі повноваження для забезпечення того, щоб наука була відокремлена від політики⁷.

Наукова основа є однією з ключових складових моделі суспільно корисної взаємодії політики і права, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів. Для підготовки адекватних до суспільних інтересів політичних рішень і нормативно-правових актів парламентаріям потрібна не просто інформація, а систематизована інформація (виявлені закономірності, тенденції, передбачувані наслідки та ін.). Для вступу держави до Європейського Союзу актуальним є не просто інформаційне суспільство, а суспільство знань.

В основі формування правильної політики мають бути: правдива інформація про реальний стан суспільної проблеми; розуміння кола зацікавлених суб'єктів (окремі громадяни, групи, організації, прошарки населення та ін.); інформація про існуючі в інших країнах способи врегулювання певної проблеми; аналіз можливостей застосування того чи іншого механізму вирішення проблем у конкретному суспільстві. Такі складові політики може забезпечити лише науковий підхід до формулювання і врегулювання суспільних проблем. Усі інші чинники, які впливають на формування політики парламентаріями, такі, як особистий досвід, інтуїція, вимоги партійного керівництва, не є тими надійними джерелами інформації і орієнтирами, які здатні врегулювати певну проблему на користь суспільства. Лише наука, заснована на критерії об'єктивності, сприяє розробленню і реалізації ефективної державної політики.

В Україні парламент (керівництво парламенту, голови комітетів, народні депутати) часто надсилав запити до науковців. Однак вчені, зокрема в період функціонування президентсько-парламентської форми правління, найчастіше мали можливість коментувати вже прийняті політичні документи та/або нормативно-правові акти. Науковці вказували на численні проблеми, які супроводжували процес співпраці парламентаріїв і науковців. Проаналізувавши відгуки вчених, можна умовно виділити три групи таких проблем.

Перша група: питання належної комунікації. Траплялись випадки, коли парламентарії вказували, що отримали висновок від установи, але замовчували його зміст, бо він не збігався з їхнім баченням вирішення певних суспільних проблем. Однак якщо висновок збігався з позицією влади, то його зміст оприлюднювався. Такі ситуації лежать у площині моральної та політичної відповідальності депутатів та співробітників парламенту за належне використання висновків, отриманих від науковців.

Друга група: організаційні питання. Замовлення висновків від науковців за короткий період часу було поширеною практикою. Зробити об'єктивні

висновки не вдавалося, оскільки неможливо було професійно проаналізувати велику кількість документів та нормативно-правових актів за невеликий проміжок часу, наприклад за тиждень.

Третя група: фінансові та матеріальні питання. Більшість замовлень на експертні висновки додатково не оплачувалася державою. Недофінансування наукових установ привело до низької мотивації вчених та їх недостатнього матеріально-технічного забезпечення, що в епоху бурхливого розвитку цифрових технологій значно знижувало їх ефективність.

Відтак можемо констатувати, що в Україні певний час домінував символічний тип використання знань. В останні роки спостерігається позитивна тенденція у співпраці українських парламентарів з науковцями. Вчені мають можливість долучитися не до обґрунтування вже прийнятого рішення, а до розробки нового політичного документа, нормативно-правового акта. Зокрема, через включення фахівців до робочих груп Верховної Ради України.

Крім того, з метою забезпечення наукового супроводу діяльності Верховної Ради України, відповідно до Рекомендацій Місії Європейського Парламенту⁸, у грудні 2021 р. було утворено Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України (далі – НКР). Її основними завданнями, відповідно до затвердженого Положення про НКР, є: 1) підготовка пропозицій щодо розвитку пріоритетних напрямів діяльності Верховної Ради України; 2) вивчення проблемних питань щодо застосування норм права, які виникають під час реалізації ухвалених Верховною Радою України нормативно-правових актів; 3) науковий супровід законопроектної роботи⁹.

Порівняно з Групою головних наукових консультантів Механізму наукових консультацій Європейської Комісії НКР є недосконалою структурою. Зокрема: 1) одразу знижено рівень незалежності консультантів, оскільки назва органу вказує на його підпорядкованість не колективному органу – парламенту, а його керівнику – Голові Верховної Ради України; не має публічної інформації про критерії відбору до НКР; 3) не вказано принципи діяльності НКР; 4) до складу НКР можна включати лише фахівців у сфері права (до прикладу члени теперішнього складу Групи головних наукових консультантів Європейської Комісії є фахівцями з різноманітних питань, зокрема з нанотехнологій, біології, біороботів, географії, історії християнства, енергетики, анатомії рослин та ін.); 5) члени НКР мають працювати на громадських засадах (на переконання авторки, висококваліфіковані фахівці не повинні працювати безоплатно).

Це зауваження, які виникли лише на основі документа про утворення консультативного органу і більш детальний аналіз можливий лише через певний період його функціонування.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок. Проаналізувавши теоретичні аспекти консультування органів публічної влади, європейську та українську інституції, які займаються науковим консультуванням, можна запропонувати таке визначення цього поняття. Наукове консульту-

вання парламенту – процес, у якому науковці консультують депутатів, керівництво парламенту, комітети і комісії парламенту, а також апарат парламенту з питань, важливих для розроблення і реалізації якісних політичних документів і нормативно-правових актів. Роль наукового консультування полягає у тому, аби допомогти парламентаріям об'єктивно визначити проблему, яка потребує вирішення; вказати причини її виникнення; описати стан проблеми та можливі наслідки її розвитку; запропонувати шляхи її вирішення.

Аналіз української практики взаємодії між парламентаріями і науковцями свідчить, що в Україні необхідно розвивати інститут наукового консультування. Зокрема, необхідно: чітко визначити чіткі правила організації та реалізації висновків науковців; розробити та дотримуватися термінів, необхідних для всебічного аналізу конкретної проблеми, політичного документа, нормативно-правового акта; адекватно оплачувати працю науковців (преміювати за надання наукових консультацій органам публічної влади або оплачувати роботу на підставі окремої угоди). У публічний дискурс необхідно ввести питання належного ставлення до науки та вчених у суспільстві та державі, включно з їх потенціалом покращення якості державної політики та позитивного права; пропагувати підхід, за якого наукове консультування розглядається як інструмент підвищення ефективності роботи парламенту.

1. Frieske K. W. *Nauki społeczne w służbie spraw publicznych – polskie tradycje. A. Haber, M. Szalaj (red.). Środowisko i warsztat ewaluacji.* Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2008. S. 13–14. 2. Radziejewicz P. Doradztwo naukowe w pracach Sejmu. *Przegląd Sejmowy.* 2013. Nr 5 (118). S. 35. 3. Hensel P. Doradztwo jako temat badań naukowych – przegląd współczesnej literatury. *Problemy Zarządzania.* 2013. Vol. 11. Nr 3(43). S. 10. 4. Perkmann M., Walsh K. Engaging the scholar: three types of academic consulting and their impact on universities and industry. *Research Policy.* 2008. Vol. 37. Issue 10. P. 1884–1891. 5. Pawlak M. Wykorzystanie wiedzy naukowej i eksperckiej w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w Polsce po 2004 roku. *Normy, dewiacje i kontrola społeczna.* 2012. T. 13. S. 120. 6. SAPEA is part of Scientific Advice Mechanism. URL: <https://sa pea.info/> (accessed: 10.01.2022). 7. Scientific advice to European policy in a complex world: scientific opinion / Group of Chief Scientific Advisors, 2019. URL: <https://op.europa.eu/en-GB/publication-detail/-/publication/5cb9ca21-0500-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en> (accessed: 15.01.2022). 8. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Місія Європейського парламенту з оцінки потреб; П. Кокс (голова). 2015–2016. URL: <https://www.eur o parl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 17.01.2022). 9. Про науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України № 502 від 30.12.2021. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/218265.html> (дата звернення: 20.01.2022).

References

1. Frieske K. W. *Nauki społeczne w służbie spraw publicznych – polskie tradycje. A. Haber, M. Szalaj (red.). Środowisko i warsztat ewaluacji.* Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2008. S. 13–14 [pol]. 2. Radziejewicz P. Doradztwo naukowe w pracach Sejmu. *Przegląd Sejmowy.* 2013. Nr 5 (118). S. 35 [pol]. 3. Hensel P. Doradztwo

jako temat badań naukowych – przegląd współczesnej literatury. *Problemy Zarządzania*. 2013. Vol. 11. Nr 3(43). S. 10 [pol]. 4. Perkmann M., Walsh K. Engaging the scholar: three types of academic consulting and their impact on universities and industry. *Research Policy*. 2008. Vol. 37. Issue 10. P. 1884–1891. 5. Pawlak M. Wykorzystanie wiedzy naukowej i eksperckiej w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w Polsce po 2004 roku. *Normy, dewiacje i kontrola społeczna*. 2012. T. 13. S. 120 [pol]. 6. SAPEA is part of Scientific Advice Mechanism. URL: <https://sapea.info/> (accessed: 10.01.2022). 7. Scientific advice to European policy in a complex world: scientific opinion / Group of Chief Scientific Advisors, 2019. URL: <https://op.europa.eu/en-GB/publication-detail/-/publication/5cb9ca21-0500-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en> (accessed: 15.01.2022). 8. Dopovid ta dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Misiia Yevropeiskoho parlamentu z otsinky potreb; P. Koks (holova). 2015–2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (data zvernennia: 17.01.2022) [ukr]. 9. Pro naukovo-konsultatyvnu radu pry Holovi Verkhovnoi Rady Ukrainy: rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy № 502 vid 30.12.2021. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/218265.html> (data zvernennia: 20.01.2022) [ukr].

Kukuruz Oksana. Scientific consulting of parliament: theory and Ukrainian practice

The reform of the Ukrainian parliament, initiated by a strategic document – the Roadmap on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine – developed by the Needs Assessment Mission of European Parliament led by P. Cox, has been going on for six years. Problems that still need to be addressed include the low quality of laws developed and adopted by deputies.

One of the immanent components of law-making, which can dramatically affect the quality of regulations, is the scientific basis. It can be provided by scientists on the condition of active participation in the work of the Verkhovna Rada of Ukraine and taking into account their reasonable proposals.

The aim of the article is to study the theoretical foundations of scientific consulting and to determine the practical problems and prospects of scientific consulting of the Ukrainian Parliament.

The methodological basis of the study is analysis, synthesis, dialectical method, comparative method, social constructivism. As a result of studying the theoretical aspects of consulting, analysis of European and Ukrainian institutions that provide advice to public authorities, a notion «scientific consulting of parliament» was formulated.

The role of scientific advice is to help parliamentarians objectively identify the problem that needs to be addressed; indicate the reasons for its occurrence; describe the state of the problem and possible consequences of its development; suggest ways to solve it.

The analysis of the Ukrainian practice of interaction between parliamentarians and scientists shows that in Ukraine it is necessary to develop the institute of scientific consulting. The issue of proper attitude to science and scientists in society and the state, including their potential to improve the quality of public policy and positive law, should be introduced into public discourse. Also need to promote an approach in which scientific consulting is seen as a tool to improve the efficiency of parliament.

Key words: parliament, parliamentary reform, expert, consultant, scientific consulting of parliament.