

УДК 342.53:004(477)

ДОРОГИХ С.О., кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник НДІП НАПрН України

## ЕЛЕКТРОННИЙ ПАРЛАМЕНТ ЯК БАЗИС ПОБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

*Анотація.* До питання побудови національної системи нормативно-правових актів.

*Ключові слова:* електронний парламент, парламент, Верховна Рада України, національна система правової інформації.

*Summary.* To the question of building a national system of regulatory legal acts.

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

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

*Ключевые слова:* электронный парламент, парламент, Верховная Рада Украины, национальная система правовой информации.

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційний рух та процеси демократизації, що відбуваються в країні, порушують питання як покращення рівня прийнятих законів та інших нормативних актів, так і 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 нормативно-правових документів, 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 визначення окремих аспектів використання досвіду розбудови електронного парламенту при побудові національної системи нормативно-правових актів.

**Виклад основних положень.** Досліджуючи питання електронного парламентаризму, в першу чергу приділяють увагу створенню та розвитку інформаційних систем Верховної Ради України. В той же час, на нашу думку, зазначені системи потрібно розглядати також і у контексті побудови Національної системи нормативно-правових актів, забезпеченні прав громадянина на отримання інформації щодо нормативно-правових актів, і не тільки на державному рівні, але й на рівні регіону чи навіть громади. Тобто процес впровадження електронного парламентаризму пов'язаний з процесом децентралізації в аспекті побудови громадянського суспільства та залучення громадянина до прийняття рішень на всіх рівнях від громади до держави шляхом надання громадянину доступу до публічної інформації щодо діяльності парламенту та законодавчої гілки влади, всієї бази нормативно-правових актів та рішень місцевих органів влади та побудови системи зворотних зв'язків щодо прийнятих актів та рішень.

Зауважимо, що система електронного парламентаризму передбачає не тільки використання інформаційно-комунікаційних технологій у законотворчому процесі, але й залучення громадян до участі у ньому, а також максимальну прозорість у діяльності законодавчого органу, що також актуально у процесі децентралізації влади, а також у діяльності місцевих органів влади та доступу громадян до місцевих нормативних актів.

На сьогодні питання реалізації доступу до повних баз регіональних нормативно-правових документів є невирішеною проблемою, не кажучи вже про інтеграцію таких баз у єдину систему. Однак, досвід, технології та стандарти, які використовуються при створенні електронного парламенту, можуть бути використані й при організації регіональних баз даних нормативно-правових документів, заощаджуючи при цьому кошти та вирішуючи питання наявності фахівців високої кваліфікації на місцях.

В Україні процес децентралізації розпочато з 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 01.04.2014 року, Законів України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 року, “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 року та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об’єднані територіальні громади [1].

Зауважимо, що згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, до її принципів відносяться: принцип відкритості, прозорості та громадської участі та підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді. Їх дотримання неможливе без функціонування механізму актуального та повного доступу громадян до нормативно-правових актів, які прийняті не тільки на рівні держави, але й на рівні обласних та місцевих органів влади.

Зрозуміло, що розробка окремих систем для 12 тисяч територіальних громад була би вкрай неефективною, а для малих громад це було б взагалі невід’ємним тягарем. Окрім того, така система була б незручною і для самих громадян України, у разі проживання або ведення бізнесу у межах декількох територіальних громад.

Таким чином, із зазначеного вище випливає необхідність створення та функціонування єдиної національної системи нормативно-правових актів, яка би забезпечувала вільний доступ громадян до нормативно-правових актів і публічної діяльності органів влади на усіх рівнях.

Побудова такої системи включає дві складові, а саме правову та організаційно-технічну.

На жаль, документи, що регламентують правила та умови доступу користувачів до національної системи нормативно-правових актів є застарілими і не відповідають чинному законодавству, зокрема Закону України “Про доступ до публічної інформації” [2, с. 206].

На нашу думку, система електронного парламенту Верховної Ради України, з її інформаційними системами нормативно-правових актів та законопроектів, які наразі й так приймають основне навантаження від користувачів щодо пошуку та отриманню достовірної нормативно-правової інформації, може бути як методичним центром, щодо розробки та побудови систем ведення баз нормативно-правових актів, так і безпосереднім базисом уніфікованого програмного забезпечення для їх ведення, стандартів збереження нормативно-правових актів у електронному вигляді, тезаурусів для їх рубрикації. Більше того, система електронного парламенту виступає як певний експериментальний майданчик для відточення можливостей залучення громадян до законотворчої діяльності, що набуває особливого значення в умовах децентралізації влади.

Кінцевим результатом діяльності створення електронного парламенту в Україні є не тільки побудова електронного документообігу, інтеграція інформаційних систем Верховної Ради з іншими органами влади для підвищення якості законотворчого

процесу, забезпечення доступу громадян до публічної інформації щодо роботи вищого законодавчого органу країни, але й створення такої системи, де громадянин може ознайомитися зі всім масивом нормативно-правових актів як на загальнодержавному так і на регіональному рівнях й бути залученим до нормотворчої діяльності.

Фактично на кожному з рівнів (загальнодержавному, регіональному, окремої громади) система електронного парламенту в контексті забезпечення принципів прозорості та відкритості виконує однакові функції, як то:

- забезпечення доступу до публічної інформації щодо діяльності органу, який приймає нормативний документ;
- забезпечення зворотного зв'язку з громадянським суспільством щодо якості прийнятих нормативних актів;
- забезпечення зв'язку між депутатом та його виборцями;
- залучення громадян до нормотворчого процесу.

Якщо на сьогодні, офіційний веб-портал Верховної Ради несе на собі основне навантаження по забезпеченню громадян інформацією щодо нормативно-правових актів країни і прямо не пов'язаний із веб-сайтами регіональних органів влади, то у майбутньому, на нашу думку, єдина національна система нормативно-правових актів повинна надавати громадянину можливість доступу до нормативно-правових актів усіх рівнів, з обов'язковим законодавчим закріпленням обов'язку органів місцевої влади здійснювати оприлюднення всіх нормативно-правових документів у національній системі нормативно-правових актів.

На жаль, на сьогодні ми маємо неодноразові випадки, коли рішення тих чи інших місцевих рад, що торкаються прав і свобод людини і громадянина, не знаходять відображення на їх офіційних сайтах, що безумовно суперечить принципам відкритості та прозорості у діяльності влади. Також це стосується й питань публічного обговорення низки суспільно значимих питань та залучення громадян до їх вирішення.

Зазначимо також, що інтегрована система полегшить й запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг, що передбачається Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3]. Для здійснення цього контролю передбачається створення нового для України інституту префектів. Поява такого інституту передбачалася у законопроекті по внесенню змін до Конституції України щодо децентралізації влади [4].

Зауважимо, що створення національної системи нормативно-правових актів пов'язано з процесами не тільки децентралізації влади, але й цифровізації суспільних сфер, зокрема використання цифрових технологій при залученні громадян до участі в суспільних та політичних процесах, рух до яких визначено, зокрема, у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки. Одним з напрямів розвитку цифрової економіки, зокрема, названа електронна демократія, яка стимулює залучення громадян до участі в суспільних та політичних процесах. Проте відзначимо, що, на жаль, поки що ні у Концепції реформування місцевого самоврядування, ні у Концепції цифрової економіки не акцентується увага на створенні національної системи нормативно-правових актів як важливого елементу місцевого самоврядування та цифрової економіки.

Не можна сказати, що не було спроб використати ресурси Верховної Ради України для забезпечення громадян доступом до нормативно-правових документів регіонального законодавства. Так, інформаційно-пошукова система (далі – ІПС) “Законодавство”, яка

містить ту саму базу даних нормативно-правових актів, яка знаходиться на веб-порталі Верховної Ради України і є її офф-лайновою версією, створила свого часу дві регіональні бази: Київське регіональне законодавство та Законодавство АР Крим. Перша база даних функціонує й зараз, а наповнення другої призупинено з часу окупації Криму військовими Російської Федерації.

Але головне, що ІПС “Законодавство” могла би бути інструментом, який би дозволяв повністю створювати, підтримувати та адмініструвати власну базу нормативно-правових актів у повному обсязі, включно зі створенням блоків оновлення для актуалізації такої бази на комп’ютерах інших користувачів.

Документи у базах даних, створених таким чином, індексуються, можуть містити прямі посилання на загальнодержавні нормативно-правові документи, а користувач може використовувати потужне ядро системи для пошуку та сортування необхідних йому документів.

Ця спроба, на нашу думку, є дуже корисною з тих міркувань, що закриває великий організаційно-технічний напрям у розбудові національної системи нормативно-правових актів, дозволяючи регіональним органам влади та органам місцевого самоврядування вже використовувати готовий інструмент для підтримки власних баз нормативно-правових документів.

Наступним організаційним кроком, є створення можливості перенесення такої бази даних з режиму офф-лайнової системи на веб-сторінку відповідного органу та поєднання їх у єдину систему.

На останнє зазначимо, що в основі ідеї децентралізації влади лежить передача місцевій владі більшої частини повноважень та фінансування, що надає органам влади місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. Більший обсяг ресурсів, який буде знаходитись у руках органів місцевої влади, потребує більшого контролю з боку громадськості і більшого її залучення до процесу прийняття рішень. Тому й на рівні місцевих органів влади важливо використовувати ті ж принципи відкритості та прозорості, що й на рівні парламенту. Відповідно, як на рівні парламенту будуються зв’язки між виконавчою та законодавчою владою у межах законодавчого трикутника, так і на місцевих рівнях необхідна інтеграція інформаційних систем між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, необхідна побудова системи доступу громадян до інформації щодо роботи місцевих депутатів, засідань комітетів та комісій з питань, які стосуються прав та інтересів громадян.

Правове забезпечення суспільних відносин, які виникають у процесі доступу громадян до публічної інформації у процесі діяльності парламенту та органів місцевого самоврядування, залучення громадян до законотворчого та нормотворчого процесу, починаючи від органів місцевого самоврядування і закінчуючи парламентом ще потребують досконального опрацювання, але процеси з розбудови системи електронного парламенту у Верховній Раді України закладають для цього серйозне підґрунтя.

### **Висновки.**

Побудова національної системи правової інформації дозволяє зробити 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. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
2. Корж І.Ф., Морозов А.О., Лихоступ С.В., Загаєцька О.А. Формування консолідованої системи нормативно-правової інформації в умовах децентралізації влади в Україні: монографія. Київ: ТОВ “Видавничий дім “АртЕк”, 2018. 238 с.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.14 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 01.07.15 р. № 2217а. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

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