

УДК 342.536:342.716

ДОРОГИХ С.О., старший науковий співробітник НДІП НАПрН України

ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

***Анотація.** На основі розгляду світового досвіду використання ІКТ окреслюються сучасні проблеми у сфері організації інформаційної діяльності парламенту та шляхи їх вирішення.*

***Ключові слова:** інформаційна діяльність, парламент, електронний парламент.*

***Аннотация.** На основе рассмотрения мирового опыта использования ИКТ определяются современные проблемы в сфере организации информационной деятельности парламента и пути их решения.*

***Ключевые слова:** информационная деятельность, парламент, электронный парламент.*

***Summary.** Based on the review of international experience of ICT using, article outlines the current problems in the field of information activities of Parliament and solutions thereof.*

***Keyword:** information activities, parliament, e-Parliament.*

Постановка проблеми. Надзвичайний розвиток і швидке соціоекономічне розповсюдження інформаційно-комунікаційних технологій глибоко вплинули як на життя окремих громадян, так і на функціонування державних інституцій в усьому світі. У зв'язку із тим, що технологія, залучення громадян і політичний процес об'єдналися, парламенти стикнулися зі зростанням вимог щодо більшої відкритості та більшої чутливості до громадян. Самі по собі інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) не спроможні вирішити всі труднощі, але за умови планування та стратегічного впровадження вони можуть спричинити значне зростання результативності та ефективності дій законодавчого органу, у той самий час підтримуючи парламентські демократичні цінності прозорості, підзвітності та доступності [1].

Проблеми, що наразі постають перед сучасними парламентами, пов'язані з їх інформаційною діяльністю. Згідно з дослідженням проведеним 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 [2].

Аналіз світового досвіду наведених проблем є необхідною передумовою подолання аналогічних проблем в Україні та забезпечення прозорості та відкритості у діяльності Верховної Ради України.

Метою статті є визначення засобів на основі аналізу іноземного досвіду інформаційної діяльності світових парламентів, які доцільно буде застосовувати для забезпечення прозорості та відкритості у діяльності українського парламенту.

Виклад основних положень. Розглядаючи питання іноземного досвіду, ми насамперед зупинимось на звітах та рекомендаціях Міжпарламентського союзу, як таких, на які орієнтується Україна при проведенні інформатизації законотворчого процесу, а також на інформаційних системах Європейського Союзу, на стандарти яких Україна буде орієнтуватися на шляху до євроінтеграції.

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 та 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 відповідно до цих демократичних цінностей і продуктивність законодавчих та наглядових функцій парламенту, які служать потребам всього населення [3].

Для досягнення цих цінностей у сучасних законодавчих органах застосовується так званий “електронний парламент”, під яким розуміється комплекс організаційних заходів та інформаційних систем, які роблять законодавчий орган більш відкритим, прозорим і підзвітним за допомогою ІКТ. Це створює умови для того, щоб громадянське суспільство в цілому та окремі громадяни бути більш активними у житті держави, для чого їм надається більш якісна інформація та вищий рівень доступу до документів і заходів законодавчого органу. Електронний парламент – це ефективна організація, учасники якої використовують інформаційно-комунікаційні технології, щоби виконувати свої першочергові функції законотворення, представництва та нагляду з кращими результатами. Застосовуючи сучасну технологію і сучасні стандарти та проводячи підтримуючу політику, електронний парламент сприяє розвитку інформаційного суспільства, побудованого на праві справедливості та інклюзивності (тобто такому, що враховує інтереси щонайбільшої кількості громадян) [2].

Побудова такого електронного парламенту є головною тенденцією у розвитку сучасних світових парламентів, досвід яких є корисним і для розвитку вітчизняного парламентаризму та виконання парламентом його інформаційної діяльності.

Шлях до побудови такого електронного парламенту, який проходять парламенти світу, можна дослідити у “Світовому звіті про електронні парламенти за 2012 рік” [1], який опублікував Глобальний центр з питань інформаційно-комунікаційних технологій (партнерська ініціатива ООН та Міжпарламентського союзу). Він став безпрецедентним порівняльним дослідженням основних тенденцій, практик та досвіду використання інформаційно-комунікаційних технологій у парламентському середовищі.

Висновки, представлені у “Світовому звіті про електронні парламенти за 2012 рік”, базуються на результатах Глобального дослідження на тему ІКТ у законодавчих органах за 2012 р., проведеного Глобальним центром з питань ІКТ у парламенті у лютому-травні 2012 р.

У звіті акцентується увага на таких важливих аспектах інформаційної діяльності парламентів, як:

- покращення комунікації між парламентом та громадянами;
- розбудова веб-сайтів парламенту;
- розвиток “електронного парламенту”.

Так, у світі для покращення спілкування з громадянами широко використовується технологія веб-трансляцій (веб-кастингу). Веб-трансляції пленарних засідань або засідань комітетів дозволяють у режимі реального часу інформувати як засоби масової інформації (далі – ЗМІ), так і широкий загал громадян щодо процедури розгляду законів та важливих політичних подій, що впливають на суспільне життя. Наразі, цією технологією користується все більше парламентів світу й ще більше планують її впровадити як таку, що дозволяє громадянам знайомитися з обґрунтуваннями авторів законопроектів, різними думками при їх обговоренні, звітами представників виконавчої влади щодо найважливіших питань життя суспільства. В подальшому розвитку на базі веб-порталів парламентів створюються відеоархіви з власною пошуковою системою, як, наприклад, на веб-сайті Європейського парламенту. Цей веб-сайт є прикладом побудови парламентського каналу мовлення, що містить вичерпну інформацію для користувача з приводу роботи як під час сесійних засідань, так і у комітетах.

Послуги Інтернет-каналу мовлення Європейського парламенту (EuroparlTV) включають в себе пряму трансляцію парламентських сесій та засідань комітетів, новини та обговорення програм і навчальних відеофільмів. Субтитри доступні для всіх відео на 24 офіційних мовах Європейського Союзу.

Аналогічні ресурси можна побачити на веб-сайтах парламентів США, Японії та інших країн.

Так, наприклад, у Сполучених Штатах існує ресурс HouseLive.gov. Це послуга потокового відео Палати представників США, яка транслює та формує архів усіх заходів Палати. Після її запуску у квітні 2010 р. тисячі глядачів передивилися відео на сайті з використанням цієї послуги.

У травні 2011 р. Канцелярія випустила внутрішній інструмент для підготовки відео-кліпів, яким можуть користуватися офіси членів Палати для оприлюднення відео, зроблених на поверсі Палати, на їхніх веб-сторінках чи сторінках соціальних медіа.

Ще одним з новітніх напрямів розвитку веб-порталів парламенту у світі, окрім технологій веб-кастингу, є побудова на їх базі майданчика для спілкування з громадянами через надання можливості як комітетам і фракціям, так і окремим депутатам вести власні блоги, отримувати та надавати коментарі до них, брати участь в обговоренні діяльності парламенту (окремих комітетів, фракцій або депутатів), текстів законопроектів та будь-яких інших важливих питань життя держави. Таке спілкування є корисним не тільки для суспільства, а й безпосередньо для самих депутатів, в разі якщо вони хочуть прислухатися до власних виборців.

Для економії часу, витрат на папір та оптимізації роботи депутатського корпусу в парламентах світу все більше застосовуються безпаперові технології. Одним з лідерів по впровадженню безпаперових технологій став Сенат Нідерландів.

13 вересня 2011 р. Сенат парламенту Нідерландів розпочав розповсюджувати документи поміж 75 сенаторами, використовуючи планшети. На початку першої сесії після літньої перерви кожен сенатор отримав iPad із програмним забезпеченням (додатком), розробленим спеціально для Сенату. Члени Сенату можуть використовувати цей сучасний інструмент комунікації для проведення консультацій та управління повним

потоким календарів, законопроектів, парламентської кореспонденції та іншими документами, пов’язаними із засіданнями.

Після цього Сенат Генеральних штатів зробив крок для того, щоби повністю перейти на цифрове надання інформації. Хоча кілька парламентів у Європі ще працюють над подальшим оцифруванням своєї документації, голландський Сенат є першим, сесії якого повністю проводяться з використанням парламентаріями планшетів [4].

Корисним є досвід побудови систем електронного документообігу в Австрії та Канаді.

Австрійський проект E-Law – це ще один приклад найбільш всеосяжної системи на основі XML для управління законодавчими ініціативами. Система має високу спроможність щодо потоків робіт та документообігу, тому може управляти статусом та обміном законопроектів від моменту їх отримання від уряду і до того часу, коли Президент ставить цифровий підпис під ними та їх публікують у Federal Law Gazette. Система використовує модифіковану версію комерційного програмного забезпечення для електронної обробки тексту під час редагування, проте змінює формат документів у XML при обміні із відділами. Був заснований “центр компетенції” для надання допомоги доповідачам та секретарям комітетів під час підготовки звітів комітетів, а також для підтримки персоналу, котрий відповідає за виконання правових актів Національної Ради (Nationalrat). Центр також відповідає за контроль над якістю та за розмітку законодавчих документів. Переваги цієї системи є значними, оскільки ці документи швидше стають доступними (протягом кількох днів чи навіть годин). Оскільки офіційні версії законів потребують тепер цифрового підпису та електронної публікації, заощадження коштів, затрачених на друк, становить близько одного мільйона євро на рік [5].

Палата Общин у Канаді демонструє один із найбільш досконалих прикладів всеохоплюючих систем. Протягом кількох останніх років ця палата створила інтегровану технологічну систему на основі XML під назвою Prism.

Prism відстежує рух законопроекту в законодавчому процесі: спочатку – подання заявки на включення до порядку денного; далі відбуваються перше та друге читання із поданими промовама у Палаті Общин, а також заявами та зауваженнями комітету; викладення звіту комітету; дебати стосовно звіту та, врешті-решт, подання законопроекту на третє голосування. Список цих кроків для кожного законопроекту публікується на веб-сторінці, і подаються посилання на відповідні витяги з публікацій. Цей підхід є дуже зручним для користувачів, оскільки раніше вони витрачали багато часу для пошуку відповідної інформації у різних виданнях.

Також користувачі можуть довідатися про всі події, до яких причетний конкретний член парламенту, і простежити його діяльність у Палаті Общин та слуханнях комітетів.

Окрім найновіших технологій доступу громадян до інформації про діяльність парламентів, одним з найголовніших напрямів інформаційної діяльності законодавчої гілки влади іноземних країн є доступ громадян до нормативно-правової бази.

Потужні електронні інформаційні системи існують в парламентах усіх розвинених країн світу. Для прикладу можна навести системи ЄС та США.

Так, одними з найпотужніших ресурсів, які надають вільний доступ до нормативно-правової документації, є веб-сайти Європейського Союзу, що дозволяють знаходити та отримувати документи із законодавства як Європейського Союзу, так і окремих його країн. Це, відповідно, 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 дозволяє виконувати пошук у базах даних законодавства країн-членів ЄС. На сьогодні проект надає доступ до законодавства 28 країн.

Як і у Європі, в США 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.

Потужний веб-сайт парламенту з максимально можливою інформацією щодо його роботи, включно з системами Інтернет-мовлення, майданчиками для спілкування з громадянами, системою електронного документообігу та потужною інформаційно-пошуковою системою нормативно-правових документів та законопроектів і утворюють сучасний “електронний парламент”.

Але важливо й обговорити труднощі, з якими стикаються парламенти, використовуючи комунікаційні технології. За даними на 2012 рік, вони були такими:

- громадяни не знайомі із законодавчим процесом (56 %);
- члени парламенту не знайомі з технологіями (45 %);
- потрібно докласти забагато зусиль та ресурсів для впровадження даних систем (32 %) [1].

Зауважимо, що вказані труднощі актуальні й для України. Так, запланована Програма законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 рр. не може почати активно впроваджуватися саме через брак ресурсів та відсутність серед депутатів широкого вживання ІКТ.

В цілому Україна розпочала свій шлях до побудови “електронного парламенту” та розбудови інформаційної діяльності Верховної Ради України. Існує ціла низка реалізованих елементів “електронного парламенту” та прийнято ряд нормативних документів, які повинні забезпечувати успішне виконання парламентом своєї інформаційної функції.

Так, у рамках такого аспекту, як покращення комунікації між парламентом та громадянами було прийнято важливий Закон України “Про доступ до публічної інформації” [6].

Важливу роль у доступі громадян до інформації про діяльність законотворчого органу країни та нормативної бази відіграє офіційний веб-сайт Верховної Ради України.

24 травня 2001 року було прийнято Розпорядження Голови ВРУ “Про затвердження Положення про веб-сайт Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет” № 462. У ньому визначено статус веб-сайту Верховної Ради України як інформаційного ресурсу про діяльність Верховної Ради України у мережі Інтернет та встановлено порядок розміщення на ньому інформації [7]. Веб-сайт Верховної Ради України є офіційним джерелом інформації Верховної Ради України, який утворюється для висвітлення діяльності Верховної Ради України, її органів та Апарату, взаємообміну інформацією з органами державної влади України та органами місцевого самоврядування з питань, пов’язаних з діяльністю Верховної Ради України, інформаційної взаємодії з урядовими і неурядовими організаціями країн світового співтовариства, громадськістю.

На сьогодні, в умовах інформатизації країни значення офіційного веб-сайту парламенту постійно зростає. Це зумовлено тим, що тільки веб-сайт Верховної Ради України надає вільний доступ до усієї бази даних нормативно-правових документів України, бази даних законопроектів, інформації щодо законотворчого процесу в країні.

Інформація, розміщена на веб-сайті Верховної Ради України, включає:

- базу даних законів України, постанов Верховної Ради України, міжнародних договорів;
- базу даних законопроектів, інформацію щодо стану їх проходження у Верховній Раді України та порівняльні таблиці до них;
- інформацію про пленарні засідання Верховної Ради України: розклад засідань Верховної Ради України, хід пленарних засідань, результати розгляду та результати поіменних голосувань народних депутатів України з питань порядку денного, стенограми пленарних засідань;
- інформацію про депутатський корпус, відомості про народних депутатів України, депутатські фракції і групи, комітети Верховної Ради України;
- інформаційні повідомлення про перебіг пленарних засідань Верховної Ради України, поточну діяльність комітетів Верховної Ради України, здійснення парламентських зв'язків;
- інформацію про Апарат Верховної Ради України;
- посилання на веб-сайти органів державної влади України та органів влади інших держав, місцевого самоврядування, політичних партій, джерела інформації тощо.

Таким чином, офіційний веб-сайт Верховної Ради України є потужним джерелом інформації щодо діяльності парламенту та вітчизняного законодавства. В той же час, є певні аспекти, які потребують подальшої розробки, а саме: побудова системи спілкування депутатів з громадянами, більш широке залучення громадян та громадських організацій до обговорення законопроектів; створення системи перегляду через мережу Інтернет не тільки пленарних засідань, а й засідань комітетів, ведення відповідних архівів з можливістю пошуку в них; побудова єдиної національної правової інформаційної системи.

Для розробки наведених напрямів у 2012 році була прийнята Постанова Верховної Ради України “Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012 – 2017 роки” № 5096-VI.

У якості мети Програми закладалося 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.

Планувалося, 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 [8].

Розглядаючи напрями робіт у межах програми, можна відмітити, що вона відповідає усім новим напрямам застосування інформаційно-комунікаційних технологій у світі. А саме – створення та модернізації систем:

- інтегрованої бази даних законотворчого процесу у Верховній Раді України;
- електронного документообігу та контролю виконання доручень Верховної Ради України;
- управління базами даних чинних законів (“Законодавство України в Інтернеті” та “Законодавство України в Інтранеті”);
- парламентського веб-порталу “Інтернет-мовлення”;
- комунікації між громадянами та парламентом у вигляді форумів, дискусійних онлайн груп, інтернет-опитування та голосування тощо.

В той же час, при побудові “електронних парламентів” необхідно враховувати й труднощі, з якими стикаються парламенти, використовуючи комунікаційні технології, а саме: громадяни не знайомі із законодавчим процесом, члени парламенту не знайомі з технологіями, потрібно докласти багато зусиль та ресурсів для впровадження даних систем, що, на наш погляд, не зовсім було враховано.

Висновки.

Сучасні тенденції розвитку суспільства вимагають суттєвого підвищення ефективності роботи парламенту, особливо в частині інформаційної діяльності у сфері законотворчої роботи.

Зазначена вимога виражається не тільки у забезпеченні депутатів необхідною інформацією при роботі над законопроектами, а й у забезпеченні громадян інформацією щодо роботи законодавчого органу і, нарешті, у залученні громадян до роботи над законопроектами на стадії їх підготовки.

Досягнення цього, як показує міжнародний досвід сучасної організації інформаційної діяльності парламенту, полягає у широкому застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій.

Необхідно відмітити, що останнім часом використання ІКТ у парламентській діяльності в Україні вийшло на новий якісний рівень завдяки організації так званих “електронних парламентів”, під якими розуміється не просто впровадження різноманітних систем, як, наприклад, систем електронного документообігу у парламенті, Інтернет-мовлення, майданчиків спілкування з громадянами та експертним середовищем, електронних інформаційних систем нормативно-правових актів та законопроектів, а й комплексне функціонування цих систем, їх взаємодія для найбільш ефективного досягнення таких цінностей парламентаризму, як представництво, прозорість, доступність, відповідальність та ефективність.

Але, як зазначалося учасниками “круглого столу” на тему: “Електронний парламент: проблеми становлення і розвитку”, який було проведено 11 грудня 2013 р. Науково-дослідним інститутом інформатики і права Національної академії правових наук України та Національним технічним університетом України “Київський політехнічний інститут”, необхідно відкорегувати Програму інформатизації законотворчого процесу України, яка була прийнята у липні 2012 р., у напрямі поєднання побудови “електронного парламенту” з організацією єдиної національної системи правової інформації як складової частини “електронного парламенту”.

Перспектива щодо подальших досліджень. З урахуванням наведеного вище подальші дослідження слід спрямувати на визначення статусу існуючих у Верховній Раді баз даних нормативно-правових документів і законопроектів та створення на їх основі

єдиної національної інформаційної правової системи, яку могли б широко використовувати всі органи державної влади та місцевого самоврядування.

Використана література

1. Світовий е-парламент : Звіт ООН 2012. – (Міжпарламентський союз). – Режим доступу : [//www.pdp.org.ua/images/stories/materials/GLOBAL_E-parlament_Report_2012_ukr.pdf](http://www.pdp.org.ua/images/stories/materials/GLOBAL_E-parlament_Report_2012_ukr.pdf)
2. Global Parliamentary Report : The changing nature of parliamentary representation / Inter-Parliamentary Union; United Nations Development Programme. – 2012. – Режим доступу : [//www.ipu.org/gpr](http://www.ipu.org/gpr)
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. Hamilton G.J. Dutch Senate Meeting-app. – Режим доступу [//www.asgp.info/en/pastmeetings](http://www.asgp.info/en/pastmeetings)
5. Світовий е-парламент : Звіт ООН 2008. – (Міжпарламентський союз). – Режим доступу : [//www.gska2.rada.gov.ua/site/e-parlament/docs/e-P_Report_2008.pdf](http://www.gska2.rada.gov.ua/site/e-parlament/docs/e-P_Report_2008.pdf)
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI. – Режим доступу : [//www.zakon.rada.gov.ua](http://www.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 : [//www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
8. 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 : [//www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)

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