

УДК 342.53:004

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

## МОДЕЛЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПРАВОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Анотація.* До питання моделі побудови національної системи правової інформації.

*Ключові слова:* Електронний парламент, Парламент, Верховна Рада України, Національна система правової інформації.

*Аннотация.* К вопросу модели построения национальной системы правовой информации.

*Ключевые слова:* Электронный парламент, Парламент, Верховная Рада Украины, Национальная система правовой информации.

*Summary.* To the question of building a model of the national system of legal information.

*Keyword:* Electronic parliament, Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, National system of legal information.

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційний рух та процеси демократизації, що відбуваються в країні, порушують питання як щодо покращення рівня прийнятих законів та інших нормативних актів, так і щодо збільшення прозорості діяльності органів влади, залучення громадян до законотворчого та нормотворчого процесів. У той же час процес децентралізації владних повноважень в країні у найближчому майбутньому створить розгалужену систему місцевих баз правової інформації, до яких необхідно встановити доступ для усіх громадян, які проживають чи працюють у цій місцевості.

Вирішення поставлених питань буде відбуватися, на нашу думку, й завдяки впровадженню Національної системи правової інформації.

**Метою статті** є представлення моделі Національної системи правової інформації.

**Виклад основного матеріалу.** Першою спробою створення Національної системи правової інформації була Постанова Президії Верховної Ради України “Про організацію роботи по формуванню єдиної системи правової інформації в Україні” від 26 грудня 1994 р. № 308/94-ПВ [1], 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 створення 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 [2, с. 49]. Важливою складовою правової інформатизації були запропоновані у Концепції інформатизована система правового забезпечення України та розподілений банк правових документів.

Ядром інформатизованої системи правового забезпечення України планувався розподілений банк правових документів. За задумом розподілений банк являв собою сукупність баз даних правових документів органів, які є джерелами правової інформації, об’єднаних каналами зв’язку та апаратурою передавання даних. Поступово кожний з органів державної влади, що видає нормативно-правові документи, формував би власну базу даних нормативних документів. В подальшому ці бази об’єднувались би у одну загальнодержавну базу, доступ до якої мали б усі органи влади, та окремі громадяни [2].

5 липня 2012 року була прийнята Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки, яка ставила за мету досягнення максимально можливої автоматизації інформаційно-організаційних процесів у діяльності депутатського корпусу загалом, у тому числі комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій, а також Апарату Верховної Ради України шляхом створення сучасних систем управління законотворчим процесом та документообігом у парламенті; оперативне інформаційно-аналітичне забезпечення народних депутатів України, помічників-консультантів народних депутатів України, фахівців Апарату Верховної Ради України; створення нової автоматизованої системи обробки вхідних, вихідних, внутрішніх інформаційно-документальних потоків та контролю за виконанням доручень, оперативне формування аналітично-звітної та довідкової документації; технічне удосконалення систем зв'язку для забезпечення оперативності у роботі народних депутатів України, комітетів Верховної Ради України, Апарату Верховної Ради України, у тому числі щодо питань, пов'язаних з діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інформуванням громадян [3].

Пріоритетним завданням Програми планувалося створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи “Електронний парламент”. Аналізуючи даний проект, можна зауважити, що в разі побудови такого інформаційного комплексу на базі Верховної Ради України була би побудована потужна система, яка би стала ядром майбутньої Національної системи правової інформації та могла в подальшому бути інтегрованою з інформаційними системами інших органів влади.

3 липня 2015 р. Головою Верховної Ради України Володимиром Гройсманом та Президентом Європейського парламенту Мартіном Шульцем було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності.

З метою сприяння впровадженню положень Меморандуму, Європейським парламентом було започатковано роботу Місії з оцінки потреб, яку очолив колишній президент Європейського парламенту Пет Кокс. Метою Місії було визначити, у співпраці з представниками Верховної Ради України, напрями посилення українського парламенту як ефективної демократичної інституції. Результатом цієї роботи стала Доповідь та Дорожня карта, висновки якої покликані покращити результати законодавчої роботи Верховної Ради та її інституційну ефективність.

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 [4]. 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 (так званий “законотворчий трикутник”).

Отже на основі попередніх концепцій ми пропонуємо наступну схему моделі Національної системи правової інформації (див. Рис.).

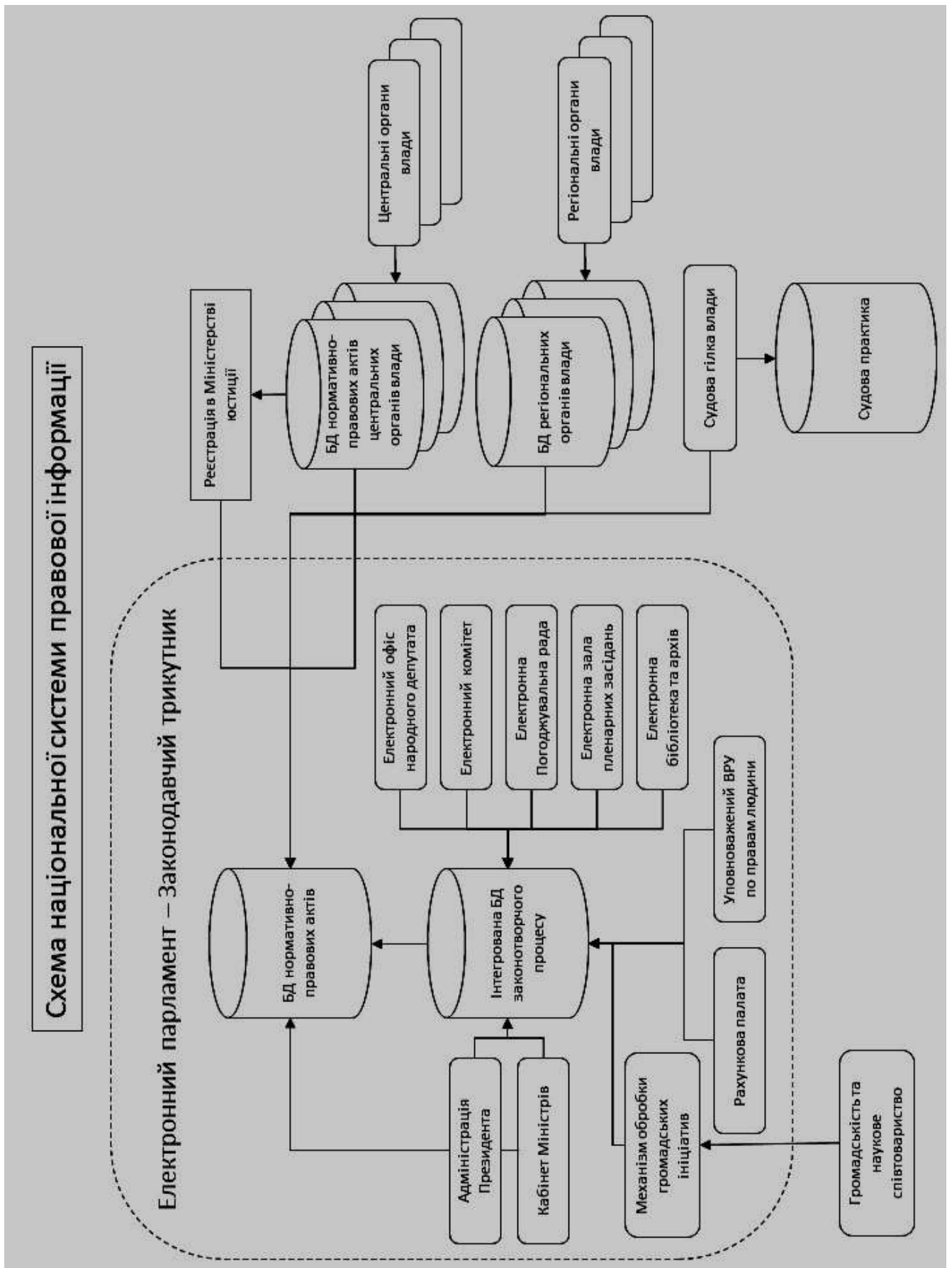


Рис. Схема моделі Національної системи правової інформації

В основі моделі знаходяться два основних елемента: інтегрована база даних законотворчого процесу та база даних нормативно-правових актів (далі – БД НПА). Схема побудована з урахуванням впровадження рекомендацій місії Пета Кокса щодо поєднання електронного документообігу та інформаційних систем “законодавчого трикутника”. Ядро системи пов’язано з іншими елементами системи – інформаційними системами центральних органів влади та інформаційними системами місцевих органів влади. В подальшому до системи можуть бути підключені інформаційні системи судової гілки влади або, навіть, інформаційні системи наукових та навчальних установ, які працюють у галузі права.

Інтегрована база даних законотворчого процесу (далі – ІБД ЗП) передбачається як один з головних елементів “Електронного парламенту”. За задумом авторів Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки вона повинна бути пов’язана зі всіма підсистемами “Електронного парламенту”, такими як “Електронний офіс народного депутата”, “Електронний комітет”, “Електронна погоджувальна рада” та ін. На нашу думку вона також повинна бути пов’язана й з інформаційними системами Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Важливою частиною ІБД ЗП є механізм обробки громадських ініціатив. Наразі є питання залучення громадянського суспільства та наукового співтовариства до законотворчого процесу. Розглядаються різні форми такого залучення – від подання народних петицій, проведення громадських слухань, участі представників громадськості у роботах робочих груп комітетів Верховної Ради або спеціальних дорадчих консультативних органів і до публікації зауважень до законопроектів безпосередньо у ІБД ЗП.

На початку роботи з утворення механізму обробки громадських ініціатив може виникнути проблема з порівняно низьким рівнем якості поданих громадських проектів, проте в подальшому автори, що подають ґрунтовні та професійні пропозиції можуть бути виявлені та включені до робочих груп. На думку автора, особливо важливим є врахування зауважень наукового співтовариства та публікація їх аналітичних матеріалів щодо законопроектів та практики застосування чинних нормативно-правових актів. Відповідно до ІБД ЗП зможуть надходити матеріали, які можуть бути використані народними депутатами при створенні законопроектів.

База даних нормативно-правових актів повинна зберігати всі видані в Україні нормативно-правові акти та, за нашою думкою, бути офіційним джерелом публікації нормативно-правових актів в електронному вигляді. Документи Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів надходять безпосередньо до бази даних нормативно-правових актів (Закони України після проходження через інтегровану базу даних законотворчого процесу). Документи центральних органів влади потрапляють до БД НПА з власних баз даних після реєстрації у Міністерстві юстиції або відразу (для документів, що не потребують такої реєстрації). Також до БД НПА надходять документи судової гілки влади.

На сьогодні БД НПА створена на базі Верховної Ради України й вже знаходиться у вільному доступі на офіційному веб-порталі парламенту, проте відсутність прийнятих єдиних технічних форматів створення, збереження та обміну нормативно-правовими документами у електронній формі між різними органами влади призводить до зайвих витрат держави, повторного введення одного й того ж самого нормативно-правового документа в різних державних базах даних, зниження актуальності при публікації роз’яснень та інших документів органів влади, які не реєструються у Міністерстві

юстиції України. Це є однією з головних проблем для створення й функціонування Національної системи правової інформації. Саме відсутність таких стандартів не дає можливості інтегрувати інформаційні системи різних органів влади на всіх рівнях.

Відзначимо, що на кожному рівні (від законотворчого процесу у парламенті до вирішення питань на рівні окремої громади) системи повинна бути реалізована система залучення громадськості до нормотворчого процесу.

#### **Висновки.**

Побудова Національної системи правової інформації дозволяє створити не лише інтегровану систему нормативно-правових ресурсів усіх органів влади (починаючи від центральних і закінчуючи рівнем громад), але й впровадити механізми участі громадян у законотворчому та нормотворчому процесах, а також забезпечити вільний доступ до всього масиву нормативно-правових документів на всій території країни та публічної інформації щодо діяльності органів влади на всіх рівнях.

В її основі знаходяться як бази нормативно-правових документів, так і елементи залучення громадян до участі у прийнятті рішень, законотворчому та нормотворчому процесах.

Обов'язковою передумовою існування такої системи є впровадження єдиних стандартів (бажано відкритих) створення, збереження та обміну інформацією між усіма елементами системи.

На нашу думку, побудова Національної системи правової інформації може бути розпочата з системи “Електронного парламенту” Верховної Ради України, а у разі виконання Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – з інтегрованої системи “законодавчого трикутника” (інформаційних систем Верховної Ради, Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів України).

У своєму кінцевому результаті впровадження Національної системи правової інформації спрямоване на покращення якості створюваних законопроектів та побудови громадянського суспільства, котре бере активну участь в управлінні країною.

#### **Використана література**

1. 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>

2. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності : посібник / [Л.Є. Горьовий, М.Я. Швець, Т.Г. Дрогаль та ін.]. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 199 с.

3. 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>

4. 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 рр., вересень 2015 – лютий 2016 рр. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

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