

УДК 342.53:004.91

ДОРОГИХ С.О., старший науковий співробітник
НДІ інформатики і права НАПрН України

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ “ЕЛЕКТРОННОГО ПАРЛАМЕНТУ” В УКРАЇНІ

Анотація. Розглядаються питання розвитку “електронного парламенту” в Україні.

Ключові слова: парламент, електронний парламент, бази даних нормативних актів.

Аннотация. Рассматриваются вопросы развития “электронного парламента” в Украине.

Ключевые слова: парламент, электронный парламент, базы данных нормативных актов.

Summary. The use and development of e-parliament in Ukraine.

Keyword: parliament, e-parliament, law databases.

Постановка проблеми. Покращення рівня управління країною та залучення громадян до процесу законотворення є основною метою “електронної демократії”. Відповідно, впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій не є самоціллю без вирішення вказаної мети. Проте ці технології дозволяють значно розширити можливості по розбудові демократичного суспільства та побудувати інформаційні системи, спрямовані на організацію зворотного зв'язку, залучення фахового співтовариства та громадянського суспільства до законотворчого процесу, й врешті-решт підняти якість прийнятих законів.

При розгляді законотворчого процесу в першу чергу мова йде про побудову “електронного парламенту”. В широкому розумінні під “електронним парламентом” розуміють комплекс баз даних, програмного забезпечення та технічних засобів, створених для підтримки всіх стадій законотворчого процесу, забезпечення доступу громадян до публічної інформації та організації спілкування між громадянами, парламентом та депутатами.

Мета створення “електронного парламенту” полягає, передусім, у організації відкритої, прозорої діяльності законодавчого органу, що ґрунтується на взаємодії з громадянами і суспільством, забезпеченні їх участі у прийнятті законотворчих рішень та реалізується за допомогою засобів інформаційно-комунікаційних технологій [1, с. 3-4].

Побудова такої складної системи потребує вирішення цілої низки правових та організаційних питань, і розпочати необхідно з побудови загальної концепції.

Метою статті є представлення авторського погляду на модель “електронного парламенту” як системи, котра повинна не тільки являти собою внутрішню підсистему Верховної Ради України для забезпечення законодавчого процесу, але й бути піднята на вищий рівень, що включає побудову спільної системи в межах так званого “законодавчого трикутника”¹ та залучення громадянського суспільства та фахового співтовариства до законотворчого процесу.

Виклад основних положень. Згідно ст. 75 Конституції України [2] Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади країни. Відповідно саме на Верховну Раду

© Дорогих С.О., 2017

¹ Під “законодавчим трикутником” розуміються суб’єкти законодавчої ініціативи згідно ст. 93 Конституції України, а саме Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України.

покладається організація законодавчого та законотворчого процесів, оприлюднення законів та ознайомлення усіх зацікавлених сторін із законопроектами, матеріалами пленарних засідань та роботи комітетів. Враховуючи потреби у обробці величезних обсягів інформації, пов'язаної із законотворчим процесом, виникла необхідність створення інформаційної системи, яка в подальшому могла не тільки забезпечувати інформатизацію законотворчого процесу, але й виконувати функції єдиної державної правової системи.

Першою спробою створення такої системи була Постанова Президії Верховної Ради України “Про організацію роботи по формуванню єдиної системи правової інформації в Україні” від 26.12.94 р. № 308/94-ПВ [3], яка зокрема містила положення про необхідність створення загальнодержавної системи правової інформації в Україні з метою підвищення рівня правотворчої і правозастосувальної діяльності органів державної влади, а також забезпечення найбільш сприятливих умов користування правовою інформацією громадянам, установам, організаціям і суб'єктам підприємницької діяльності в Україні. На виконання Постанови 308/94-ПВ була розроблена Концепція правової інформатизації [4, с. 49] та розпочаті роботи з інформатизації діяльності Верховної Ради України.

Результатом цих багаторічних робіт стала інформаційно-пошукова система Верховної Ради України, що розташована на веб-сайті Верховної Ради України та є єдиною повною безкоштовною державною базою даних нормативно-правових актів та законопроектів України. Її функціонуванням та розвитком опікується Апарат Верховної Ради України, згідно постанов Верховної Ради України та розпоряджень Голови Верховної Ради України, а саме: “Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України” [5], “Про Перелік автоматизованих систем інформаційно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України” [6], “Про затвердження Положення про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет” [7].

В цілому система задовольняла вимоги інформаційного забезпечення законодавчого процесу у Верховній Раді України та інформуванню громадян щодо діяльності парламенту, проте розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) з одного боку й збільшення вимог щодо відкритості, підзвітності, прозорості та ефективності роботи парламенту потребує внесення змін як до концепції інформаційної діяльності парламенту, так і до його інформаційних систем, що забезпечують законотворчий процес.

Згідно дослідження, проведеного з ініціативи Міжпарламентського Союзу та Програми розвитку ООН і опублікованого у квітні 2012 року, парламенти стикаються з трьома домінуючими проблемами. Кожна із них проявляється в різний спосіб та з різною динамікою в різних країнах та регіонах. Але серед громадськості зростають спільні тенденції вимог. Ці тенденції такі:

- отримання більшого обсягу інформації про парламентську діяльність та про те, як на неї впливати;
- більша підзвітність парламентів та їх здатність реагувати на суспільні запити;
- отримання послуг відповідно до потреб громадян.

Відповідно для удосконалення інформування, роз'яснення та залучення громадськості вживається ціла низка різноманітних заходів. Ці заходи мають тенденцію розділятися на дві категорії:

- надання більшого обсягу інформації та покращення розуміння парламенту громадянами;
- збільшення консультацій з громадськістю [8].

У відповідь на вимоги, поставлені суспільством перед парламентом, була сформована концепція “електронного парламенту”.

Основними світовими тенденціями у розвитку “електронного парламенту” є впровадження новітніх ІКТ задля досягнення двох цілей: а) підвищити поінформованість громадськості та розуміння ролі парламенту в управлінні державою за допомогою надання громадянам інформації щодо його історії, функцій, процесів та дій, б) підвищити рівень активності громадян у процесі законотворення, залучаючи їх до участі у консультаціях, слуханнях, роботі комітетів та опитуваннях за допомогою технічних інструментів [9], тобто залучити громадян до системи побудови зворотного зв'язку у системі обговорення та виявлення проблем у сучасному українському законодавстві та спільному пошуку шляхів їх вирішення.

Важливість побудови зворотного зв'язку в системі державного управління і системі проходження інформації у структурах державної влади визначалась відомими вітчизняними фахівцями ще у 1990-х роках [10; 11]. У 2000 році Міжпарламентським союзом було розроблено Рекомендації [12] щодо змісту та структури парламентських веб-сайтів. У 2009 році ці Рекомендації було доопрацьовано та перевидано. Окремим розділом було визначено “Інструментарій комунікацій та діалогу з громадянами”.

На сьогодні ідеї розвитку “електронного парламенту” в Україні знайшли своє місце у “Програмі інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки” [13] та у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [14], підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса.

Програма передбачає, що створена система забезпечить не лише повну автоматизацію етапів законотворчого процесу, а й інформаційну взаємодію Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів парламенту [13]. В той же час Дорожня карта рекомендує посилити координацію між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України та створити спільну систему електронного документообігу.

Ядром “електронного парламенту” є існуючі автоматизовані системи інформаційно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України, проте постає потреба у їх модернізації для більш широкого залучення громадського суспільства та наукового співтовариства до законотворчого процесу і побудови спільної системи електронного документообігу принаймні в межах “законотворчого трикутника”.

Така спільна система електронного документообігу дозволить реєструвати законопроекти безпосередньо в Адміністрації Президента та Кабінеті Міністрів України і вже на цьому рівні стає можливим додавання до картки законопроекту експертних оцінок профільних міністерств та відомств та залучення громадських організацій та фахівців до аналізу законопроекту шляхом створення системи коментарів та обговорень.

На наступному етапі при проходженні законопроекту в парламенті необхідно забезпечити максимальну прозорість його проходження та обговорення як на рівні комітетів, так і на пленарних засіданнях. Стенограми (у подальшому, за технічної можливості, відео-файли) засідань комітетів та обговорення законопроектів у сесійній залі повинні відповідним чином індексуватись та пов'язуватись із законопроектом, що обговорювався, а також з депутатами, державними службовцями та науковими експертами, що вносили пропозиції щодо змін та доповнень. Також картка законопроекту повинна містити інформацію щодо результатів голосування. Тобто до

законопроекту в системі електронного документообігу повинна бути надана вичерпна інформація щодо його проходження, зауважень, експертних оцінок та його обговорень.

Окремо поовинна бути виписана процедура реєстрації та проходження законопроекту, отриманого шляхом електронної петиції або інших механізмів народного волевиявлення.

Прийнятий Закон, як й інші нормативно-правові акти, потрапляють до інформаційно-пошукової системи (далі – ІПС) “Законодавство”, котра не тільки виконує завдання не тільки забезпечення законотворчого процесу, але й виступає у якості єдиної в Україні безкоштовної ІПС нормативно-правових актів. Особлива роль ІПС “Законодавство” у тому, що на сьогодні це єдина державна повна інформаційно-пошукова система нормативно-правових актів України, що знаходиться у відкритому доступі через офіційний сайт Верховної Ради України за адресою <http://rada.gov.ua>.

В той же час існує ряд питань, пов’язаних з єдиною державною базою даних нормативно-правових актів, які необхідно вирішити. Так, на нашу думку, необхідно створити єдину електронну систему ведення нормативно-правових актів як на державному, так і на регіональному рівні. Необхідно розробити єдині формати ведення й обміну електронними документами у загальнодержавних, відомчих та регіональних правових базах даних, які би дозволили забезпечити громадянину вільний доступ до будь-якого нормативно-правового акту в країні, виключити дублювання витрат при розробці правових ІПС у кожному відомстві чи регіоні, що повинно значно зменшити витрати на розробку, підтримання й адміністрування відомчих й регіональних правових ІПС, полегшити доступ громадян до державних правових ресурсів та зробити прозорою діяльність органів влади.

Окремим важливим питанням постає механізм реалізації залучення громадян до законотворчого процесу. На сьогодні серед найперспективніших напрямів розвитку парламентських веб-сайтів, що надають змогу представити парламентську діяльність найбільш прозоро для громадян, належать технології веб-кастингу та впровадження системи комунікації між членами парламенту та громадянами шляхом створення блогів, дискусійних груп, форумів тощо, а також організації можливості коментування законопроектів.

Ці технології дозволяють досягти наступних цілей:

- підвищити поінформованість громадськості та розуміння ролі парламенту в управлінні державою за допомогою надання громадянам інформації щодо його історії, функцій, процесів та дій;
- підвищити рівень активності громадян у процесі законотворення, залучаючи їх до участі у консультаціях, слуханнях, роботі комітетів та опитуваннях за допомогою технічних інструментів.

Необхідно відзначити потребу у комплексності побудови всіх залучених ресурсів, коли при ознайомленні із законопроектом можна було б не лише відслідковувати стадії його проходження, знайомитись з основним текстом, внесеними правками, висновками науково-експертного управління Верховної Ради України, але й мати можливість переглянути відеозапис представлення й обговорення законопроекту в сесійній залі (за можливості і в комітеті), ознайомитись з громадським обговоренням і думками незалежних фахівців за цією тематикою.

Висновки.

Для реалізації цілей “електронного парламенту” пропонується створення інтегрованої бази даних законотворчого процесу у Верховній Раді України (інтегрованої інформаційно-комунікаційної системи Верховної Ради України та моделі взаємодії між

її складовими, моделі інтеграції сервісів баз даних законотворчого процесу з автоматизованими системами Верховної Ради України: “електронною залогою” пленарних засідань, “електронним офісом” народного депутата України, “електронним комітетом”, “електронною Погоджувальною радою”, “електронною бібліотекою”, єдиним веб-порталом Верховної Ради України, веб-сайтом Голови Верховної Ради України та веб-сайтами комітетів) із забезпечення реалізації повноважень Верховної Ради України.

В подальшому пропонується розширити систему “електронного парламенту” шляхом побудови спільної системи електронного документообігу із Адміністрацією Президента та Кабінетом Міністрів України як складової “законодавчого трикутника” та побудувати систему зворотного зв’язку з громадським суспільством та фаховим співтовариством.

Перспективи щодо подальших досліджень полягають в розробці нової концепції законотворчого процесу “від початку до кінця” в напрямках організації проходження законопроекту через систему єдиного електронного документообігу в межах “законодавчого трикутника”, розроблення процедури залучення громадян, наукового співтовариства та експертних структур органів виконавчої та судової влади до законотворчого процесу, організації систем електронного документообігу та залучення громадськості до нормотворчого процесу на рівні місцевого самоврядування.

Використана література

1. Маруженко О.П. Інформаційне забезпечення законотворчого процесу в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олексій Петрович Маруженко ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 233 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – № 30. – Ст. 141.
3. Про організацію роботи по формуванню єдиної системи правової інформації в Україні : Постанова Президії Верховної Ради України від 26.12.94 р. № 308/94-ПВ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності : посібник / [Горьовий Л.Є., Швець М.Я., Дрогаль Т.Г. та ін.]. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 199 с.
5. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.11 р. № 769. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Про Перелік автоматизованих систем інформаційно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 01.07.03 р. № 663. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про затвердження Положення про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 24.05.01 р. № 462. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Global Parliamentary Report : The changing nature of parliamentary representation / Inter-Parliamentary Union ; United Nations Development Programme. – 2012. – Mode of access : <http://www.ipu.org/gpr>
9. Світовий е-парламент : Звіт 2012. – Режим доступу : http://pdp.org.ua/images/stories/materials/GLOBAL_E-parlament_Report_2012_ukr.pdf. – (Глобальний центр з питань ІККТ у парламенті).
10. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності : посібник. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 199 с.
11. Комп’ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої та правозастосовної діяльності: посібник. – К. : Парламентське видавництво, 1998. – 149 с.

12. Guidelines for Parliamentary Web sites. – Inter-Parliamentary Union, 2009. – Режим доступу : http://www.ictparliament.org/sites/default/files/webguidelines_en.pdf

13. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки : Постанова Верховної Ради України від 05.07.12 р. № 5096-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

14. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. – (Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004 (вересень 2015 – лютий 2016) ; Європейський парламент, 2016. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~