

УДК 342.53

ДОРОГИХ С.О., здобувач наукового ступеня кандидата наук,
старший науковий співробітник НДПП НАПрН України

ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ ЗА КОРДОНОМ: ВІД “ПРОЗОРОСТІ” ДО “НАРОДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ”

Анотація. Розглядається процес залучення громадян до роботи парламенту як елемент його інформаційної діяльності, починаючи від доступу до баз даних нормативних актів й закінчуючи поданням електронних петицій.

Ключові слова: інформаційна діяльність, парламент, електронний парламент, ІКТ, електронні петиції, бази даних нормативних актів.

Аннотация. Рассматривается процесс привлечения граждан к работе парламента как элемент его информационной деятельности, начиная от доступа к базам данных нормативных актов и заканчивая подачей электронных петиций.

Ключевые слова: информационная деятельность, парламент, электронный парламент, ИКТ, электронные петиции, базы данных нормативных актов.

Summary. The article considers process of involving citizens in the work of Parliament as part of parliament's information activities, ranging from access to law databases and ending the creating electronic petitions.

Keyword: information activities, parliament, e-parliament, ICT, electronic petitions, law databases.

Постановка проблеми. Розглядаючи поняття та сутність інформаційної діяльності та інформаційної діяльності органів влади у роботі [1] ми зазначали, що інформаційна діяльність органів влади – це специфічна професійна діяльність службовців державних органів влади, спрямована на забезпечення власної функціональної діяльності, інформаційну взаємодію з іншими органами влади, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами та організацію доступу до публічної інформації. Тобто до інформаційної діяльності органу влади, особливо парламенту, як єдиного джерела законодавчої влади в Україні (ст. 75 Конституції України [2]) відноситься організація доступу до публічної інформації та інформаційна взаємодія з громадським суспільством та громадянами. Враховуючи розвиток інформаційного суспільства та майбутній перехід України на європейські стандарти прозорості та відкритості, набирає актуальності вивчення світового досвіду щодо згаданих напрямів роботи парламенту.

Вивчення досвіду іноземних парламентів вказує, що на сьогодні процеси збільшення прозорості в діяльності законодавчої гілки влади, залучення громадян до участі у законотворчому процесі реалізуються у все більшій кількості парламентів. В той же час, в Україні якщо питання прозорості і доступу до публічної інформації щодо роботи парламенту вирішуються, то розв'язання питань, пов'язаних із залученням громадськості до законотворчої роботи, існує лише у окремих проектах та потребує подальшого вдосконалення.

Метою статті є дослідження системи інформаційної діяльності закордонних парламентів із залученням громадськості до законотворчої роботи.

Виклад основних положень. У 2006 році Міжпарламентським союзом була розроблена Рамкова програма, яка визначає цілу низку парламентських цілей та цінностей. До них відносяться:

- *представництво*: тобто, соціальне і політичне представництво інтересів усього суспільства, і забезпечення рівних можливостей і захисту для всіх його членів;
- *прозорість*: тобто, відкритість перед суспільством через різні засоби масової інформації, і прозорість у своїй діяльності;
- *доступність*: означає залучення громадськості, у тому числі об'єднань і рухів громадянського суспільства, до роботи парламенту;
- *відповідальність*: включає в себе відповідальність членів парламенту, підзвітність електорату щодо результатів своєї роботи у парламенті і цілісність своєї поведінки;
- *ефективність*: означає таку організацію діяльності у відповідності з цими демократичними цінностями і продуктивність законодавчих та наглядових функцій парламенту, яка служить потребам всього населення [3].

Першим кроком для досягнення принципу прозорості є вільний доступ громадян як до нормативно-правових актів країни, так і до інформації щодо діяльності парламенту.

Законодавчі акти, що закріплюють право на доступ до інформації, з'явилися понад 200 років тому. Вперше таке право було закріплено в Європі на законодавчому рівні в Швеції в 1766 році [4].

Поширення правової інформації є однією з умов успішного функціонування правової системи, а також гарантом дотримання правових норм суспільством. Сучасні довідково-правові системи забезпечують швидкий доступ до нормативно-довідкової інформації і надають можливість оперативної роботи з такою інформацією.

На світовому рівні використання комп'ютерних технологій для роботи із законодавчою інформацією почалося ще в другій половині 1960-х рр. Спочатку довідкові системи створювалися в основному у вигляді електронних карток або каталогів.

Першою в Європі електронною картотекою для комп'ютерного пошуку інформації стала бельгійська система CREDOC в 1967 році. У подальшому розвиток правових інформаційних систем охопив практично усі країни західної Європи.

Швеція стала першою країною, що надала вільний доступ до офіційної інформації державних органів. Відповідно до Закону “Про свободу друку”, прийнятого в 1766 році (даний Закон став невід'ємною частиною Шведської Конституції), було реалізовано принцип суспільного доступу до інформації. Згідно з цим принципом, всі документи, які обробляються органами державної влади, є публічними, якщо інше не визначено законодавством.

У 1967 році за підтримки Міністерства юстиції був заснований Міжвідомчий комітет з інформаційних систем у сфері права. У складі комітету перебували представники таких органів як Міністерство юстиції, Міністерство фінансів, Національний департамент поліції, Управління виправними роботами та ін. Основною діяльністю комітету було дослідження питань, пов'язаних з електронною обробкою інформації, зокрема, розробка пошуку в текстах нормативних правових актів за ключовими словами. Згідно з Декретом, уявлялося необхідним створення інформаційної системи, заснованої на електронній обробці даних. Сама інформаційна система повинна була складатися з декількох підсистем.

Так, Центром автоматичної обробки адміністративних даних було розроблено дві підсистеми: підсистема кримінального правосуддя “BROTTSRI” і підсистема законопроектної діяльності “PLANRI”. Обидві підсистеми увійшли в єдину базу даних “LAGRI”, яка й стала першою базою даних правової інформації Швеції.

До 1980 року кількість документів, що містяться у зазначеній базі даних, зростає, що стало залучати інтерес все більш широкого кола осіб. І вже через рік база даних стала функціонувати як публічна система правової інформації, змінивши назву на

“Rättsdata”, що в перекладі означає правова інформація. На сьогоднішній день база даних “Rättsdata” функціонує на безкоштовній основі. З 1996 року база доступна в мережі Інтернет за адресою – <http://www.infotorg.sema.se>.

Шведський державний портал правової інформації “Lagrummet.se” (<http://www.lagrummet.se>) містить акти Уряду, Парламенту, Вищих судів, а також інших органів влади, які надають правову інформацію для даного ресурсу. Кожен орган влади несе відповідальність за зміст та публікацію інформації на “Lagrummet.se”.

Аналогічні процеси відбувалися і в інших країнах Європи. Так, у Данії на безоплатній основі функціонує база даних правової інформації “Retsinformation”, у Великобританії – працює правовий портал “Legislation.gov.uk” (<http://www.legislation.gov.uk>), у Норвегії – портал “Lovdata” (<http://www.lovdato.no>) тощо.

Відзначимо такі важливі моменти, що у ряді країн, наприклад, у Швеції, підготовка і передача документів до державних баз даних нормативно-правової інформації покладається на органи влади, які ці документи видали, що передбачає єдині стандарти ведення державних нормативно-правових баз даних. Наступний важливий момент, це те, що у цілій низці країн, наприклад, у Іспанії, нормативно-правові документи в державних нормативно-правових базах даних прирівняні до офіційної паперової публікації у спеціальних виданнях [4].

Окрім правових ресурсів окремих країн, існують електронні ресурси для пошуку нормативно-правової інформації усього Європейського Союзу. Так, одним з найпотужніших ресурсів, який надає вільний доступ до нормативно-правової документації є веб-сайт Європейського Союзу, що містить системи EUR-Lex та N-Lex.

EUR-Lex – є сервісом представлення юридичних текстів Європейського Союзу, який забезпечує доступ на 24 мовах країн ЄС. EUR-Lex дозволяє відслідковувати процедури, що проходить нормативний документ. Його база містить понад 3 мільйона документів, починаючи з 1951 року та оновлюється щоденно.

N-Lex – це проект, який було запущено у квітні 2006 року, і який дозволяє виконувати пошук у базах даних законодавства країн-членів ЄС, використовуючи для пошуку будь-яку з офіційних мов ЄС. На сьогодні проект надає доступ до законодавства двадцяти восьми країн.

Аналогічну картину можна побачити у такій провідній країні як, США, де була створена власна інформаційно-пошукова система для доступу до нормативно-правових актів. Такою системою стала утворена у 1995 році система Бібліотеки Конгресу Сполучених Штатів – Thomas.

Окрім розвитку інформаційних правових систем, можна констатувати очевидну лібералізацію у сфері доступу до інформації. У багатьох державах були прийняті законодавчі акти щодо доступу до державних інформаційних ресурсів, в інших, що мають відповідний законодавчий досвід, чинні закони про доступ до інформації були піддані істотним змінам у зв'язку з розвитком інформаційних технологій і загальною тенденцією до забезпечення прозорості функціонування владних інститутів.

В даний час в світі відзначається стійка тенденція до відкритості та прозорості правових систем шляхом розширення каналів доступу до правової інформації. Поряд з традиційними друкованими формами дедалі більшого поширення набувають альтернативні джерела правової інформації, засновані на досягненнях інформаційно-телекомунікаційних технологій. Таким прикладом є електронний спосіб надання інформації за допомогою її розміщення на Інтернет сторінках (електронні публікації), а також її впровадження в комп'ютерні правові системи і бази даних.

Розвиток нових інформаційних технологій дозволяє постійно вдосконалювати електронний доступ до правових ресурсів за допомогою створення нових правових сайтів, порталів, цифрових систем, що дозволяють оперативно відшукати інформацію щодо нормотворчої діяльності державних органів, а також тексти необхідних нормативних правових актів. Підтримка з боку держави у розвитку даного напрямку створює можливості для інновацій та стимул для зміни методів, якими створюються і стають доступними правові ресурси.

Таким чином, всі провідні країни забезпечують доступ громадян до нормативно-правової інформації через веб-сайти парламентів чи спеціальних інформаційних служб. Але розміщення нормативно-правових документів на сайті парламенту не обмежує інформаційну діяльність законодавчої гілки влади. Так у 2000 році Міжпарламентським союзом було розроблено Рекомендації [5] 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”.

Зокрема, Рекомендації передбачають розміщення на веб-сайті парламенту таких відомостей, як: функції парламенту; склад і діяльність вищого законодавчого органу; інформацію, щодо обраних політичних лідерів; дані щодо парламентських комітетів, комісій та інших не пленарних органів; членів парламенту; політичних партій, представлених у парламенті; інформацію щодо бюджету та державного фінансування; базу даних законодавства; заходи комітетів, комісій та інших не пленарних органів; інформації про пленарні заходи.

Наступним кроком щодо надання інформації про діяльність парламенту та залучення громадян до законотворчого процесу є використання соціальних медіа. У сучасному інформаційному суспільстві інформаційно-комунікаційні технології надають багато інструментів для комунікації з громадськістю, одним з яких є використання соціальних медіа.

Згідно дослідження “Світовий е-парламент: Звіт 2012” щодо стану використання інформаційно-комунікаційних технологій, підготовленого Глобальним центром з питань ІКТ у парламенті, 66 % членів парламенту використовують або планують використовувати соціальні медіа на зразок Facebook [6].

Соціальні медіа, різні он-лайн-інструменти для створення і спільного використання контенту, створили нові можливості для законодавчих органів та членів парламенту. Вони надають нові способи спілкування і встановлення контактів з громадськістю, консультації з питань законодавства, забезпечують освітні ресурси і сприяють прозорості.

Нарешті у цілій низці країн на веб-сайтах парламентів з’являється можливість для громадян не тільки брати участь у обговоренні законопроектів, але й подавати так звані електронні петиції. Наприклад, новий сервіс “Електронна петиція” (E-Petition Service) був запущений в Фінляндії Національним Відкритим Міністерством. Послуга дозволяє громадянам більш активно брати участь у процесі висування, обговорення і схвалення політичних ініціатив по зміні правового регулювання в різних сферах. Висунуті з використанням можливостей нового сервісу пропозиції, якщо вони отримують на свою підтримку не менше 50 000 підписів он-лайн, набувають сили законодавчого проекту, і фінський Національний Парламент повинен приймати їх до розгляду на своїх сесіях. Сервіс “Електронна петиція” був запущений 1 березня 2012 [7], а вже через місяць з 1 квітня почалася реєстрація громадських ініціатив громадян ЄС.

Можливість громадянської ініціативи законодавчо закріплюється у статті 11, пункті 4 Договору про Європейський Союз [8] і в першому абзаці статті 24 Договору про функціонування Європейського Союзу [9]. Обидві статті були введені в якості

поправок Лісабонським договором [10]. У статті 11 Договору про ЄС постулюється можливість ініціативи без прописаних процедур і умов, які, як зазначено, встановлюються відповідно до першого абзацу статті 24 Договору про функціонування Європейського Союзу. У статті 24 написано, що процедури громадянської ініціативи повинні бути встановлені в порядку звичайного законодавчого процесу

16 лютого Європейський парламент і Рада Європейського Союзу ухвалили Регламент № 211/2011 [11], який визначив правила та умови Європейської громадянської ініціативи.

Процедура подання громадської ініціативи складається з 7 етапів.

Перший етап. Для того, щоб почати процес висування громадської ініціативи, громадяни повинні сформувати “громадський комітет”, що складається щонайменше з 7 громадян ЄС, які проживають, принаймні, у 7 різних державах-членах. Члени громадського комітету повинні бути громадянами ЄС у віці, що дає їм право голосувати на виборах до Європейського парламенту (18 років, за винятком Австрії, де віковий ценз складає 16 років). Ініціативи громадян не можуть бути виголошені від імені організацій. Тим не менш, організації можуть сприяти або підтримувати ініціативи, за умови, що вони роблять це за повної прозорості.

Ініціатива громадян можлива в будь-якій області, де Європейська комісія має право законодавчої ініціативи, наприклад, охорона довкілля, сільське господарство, транспорт і охорона здоров'я.

Другий етап. Реєстрація ініціативи на спеціальному веб-сайті. Мовою ініціативи може бути будь-яка з 23 офіційних мов союзу. Єврокомісія перевіряє пропозицію на відповідність основним правилам і європейським цінностям і знаходження в компетенції влади ЄС. Після цього ініціатива публікується на веб-сайті.

Третій етап. Після підтвердження реєстрації ініціативи організатори отримують один рік на збір підписів. Підписи можна збирати як у письмовому вигляді, так і в мережі Інтернет. Обов'язково потрібно зібрати 1 млн. підписів не менш ніж у 7 країнах ЄС (на 2012 рік, офіційно – не менше однієї чверті країн), причому для кожної країни встановлено мінімальний поріг, який співвідноситься з кількістю євро парламентарів, що обираються країною (Наприклад, на 2012 рік поріг для Болгарії – 12 750, для Німеччини – 74 250, для Данії, Словаччини та Фінляндії – 9750).

Четвертий етап. Перевірка підписів національними урядами країн. На цю стадію відводиться до трьох місяців.

П'ятий етап. Направлення підписів на розгляд до Єврокомісії. Обов'язково потрібно вказати дані про підтримку та фінансування просування ініціативи. Ця інформація буде опублікована.

Шостий етап. Подання громадським комітетом ініціативи до Єврокомісії та на слухання у Європарламенті.

Сьомий етап. Протягом трьох місяців Єврокомісія приймає рішення про свої подальші дії або бездіяльність у зв'язку з ініціативою. Будь-яке рішення має бути опубліковано та пояснено на всіх офіційних мовах.

Першою зареєстрованою громадською ініціативою, якій було присвоєно номер ЕСІ(2012)000001 була ініціатива “Братерство 2020” (фр. – Fraternité 2020).

Станом на 1 грудня 2014 року на стадії збору підписів знаходяться 2 громадські ініціативи.

Домашня сторінка сайту ініціатив європейських громадян знаходиться в мережі Інтернет за адресою – <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

Система подання громадянами законодавчої ініціативи через мережу Інтернет існує і у Сполучених Штатах Америки на спеціальній сторінці веб-сайту Білого дому “We the people” (“Ми – народ”) за адресою – <https://petitions.whitehouse.gov>. Право подавати петиції гарантується першою поправкою до Конституції США [12]. Петиція буде розглянута у тому випадку, якщо вона набере 100 тисяч підписів протягом 30 діб. Після розгляду петиції кожен, хто проголосував за неї, отримує на свою електронну поштову адресу лист з інформацією щодо результатів розгляду. На відміну від європейської системи за петицію можуть голосувати не тільки громадяни Сполучених Штатів, а будь який з громадян будь-якої з країн, що зареєструвався на сайті.

Висновки.

На сьогодні, серед вітчизняних науковців правників не виникає суперечок щодо необхідності рухатися на основі європейських цінностей в напрямку збільшення прозорості у діяльності парламенту та залучення громадян до законотворчої діяльності.

Вивчаючи західний досвід інформаційної діяльності законодавчої гілки влади можна виділити декілька основних етапів її розвитку, а саме:

- надання доступу до нормативно-правових документів;
- надання доступу до публічної інформації щодо роботи парламенту у тому числі через веб-сайт парламенту (в процесі розвитку інформаційно-комунікаційних технологій обсяг та форма представленої інформації постійно збільшуються);
- залучення громадян до обговорення питань роботи парламенту та законопроектів;
- надання можливості громадянам подавати громадські ініціативи.

І якщо в Україні перші два етапи розвитку інформаційної діяльності втілюються у життя, то останні два знаходять своє втілення тільки у програмах майбутнього розвитку. Так, питання залучення громадськості до законотворчого процесу були підняті у Постанові Верховної Ради “Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки” [13]. Так, для створення систем підтримки взаємодії Верховної Ради України з громадянами передбачалося:

- створення парламентського веб-порталу “Інтернет-мовлення”;
- розробка методичних рекомендацій щодо використання Інтернету під час проведення комунікацій з громадянами та взаємодії з виборцями;
- розробка підсистеми комунікації між громадянами та парламентом у вигляді форумів, дискусійних он-лайн груп, Інтернет-опитування та голосування тощо.

Проте ці ініціативи ще не були реалізовані.

Щодо можливості подання громадянами законодавчих ініціатив, то це іноземна практика застосування потребує подальшого вивчення. Наразі ж в Україні з’явилися перші законопроекти щодо “народних петицій” [14; 15].

Використана література

1. Дорогих С.О. Сутність та визначення понять “інформаційна діяльність” та “інформаційна діяльність органів влади” // Інформація і право. – 2013. – № 3(9). – С. 74-82.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Parliament and democracy in the twenty-first century : A guide to good practice / Inter-Parliamentary Union, 2006. – Режим доступу : [//www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf)
4. Развитие правовой информатизации за рубежом, научные разработки в этой сфере, а также результаты их внедрения / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – 2014. – Вып. 7. – Режим доступа : <http://ncpi.gov.by.blog.tut.by>

5. Guidelines for Parliamentary Web sites / Inter-Parliamentary Union, 2009. – Режим доступу : [//www.ictparliament.org/sites/default/files/webguidelines_en.pdf](http://www.ictparliament.org/sites/default/files/webguidelines_en.pdf)
6. Світовий е-парламент : Звіт 2012. – ООН ; Міжпарламентський союз. – (Підготовлений Глобальним центром з питань ІККТ у парламенті). – Режим доступу : http://pdp.org.ua/images/stories/materials/GLOBAL_E-parliament_Report_2012_ukr.pdf
7. New Finnish E-Petition Service Lets Citizens Propose and Draft Legislation // Legal Informatics Blog. – Режим доступу : <http://legalinformatics.wordpress.com/2012/03/07/new-finnish-e-petition-service-lets-citizens-propose-and-draft-legislation>
8. Договір про Європейський Союз / Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) ; [пер. Г. Друзенка та С. Друзенко] ; за заг. ред. Г. Друзенка. – К. : “К.І.С.”, 2010. – С. 31-72.
9. Договір про функціонування Європейського Союзу / Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) ; [пер. Г. Друзенка та С. Друзенко] ; за заг. ред. Г. Друзенка. – К. : “К.І.С.”, 2010. – С. 73-418.
10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>
11. On the citizens’ initiative : Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>
12. Конституція США. – (Конституція и законодательство) ; под ред. О.А. Жидкова ; [пер. В.И. Лафитского]. – М. : Прогресс, Универс, 1993.
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. Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” (щодо обов’язкового реагування суб’єктів владних повноважень на електронні народні ініціативи (петиції) : проект Закону України від 02.12.15 р. № 1177. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
15. Про внесення змін до Законів України “Про звернення громадян” та “Про Регламент Верховної Ради України” (щодо електронної форми звернення та електронної петиції) : проект Закону України від 18.03.15 р. № 2299-1. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

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