



65th IFLA Council and General Conference

August 20-28, 1999

Code Number: 069-101-R
Division Number: I
Professional Group: Library and Research Services for Parliaments
Joint Meeting with: -
Meeting Number: 101
Simultaneous Interpretation: -

ОПЫТ НАРОДНОГО СОБРАНИЯ ЕГИПТА ПО РАЗВИТИЮ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ

(Developing a Parliamentary Research Service - The Egyptian Experience)

Вафаа Али Абдель Ела

Руководитель Исследовательской службы
Народного Собрания Египта

(Wafaa Ali Abdel Elah)

Abstract:

Практически повсеместно бытует мнение, что для успешного осуществления своей роли законодательному органу необходимо иметь исследовательскую службу, которая выполняла бы такие операции, как предоставление информации и осуществление анализа, столь необходимые для принятия взвешенных решений. Однако процесс создания парламентской исследовательской службы поднимает ряд серьезных вопросов, имеющих отношение к структуре последней, организации ее работы, а также предоставляемых ею услуг и выполняемого продукта. Несмотря на то, что наличие определенного разнообразия в исследовательских подразделениях различных парламентов мира предлагает на выбор целый ряд успешно действующих моделей, в своей основе ответ на поставленный выше вопрос всегда следует искать в конкретной обстановке и тех действиях, которые приходится предпринимать в повседневной практике. В данном смысле опыт, приобретенный нами в процессе создания парламентского исследовательского подразделения, может представить определенный интерес и некоторую ценность для тех законодательных органов, которые рассматривают аналогичную перспективу.

Введение и краткое описание работы

Начиная с 70-х годов нашего столетия, египетское общество претерпевает процесс постепенного, но важного изменения в сфере экономики и политики. С момента принятия политики открытых дверей, в Египте начался переход от плановой экономики к доминированию частного сектора. Темпы продвижения в этом направлении резко увеличились в конце 80-х годов, а в 1991 году страна приняла генеральную экономическую реформу с программой структуризации, суть которой составляли либерализация и приватизация. Эти события сопровождались крупными шагами в процессе демократизации, во главу которой впервые с 1952 года была принесена политика партии. Процесс демократизации также подразумевал большую свободу слова в средствах массовой информации, ослабление контроля за деятельностью общественных организаций и большую информированность о действиях правительства.

Взаимодействия этих экономических и политических факторов привело к появлению новой социально-культурной атмосферы в Египте. В данной атмосфере начался процесс демократизации на фоне благоприятного международного климата, свидетельствующего о подъеме демократии во многих частях света.

В первой части настоящей работы рассматривается воздействие таковых изменений на Парламент Египта (Народное Собрание). Вторая часть имеет отношение к тому, каким образом организация парламентской исследовательской службы соответствует потребностям и особенностям египетской реалии таким образом, чтобы позитивно воздействовать на потенциал законодательного органа по принятию решений. Третья же часть работы объясняет, как эта новая единица начала свою деятельность, и описывает некоторые из ее первых достижений. В четвертой части рассматриваются службы, которыми располагает исследовательское подразделение, и продукт, который оно предоставляет. Заключительная часть разбирает текущие проблемы и перспективы на будущее.

Воздействие новой обстановки в стране на Парламент Египта

Реструктуризация политических, экономических, социальных и культурных аспектов жизни египетского общества во многих смыслах возымела непосредственное воздействие на парламент страны:

- Оппозиционные партии совместно с независимыми политическими деятелями впервые на выборах в 1979 году добились наличия своего представительства в Народном Собрании (НС). Как следствие - и несмотря на подавляющее большинство со стороны правящей партии - дебаты в парламенте приобрели больший накал и стали более актуальны, отражая различные точки зрения не только тех парламентариев, которые выступают в поддержку правящего режима, как это происходило в период действия однопартийной системы. Более того, оппозиция стремилась компенсировать свою малочисленность посредством использования наступательной риторики, главным образом основывая ее на глубоком анализе обсуждаемых вопросов.
- Партия большинства продемонстрировала терпимость и выдержку по отношению к мнениям, выражаемым отдельными членами своей парламентской фракции, не характеризуя их точку зрения как противоречащую линии партии или нарушающую партийную дисциплину.
- Общественное мнение стало требовать большую информацию о работе парламента. В этом обстоятельстве отразилась новая роль законодательного органа по отношению к вопросам управления нацией, в особенности в осуществлении контроля за правительством, наряду с выработкой законов и определением политики, которые гарантировали бы эффективное трансформированное экономики при минимуме негативных явлений и гарантировали бы социальную защиту граждан.
- Средства массовой информации начали проявлять беспрецедентный интерес к дебатам в парламенте и к поведению парламентариев. Телевидение перешло к прямой трансляции из зала

заседаний, одновременно правительственная и оппозиционная прессы стали отводить целые страницы своих изданий для освещения происходящих в парламенте событий.

Развитие исследовательской службы в парламенте Египта

Описываемые изменения приобрели более контрастные и четкие контуры в конце 1980-х годов. Проведение реструктуризации генерального секретариата Народного Собрания и приход в 1989 году на пост Генерального секретаря нового и энергичного человека способствовали созданию благоприятных условий для организации такого подразделения, которое соответствовало бы происходящим переменам.

Главной целью новой исследовательской единицы было предоставление объективных исследовательских материалов и проведение сбалансированного анализа, относящегося не только к различным обсуждаемым в парламенте вопросам, но также и по важным событиям, относящимся к региональным и международным проблемам. Еще одной задачей, поставленной перед вновь организуемой исследовательской службой было создание институциональной памяти парламента. Это фактически отвечало серьезной потребности обеспечить простую возможность доступа к информации по любому предмету, обсуждавшемуся ранее в парламенте, и предоставить краткий обзор процедуры, дебатов и заключительного решения, принятому по каждому из вопросов. В отношении месторасположения исследовательской службы с самого начала было решено, что она не будет размещена в самой библиотеке и не станет ее составной частью. В основе такого решения лежала четкая египетская культурно-лингвистическая трактовка слова “исследование”, и отсюда ведет начало очевидное различие между деятельностью библиотекаря и исследовательского работника. Очевидно по этой причине в Египте сложно найти какую-либо организацию, где исследовательская единица входила бы в состав библиотеки. Кроме того, высказываются опасения относительно того, что внесение вновь образуемого исследовательского подразделения в существующую сложную организационную иерархию библиотеки может отрицательно повлиять на желаемую независимость исследовательской службы и лишить ее персонал должного энтузиазма и творчества в их работе. Вместе с тем, принимая во внимание необходимое сотрудничество и координацию между библиотекой и исследовательским подразделением, в египетском парламенте пришли к мнению о целесообразности сделать их частями более широкой организационной структуры - одного из четырех его главных секретариатов. Указанная форма подчинения была изменена в 1998 году с переводом библиотеки и исследовательского подразделения в прямое подчинение генеральному секретарю парламента.

Третий вопрос, требовавший своего разрешения, сводился к необходимости определиться в отношении того, будет ли выполнение исследовательско-аналитической работы полностью являться ответственностью вновь создаваемого подразделения. Доскональное обследование организационной структуры парламента в 1989 году показало, что каждый из 18 постоянных комитетов имел в штате своих сотрудников от 15 до 20 исследователей. Основное содержание той работы, которую обязаны были выполнять эти исследовательские работники, сводилось к подготовке докладов своих комитетов по результатам дискуссий, имевших место на комитетских заседаниях, а также к изучению некоторых специфических вопросов, связанных с данными отчетами. Имелся в наличии и так Отдел парламентских мероприятий, деятельность которого была критически рассмотрена во время реструктуризации генерального секретариата, отражая зримое усиление активности парламентской дипломатии. В последствии было принято решение предоставить в распоряжение отдела группу исследовательских работников, чьи усилия будут направлены исключительно на вопросы изучения и подготовку материалов, необходимых для проведения различных парламентских форумов и обмена парламентскими визитами. Наличие такого положения оправдывало организацию смешанной централизованно-рассредоточенной исследовательской службы. Это означало, что штат комитета продолжит исследования по специфическим вопросам, в то время как вновь создаваемая исследовательская служба будет охватывать остающиеся поля деятельности, в особенности в отношении предоставления общих письменных характеристик и осуществления сравнительных исследовательских работ. Что же касается Отдела парламентских мероприятий, то исследовательская служба должна была оказывать ему содействие во всех необходимых случаях.

Касаясь вопроса о размерах новой службы и профессионализма ее сотрудников, следует отметить, что изначально в ее составе было шесть исследовательских работников, специализирующихся на законодательстве, экономике и политологии. В настоящее же время в штате насчитывается 36 исследователей, занятых главным образом в сфере вышеперечисленных трех наук, а также ряде иных вопросов - таких как сельское хозяйство, история и социология.

Организация работы

В дополнение к решению отслеживать важные события на местном, региональном и международном уровне и готовить освещающие их выпуски новостей, важным вопросом, подлежащим разрешению, оставалось определение метода работы исследовательской службы. Ранее упоминалось, что новое подразделение не являлось структурной частью библиотеки, а библиотечные сотрудники не входили в состав штата исследовательской службы. В силу этого получение запросов относительно статистики или общей информации, требующих справочных усилий, которые составляют большую долю заявок, обрабатываемых во многих других парламентских исследовательских подразделениях, не должно было попасть в круг обязанностей службы.

Что же касается аналитических запросов и серьезных исследовательских работ, то в данной сфере определяющим фактором являлся анализ имеющегося в наличии актива. Осознавая негативное воздействие предшествующего продолжительного периода существования однопартийной системы, уровня образования и общей политической культуры значительного числа парламентариев, мы пришли к выводу о необходимости напряженной работы с целью возбуждения интереса к нашему сервису и продукту. Иными словами нам следовало создать потребность в информации и пробудить понимание ее важности. Вследствие этого нами было принято стратегическое решение самим предлагать свой сервис, а не ждать запросов на него.

Здесь, возможно, будет любопытным упомянуть некоторые из наших первоначальных инициатив. Нам казалось, что наилучшим образом было бы начать свою деятельность с одного из видов обслуживания, который действительно пользовался спросом у наших парламентариев, и таким образом произвести наиболее сильное воздействие. Подходящим объектом выглядел Временный комитет по оценке политике правительства. Данный комитет, возглавляемый заместителем спикера, создается на время действия каждой сессии после того, как премьер-министр делает свое послание, и состоит из значительного числа членов парламента (например, в текущую сессию - 45 чел.), представляющих все фракции законодательного органа, включая и независимых парламентариев. Поскольку это временный комитет, у него нет постоянного штата, а для эффективного выполнения своих обязанностей ему необходимо получать набор материалов по политике - в среднем количестве до 40 работ - содержащих политический анализ и политические оценки. В 1991 году, когда в нашем распоряжении было всего лишь 8 исследовательских сотрудников, мы предоставили этому комитету около шести аналитических работ по различной тематике. Однако этого было вполне достаточно для того, чтобы члены комитета осознали насколько недостаточен их текущий уровень осведомленности для адекватного рассмотрения различных проблем. Как следствие, в 1992 году к нам обратились с просьбой о предоставлении максимально возможного количества политических исследований. В текущем году наша служба выполнила 18 работ по анализу политических вопросов, а когда комитет подготовил свой окончательный доклад, спикер парламента поручил нам сделать сравнительный анализ данной работы и правительственного политического заявления. Начиная с 1993 года, исследовательская служба предоставляет временному комитету требуемый политический анализ и проводит ранее упомянутое сравнительное исследование.

Целесообразно поделиться опытом выполнения еще одной работы на раннем этапе деятельности. Парламентские дебаты по правительственной оценке политической ситуации на каждой сессии являются самым важным парламентским событием, во время которого наибольшее количество парламентариев (287 из 454 по прошлой дискуссии) берет слово для выражения своих мнений и выдвижения предложений по различным политическим вопросам. Эти дебаты продолжаются в течение продолжительного периода времени, покрывающего свыше 25 заседаний, отмеченных

массой выступлений и комментариев со стороны представителей правительства. Мы решили не упускать столь выгодного обстоятельства для предложения одного из своих исследовательских продуктов. Таким образом, основываясь на внимательном изучении проходящих обсуждений и анализируя содержание высказанного, мы выпустили краткое аналитическое исследование по завершении дебатов 1992 года, до того как премьер-министр высказал свое заключение по ним. Наше резюме суммировало главные точки зрения по различным вопросам, отметило зоны согласий и расхождений между разными партиями, комментарии и заверения, данные представителями правительства, а также новые вопросы, получившие свое освещение, из числа тех, что не были включены ни в правительственное послание по политическому положению, ни в доклад комитета. Письменная работа также содержала качественный анализ, отражающий относительный удельный вес, придаваемый каждому вопросу, и тот процент, который приходится на требования, выдвигаемые на местном уровне, из числа тех, что относятся к категории национальных (исключительно злободневный вопрос в египетском обществе). Эта исследовательская работа получила широкое распространение и стала одним из продуктов, регулярно выпускаемых нашей службой. Теперь она также направляется к премьер-министру до того, как он выступает с заключительным словом после обсуждения правительственного послания по политической ситуации на каждой сессии, а также является основным документом при подготовке политических заключений для временного комитета на последующей сессии.

Предоставляемые сервис и продукт

Исследовательская служба египетского парламента предлагает широкий набор своих работ. Как указывалось выше, она готовит политические анализы, обзорные материалы, краткие обзоры отдельных проблем. Она также выпускает подборки материалов с констатацией фактов и при необходимости занимается фундаментальными исследованиями. Существенная часть нагрузки падает на проведение сравнительных анализов. Особенным интересом отличается исследовательское сравнение по парламентским процедурам в различных странах мира. Подобные материалы не только повышают политическую и парламентскую культуру депутатов, но одновременно заполняют существенный вакуум, имеющийся в данной сфере в арабских письменных источниках.

Еще один из видов продукта, с которым могут быть незнакомы некоторые исследовательские структуры, представляет собой документационно-аналитический доклад по деятельности парламента, который подготавливается для каждой сессии и для каждого законодательного срока. Данный доклад рассматривает в ретроспективе каждый из вопросов, обсужденных в парламенте, и дает краткое заключение по его обсуждению и процедурам. К примеру, если необходимо найти конкретный законодательный акт, доклад будет содержать следующее: цель данного закона, дату, когда он был передан в соответствующий парламентский комитет, основные пункты доклада комитета, поправки, внесенные комитетом; дату передачи на пленарное заседание, количество парламентариев, участвовавших в обсуждениях, основные вопросы, поднятые различными партиями; поправки, одобренные парламентом; комментарии со стороны правительства, заключительное решение палаты; и любая иная специальная процедура, которой следовали. Доклад также предлагает количественный анализ - статистические и графические сводные данные, показывающие объем парламентской загрузки.

Исследовательская служба публикует набор буклетов и брошюр, имеющих образовательную направленность для общественности страны по вопросам работы парламента, структуры последнего, функций и истории. Она также отвечает на запросы от местных и иностранных организаций в отношении указанных вопросов.

Текущие сложности и перспективы на будущее

Наша нынешняя удовлетворенность в достигнутых успехах не заслоняет от нас того факта, что впереди нам еще придется столкнуться со значительными преградами и трудностями. Кроме общей для многих исследовательских служб проблемы, заключающейся в сложности нахождения квалифицированного исследовательского сотрудника, способного проводить именно такой вид

исследовательских работ, который нужен законодательному органу, у нас имеются и специфически собственные проблемы.

В то время, когда создавалась исследовательская служба, у парламента уже наблюдался излишний персонал, в особенности в его 18 постоянных комитетах. Соответственно, имелась возможность лишь ограниченного набора новых сотрудников. Мы полагали, что нам удастся частично взять к себе на работу исследователей из парламентских комитетов, поскольку они имели хотя бы то преимущество, что понимали, каким образом действует законодательный орган, что позволило бы рачительно распорядиться людскими ресурсами внутри парламента. Но к сожалению, данное начинание закончилось полной неудачей. Сотрудники парламентских комитетов настолько привыкли к выполнению определенного типа работ, что их было невероятно сложно переучить на новую методологию и характер деятельности, необходимый для подготовки совершенно иного продукта, выпускаемого исследовательской службой. В результате мы пришли к выводу, что нам следует принимать на работу молодых “сторонних” специалистов с последующей их стажировкой на рабочем месте. Тем не менее, оклады, предлагаемые парламентом, не настолько привлекательны, чтобы позволить нам без особых трудов комплектовать и в дальнейшем сохранять весь исследовательский персонал. В дополнение к тому, что мы вынуждены производить набор персонала из числа лиц, не попавших в университетские исследовательские службы, мы всегда стоим перед перспективой потерять уже взятого на работу сотрудника, который может предпочесть место с более высоким окладом в ином исследовательском центре. С другой стороны, нам не удалось создать какую-то новую структуру или категорию штата для принятия новых исследовательских работников. Таким образом, мы оказались перед лицом дополнительной сложной ситуации внутри парламента, когда исследовательский контингент получал аналогичную зарплату, будучи более загруженным и занятым более продолжительное рабочее время.

Была предпринята попытка компенсировать низкую зарплату выдачей премиальных выплат, но и здесь результаты не были положительными, поскольку парламента имеет довольно жесткую систему поощрений. В настоящее время мы полагаемся на нематериальные мотивации в работе, такие как сокращенный рабочий день, первоочередность в зачислении на курсы изучения иностранного языка и иных подготовительных курсов, а также посредством направления на семинары и конференции, проводимые на египетской территории.

Информационная технология бросает нам настоящий вызов. Парламент Египта образовал Управление информационной технологии в 1994 году, однако объем работ, выполняемых управлением, не идет в сравнение с реальными потребностями наших пользователей. Мы фактически еще не извлекли выгод из различного применения информационных технологий в сфере исследований и вместе с тем испытываем негативные последствия медленного темпа процесса автоматизации в библиотеке. На наш взгляд, наилучшим решением данной проблемы было бы наличие информационного персонала также и в штате исследовательской службы и парламентской библиотеки, но к сожалению, до настоящего времени этого выполнить не представляется возможным.

Наша задача по созданию парламентской исследовательской службы имела много экспериментальных черт и в силу этого включала в себя некоторую степень риска и возможность ошибок. Мы не работали должным образом над предложением нашего сервиса как нашим членам парламента, так и сотрудникам аппарата. У нас еще полностью не осознан тип связи со штатом парламентских комитетов: нам приходится объяснять некоторым из них, что суть нашей работы не в конкуренции с ними, а в сотрудничестве; иным же надо доказывать, что в наши полномочия не входит выполнение их работы. Что же касается членов парламента, то многие из последних просто не знают о диапазоне нашего сервиса, к тому же часть парламентариев даже не знает места расположения исследовательской службы внутри здания парламента.

Будущее нашего подразделения во многом зависит от способности разрешить данные проблемы. Но вместе с тем многое будет определяться процессом укрепления демократии в Египте. Законодательный орган действует не в вакууме, а выполняет свою работу на фоне конкретного

культурного, политического и социально-экономического окружения, в котором демократия не должна трактоваться в дихотомных формулировках, подразумевающих наличие или отсутствие, а скорее рассматриваться в качестве постоянной переменной, способной располагаться на различных уровнях в различные периоды. Дальнейшее продвижение по тернистому пути развития демократического общества в стране несомненно окажет свое непосредственное и мощное воздействие на парламентскую исследовательскую службу египетского парламента. Достаточно упомянуть в этой связи, что если демократизация подразумевает - помимо прочего - свободное распространение и поток информации, наличие более сильных политических партий и большего представительства оппозиции в парламенте, то данное обстоятельство поднимет весомость парламентских дебатов, основанных на объективном анализе альтернативных точек зрения, поскольку правительственные решения будут ощущать значительное воздействие со стороны результатов этих обсуждений.