

УДК 347.962:34

С. М. Топіха

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ
В УМОВАХ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

Актуальність теми. Інформаційно-правове забезпечення діяльності законодавчих органів, на думку Е.В. Скурко, – це комплекс заходів, спрямований на збір, обробку, нагромадження, зберігання, пошук, поширення інформації, призначеної для суб'єктів законодавчої діяльності [1]. Облік соціальних потреб, що відображаються в законодавстві, можливий тільки на основі високоєфективного адміністративно-правового регулювання діяльності органів законодавчої влади в умовах використання інформаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури українських і російських вчених радянського та сучасного періодів у галузях адміністративного й екологічного права, теорії держави й права, екології, державного управління показав, що цим питанням присвячені праці В.Б. Авер'янова, А.Б. Агапова, С.С. Алексеєва, В.І. Андрейцева, О.С. Баб'яка, М.М. Бринчука, В.А. Власова, А.І. Воронцова, Б.А. Гаєвського, А.П. Гетьмана, М.О. Гладкова, В.А. Зуєва, Л.П. Коваленко, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, В.В. Костицького, В.І. Курила, І.А. Куяна, О.Я. Лазора, Н.Р. Малишевої, А.Ф. Мельника, В.Л. Мунтяна, Г.Н. Полянської, С.В. Разметаєва, О.Ф. Скакун, Б.Н. Цветкова, Ю.С. Шемшученка та інших.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів законодавчої влади в умовах використання інформаційних технологій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів законодавчої влади в умовах використання інформаційних технологій являє собою регулювання внутрішньоорганізаційних питань адміністративно-правовими способами й засобами, тому що багато аспектів інформаційного забезпечення законодавчої влади може бути здійснено тільки на основі методів влади-підпорядкування, ефективною реалізації прийнятих вищими суб'єктами рішень і контролю за їх виконанням. Розглянемо, як це представлено сьогодні в сучасних взаєминах у системі законодавчих органів у нашій країні.

На необхідність належного правового регулювання інформаційного забезпечення законодавчого процесу, автоматизації інформаційного обслуговування, а також упорядкування зв'язків Верховної Ради СРСР із системою зовнішніх джерел інформації, розвитку нових ефективних форм інформаційного забезпечення, обов'язкового залучення всіх видів інформації під час створення закону вказувала Е.В. Воронкова ще в 1992 р. [2]. Вона підкреслювала, що ефективно функціонування системи інформаційного забезпечення процесу створення законів неможливо без закріплення в правових нормах таких питань, як перелік і періодичність обов'язкової інформації, що надходить у Верховну Раду СРСР (депутатам, у комі-

тети й комісії, у Сектор інформації Секретаріату); правила роботи з інформацією всередині Верховної Ради СРСР; порядок її обробки, зберігання за допомогою ЕОМ й іншої оргтехніки; компетенція, права й обов'язки Сектора інформації Секретаріату Верховної Ради СРСР; інформаційні відносини з організаціями, що входять у зовнішню мережу джерел інформації (строки інформаційного обслуговування, відповідальність за несвоєчасне надання даних тощо); необхідність включення роботи з інформаційного забезпечення в організаційні плани сесій, засідань комітетів і комісій Верховної Ради СРСР; обов'язковість використання соціальної інформації (облік суспільної думки) навіть під час прийняття економічних законів, а також методики її збору. Розвиток зовнішньої мережі джерел інформації для Верховної Ради СРСР вимагав рішення таких першочергових завдань, як послідовна, поглиблена профілізація установ та організацій, що здійснюють інформаційне забезпечення Верховної Ради СРСР; формування там нових інформаційних баз даних; подолання «нальоту» відомчості в матеріалах, що представляють у Верховну Раду СРСР і його органи. Мали потребу в рішенні й питання організаційної, методологічної, технічної сумісності інформаційних систем.

Законодавча діяльність – це організаційно-функціональна система, що характеризується тим, що всі дії зі збору й обробки інформації, формування інформаційного ресурсу кожен суб'єкт організує самостійно. Слід зазначити, що інформаційно-технологічна підсистема законодавчої діяльності повинна відображати специфічні завдання суб'єктів законодавчої діяльності в законодавчому процесі. Законодавча діяльність в Україні здійснюється такими суб'єктами, як Верховна Рада України.

Низка проблем правового регулювання інформаційного забезпечення законодавчої діяльності обумовлена недостатньою скоординованістю інформаційно-комунікаційних, технологічних, програмних та інших засобів, що забезпечують взаємодію всіх суб'єктів законодавчої діяльності. З одного боку, інформаційні технології допускають забезпечення можливостей оперативної взаємодії органів законодавчої й виконавчої влади України, з іншого – недостатність нормативно-правового регулювання електронної взаємодії цієї категорії органів державної влади обумовлює неповноту, несвоєчасність надання інформації громадянам тощо. Певні кроки в цьому напрямі робить, наприклад, створений «Парламентський портал», який на сьогодні успішно функціонує. М.Г. Михайлівський відзначав, що «Парламентський портал» призначений, зокрема, для того, щоб «дати доступ до інтегрованої інформації про стан законодавства в регіонах шляхом організації інтеграції інформації законодавчих (представницьких) органів державної влади регіонів України», але зазначені цілі так і не були цілком досягнуті. Для конструктивного рішення цих проблем пропонується скористатися досвідом роботи виконавчої влади, а саме створити систему взаємодії органів законодавчої влади, аналогічну системі міжвідомчої електронної взаємодії [3].

Водночас низка проблем, пов'язаних із недоліками роботи «Парламентського порталу», обмежує можливості громадян із реалізації своїх прав у сфері законодавчої діяльності. Зокрема, для досягнення зазначених цілей необхідна модернізація інтерфейсу «Парламентського порталу», наприклад, для того, щоб забезпечити

оптимальну глибину перегляду за технологією «три кліка». З урахуванням розвитку навичок населення у використанні різних інформаційних технологій, у тому числі використання різноманітних браузерів, необхідно забезпечити можливість перегляду «Парламентського порталу» й зручної роботи незалежно від версій і моделей браузерів [4]. Крім того, вбачається доцільним надати користувачам об'єднані можливості порталу «Держпослуги» й «Парламентського порталу», тобто забезпечити можливості створення єдиного особистого кабінету, звідки громадяни зможуть отримувати як державні послуги від органів виконавчої влади, так і інформаційні послуги від органів законодавчої влади, а також здійснювати свій вплив на законодавчий процес: обговорювати законопроекти, у тому числі й законодавчі ініціативи, відслідковувати їхній статус тощо.

Слід зазначити, що одна з науково-методичних проблем у цьому аспекті виникає під час розмежування термінів «електронна взаємодія» й «інформаційна взаємодія». Вважаємо доцільним у нормативних актах щодо органів державної влади використовувати саме термін «електронна взаємодія», тому що створена в цей час система міжвідомчої електронної взаємодії призначена для того, щоб державні й муніципальні послуги й функції були реалізовані в *електронній* формі. Тобто в такий спосіб підкреслюється технологічна, суцільно практична спрямованість застосування цього терміна. Поняття ж «інформаційна взаємодія» має більш широку наповненість і містить всі форми взаємодії органів влади. Крім того, однією з тенденцій розвитку інформаційних технологій у сфері діяльності державних виконавчих органів є також перехід державних органів виконавчої влади на використання вільного програмного забезпечення.

Водночас із метою забезпечення електронної взаємодії законодавчих органів та органів виконавчої влади необхідно нормативно закріпити за розвитком інформаційного забезпечення органів законодавчої влади використання вільного програмного забезпечення (програмне забезпечення, засноване на відкритому коді), розміщеного в єдиному репозиторії вільного програмного забезпечення, для державних органів виконавчої влади.

Показовим є досвід Французької Республіки, де поширилася практика перевірки проектів нових законів шляхом соціологічних експериментів, що дозволяє попередньо оцінювати ефективність законопроектів, усувати недоліки, дефекти. Нині законодавча соціологія виділилася в самостійний науково-практичний напрям у законодавчій діяльності. У Франції створений спеціальний Інститут із питань інформатики й автоматики, Комітет із програмувальним тематичним дослідженням.

У свою чергу побудова інформаційної системи Верховної Ради України є одним із найважливіших напрямів роботи підрозділів Апарату Верховної Ради України у взаємозв'язку з різними державними й недержавними структурами. Це обумовлено тим, що ефективність діяльності Верховної Ради України як представницького й законодавчого органу влади України багато в чому залежить від раціональної організації інформаційного й інформаційно-технологічного забезпечення її роботи. Формування інформаційної системи Верховної Ради України в цілому та її структурних складових зокрема регламентується низкою нормативних актів Верховної

Ради України, у тому числі Регламентом Верховної Ради України, Положенням про Апарат Верховної Ради України, Концепцією інформаційної діяльності Верховної Ради України, Основними напрямками інформаційно-аналітичної роботи Апарату Верховної Ради України й іншими документами.

Е.М. Афанасьєв та А.П. Сухов, описуючи інформаційну систему Верховної Ради України, зазначають, що структура парламенту визначила типологію побудови інформаційної системи у вигляді окремих функціональних елементів, орієнтованих на забезпечення роботи Верховної Ради України та її керівництва, фракцій, комітетів, комісій, підрозділів Апарату Верховної Ради України, які об'єднані в єдину корпоративну систему.

Успішна робота законодавчого органу влади, з одного боку, значною мірою визначається повнотою і якістю інформаційного забезпечення його комітетів, комісій і депутатського корпусу в цілому. З іншого боку, очевидно, що вимоги до інформаційного забезпечення постають із характеру законодавчого процесу.

У законодавчому процесі виділяють такі відносно самостійні стадії: а) висунення законодавчої ініціативи; б) розгляд і прийняття законопроекту; в) набрання чинності законодавчим актом.

Як відзначає Е.В. Суботіна, процес «народження» закону починається із зародження самої ідеї майбутнього акта [5]. Робота з підготовки й прийняття закону – це послідовна й планомірна процедура збору, обробки й використання інформації. Сьогодні стало очевидним, що підвищення якості законів прямо пов'язано зі створенням надійної системи всебічного своєчасного інформаційного забезпечення їхньої підготовки й прийняття.

Слід зазначити, що Е.В. Суботіна виділяє такі основні аспекти законодавчої діяльності, які вимагають інформаційного забезпечення: змістовний, технологічний, управлінський. Відповідно до них вона визначає особливості інформаційного забезпечення законодавчої діяльності. Інформаційне забезпечення для змістовного аспекту законодавчого процесу містить інформаційне, інформаційно-аналітичне забезпечення, експертні системи. До інформаційного забезпечення, яке повинне бути досить повним за правовими базами даних, обов'язково повинні бути включені бази даних інформаційного характеру за всіма галузями народного господарства регіону, кадастри земель, природних ресурсів, реєстри, за галузями промисловості, охорони здоров'я, бази даних оперативної інформації. Інформаційно-аналітичне забезпечення включає бази даних соціально-економічного положення регіону, бази даних із проблем екології, безробіття, з прецедентів у законодавстві, з прецедентів у правозастосовній практиці, бази даних моніторингових зі ЗМІ й соціопитувань, із виявлених і схованих проблем, бази даних пріоритетів, бази даних експертів: правознавців, економістів, екологів, учених тощо. Також для формування варіантів рішення цих проблем можливе використання експертних систем. Інформаційне забезпечення для технологічного аспекту законодавчого процесу являє собою автоматизовану систему організаційного управління з проходження законопроекту від законодавчої ініціативи до підписання законодавчого акта, а також включає інформаційне забезпечення змістовної частини. Інформаційне забезпечення планування законодавчої діяльності повинне містити методики планування як оперативного, так і довгострокового характеру.

Слід зазначити, що процеси вибудовування сучасної системи інформаційного забезпечення в різних регіонах України здійснюються з неоднаковою швидкістю.

Сучасний рівень інформатизації в законодавчих органах влади регіонів України далекий від оптимального, при цьому найбільше сповільнює впровадження інформаційних технологій недостатнє фінансування цього напрямку.

Наступний фактор, що сповільнює впровадження інформаційних технологій, – адміністративний: деякі посадові особи не зацікавлені в активному просуванні нових технологій. Як відзначає І.В. Смирнов, існує пряма взаємозалежність між тим часом, скільки керівник сам володіє комп'ютерною технікою, і тим, на якому рівні впроваджені інформаційні технології у відповідному державному органі. Таким чином, щоб підвищити ефективність інформатизації законодавчих органів, необхідні два ресурси: фінансовий та адміністративний.

Розвиток адміністративно-правового забезпечення законодавчої діяльності найближчим часом може розвиватися, на думку Е.В. Скурко, у напрямі застосування соціально-правового моделювання й методу інтеграції концепцій експертів як найбільш перспективних методів діяльності.

Оцінюючи ефективність адміністративно-правового забезпечення законодавчої діяльності, можна виділити два напрями: ефективність норм законодавства й ефективність їх забезпечення. В основу цього підходу покладена концепція В.Н. Кудрявцева, В.І. Никитинського, І.С. Самощенко, В.В. Глазирина [6]. На думку авторів, ефективність дії правової норми пропорційна досягнутому результату й обернено пропорційна поставленій меті.

Слід зазначити, що законодавчі органи формуються в процесі здійснення виборчого процесу. Адміністративно-інформаційне забезпечення цієї сфери діяльності органів влади прямо пов'язане з вибудовуванням ефективної системи законодавчих органів влади.

Використання інформаційних технологій у виборчому процесі може бути різними. Якщо розглядати використання електронних технологій у процедурі голосування, то сучасний розвиток інформаційних технологій дозволяє їх застосувати в момент голосування, а також під час підрахунку голосів. У свою чергу застосування інформаційних технологій можливе з використанням мережі Інтернет чи без нього. Отже, напрям правового регулювання використання інформаційних технологій у виборчому процесі можна розділити за двома критеріями: по-перше, за моментом застосування; по-друге, за використанням у цих технологіях мережі Інтернет.

Експерименти з використання інформаційних технологій у виборчому процесі вже реалізуються в різних державах. Так, у Великобританії в травні 2002 р. у ході виборів у міську Раду м. Ліверпуля близько двох тисяч жителів проголосували за допомогою стільникового телефону або Інтернету. В Естонії вперше легально проведено голосування через Інтернет. Система подачі голосів через Інтернет пройшла випробування й була визнана. Вибори в Парламент Естонії в 2007 р. також пройшли успішно з використанням системи електронного голосування за допомогою Інтернету. Введення електронного голосування за допомогою Інтернету сприяло підвищенню явки на виборах у представницькі органи влади. В естонській системі електронного

голосування використовується естонська ідентифікаційна карта, яка є регулярним та обов'язковим державним документом, що засвідчує особистість. За станом на березень 2007 р. було видано більше 1,04 млн карт (близько 78% від загальної чисельності населення). Це забезпечило збільшення кількості людей, які взяли участь у голосуванні. В Естонії явка збільшилася на 7%, у Великобританії – на 4%.

Застосовувана в країнах Євросоюзу система електронного голосування E-Poll охоплює процес голосування повністю. Привабливість цієї системи полягає в тому, що вона забезпечує виборцям після завершення процедури голосування можливість отримання паперового підтвердження про факт голосування й процедури підпису кожного поданого голосу в системі незалежними спостерігачами. Однак не всі європейські країни з оптимізмом оцінюють використання електронного голосування через Інтернет. Так, Конституційний суд Німеччини визнав електронне голосування таким, що не відповідає принципам чесних і відкритих виборів. Утім у рішенні суду підкреслено, що такі вимоги ставляться до сучасного покоління машин, які забезпечують подібні вибори [7].

Ці методи поступово впроваджуються й у пострадянських країнах.

У Казахстані автоматизована інформаційна система «Сайлау» введена в експлуатацію в 2004 р. Вона дозволила реалізувати завдання автоматизації процесу організації й проведення виборів, досягнення їхньої прозорості шляхом максимального виключення з усього технологічного циклу негативного впливу так званого «людського фактора» [8].

На відміну від європейської системи голосування «E-poll», у якій електронна картка персоналізована на виборця, у системі «Сайлау» вона повністю анонімна.

У Молдові в межах національної стратегії розвитку передбачається створення системи електронного й дистанційного голосування для громадян, що перебувають за рубежом. Проведення першого інтернет-голосування планувалося під час парламентських виборів в 2013 р. Учасники робочої зустрічі Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки й співробітництва в Європі «Спостереження за виборами й електронне голосування», що відбулася в березні 2007 р. у м. Варшаві, на якій була проаналізована практика електронного голосування в Казахстані, Естонії, Нідерландах, Бельгії, Великобританії, Венесуелі, у штатах Айова, Джорджія, Майами, Нью-Йорк і Каліфорнія (США), зробили висновок, що тільки в Казахстані електронне голосування ефективно регулюється виборним законодавством.

В Україні використовується Державна автоматизована система «Вибори», основною особливістю якої є автоматизований підрахунок паперових виборчих бюлетенів. Система являє собою подобу величезного калькулятора й дозволяє мінімізувати тимчасові витрати тільки на етапі підрахунку виборчих бюлетенів і підведення підсумків виборів.

Ефективність підрахунку голосів у результаті вдосконалення цієї системи збільшується в рази.

Особливе значення під час використання інформаційних технологій у виборчому процесі призводять забезпечення абсолютної безпеки систем. Саме недостатні міри безпеки приводять до негативних результатів під час голосування

з використанням інтернет-технологій. Наприклад, у 2007 р. у США на виборах у Палату представників Конгресу США в одному із графств у процесі обробки результатів голосування відбувся збій у системі, що усувався приблизно дві години, через це майже 18 000 голосів могли не зарахуватися [9].

З метою забезпечення безпеки системи «Вибори» в Україні вона ізольована від зовнішніх систем, а також встановлена відповідальність всіх посадових осіб, які забезпечують її функціонування на законодавчому рівні. Тобто основна відмінність застосовуваної в Україні системи – це невикористання інтернет-технологій під час підрахунку голосів.

Однак в Україні відсутнє законодавство, що регулює порядок електронного дистанційного голосування з використанням інтернет-технологій. На думку Голови ЦИК України В.Е. Чурова, найбільш розробленим у плані нормативного регулювання інтерактивного голосування є законодавство Швейцарії, яке пропонується використати як модельне. Слід зазначити, що в цей час спостерігається тенденція більш широкого застосування інформаційних технологій під час виборів. Так, під час проведення парламентських виборів 2011 р., крім комплексів, орієнтованих на підрахунок голосів, активно використалися комплекси електронного голосування. Усі ці міри дозволяють накопичувати технічні засоби, впроваджувати різні інноваційні технології у виборчий процес; є інструментами підтримки демократії, забезпечення відкритості й розвитку політичної конкуренції, додатковим фактором чесного й справедливого підрахунку голосів виборців, підвищення довіри до виборчої системи, масового впровадження нових інформаційних технологій у законодавчу діяльність на базі розробки й поетапного впровадження інформаційно-комунікаційних систем Верховної Ради України й інших органів влади. Проведення комплексних адміністративно-інформаційних досліджень для підвищення обґрунтованості й погодженості прийнятих законів та інших рішень дозволяє значно збільшити ефективність законодавчої діяльності.

Висновки. Одним з основних напрямів удосконалювання законодавчої діяльності є підвищення ефективності адміністративного забезпечення використання інформаційних технологій, що значною мірою залежить від ефективності взаємодії всіх суб'єктів законодавчої діяльності. Підвищити ефективність такої взаємодії необхідно на основі досвіду створення системи міжвідомчої електронної взаємодії в системі виконавчої влади.

У свою чергу взаємодія багато в чому забезпечується інформаційними технологіями, причому не тільки між законодавчими органами України й регіонами України, але й громадянами, органами виконавчої влади, засобами масової інформації й іншими інститутами цивільного суспільства.

Література

1. Скурко Є.В. Інформаційно-правове забезпечення законодавчої діяльності в Російській Федерації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія і історія права і державства; історія правових учень» / Є.В. Скурко ; Інститут державства і права Російської академії наук. – М., 2002. – 17 с.
2. Воронкова Е.В. Информационное обеспечение создания законов / Е.В. Воронкова // Проблемы теории государства и права : сборник научных статей. – М., 1992. – С. 2–12.

3. Михайлівський М.Г. Правове регулювання інформаційного забезпечення законодавчої діяльності / М.Г. Михайлівський // Інформаційне право. – 2007. – № 4. – С. 4–22.
4. Михайлівський М.Г. Інформаційне забезпечення законодавчої діяльності з використанням інформаційних систем загального користування / М.Г. Михайлівський // Аналітичний вісник. – 2007. – № 24(341). – С. 6–21.
5. Субботина Е.В. Особенности информационного обеспечения совместного планирования законопроектной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Е.В. Субботина // Информационные технологии в структурах государственной службы. – М., 1999. – Вып. 2. – С. 89–100.
6. Кудрявцев В.Н. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самошенко, В.В. Глазырин. – М. : Юридическая литература, 1980. – 280 с.
7. Німеччина відмовилася від електронного голосування на виборах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lenta.ru/news/2009/03/04/traditional>.
8. Електронне голосування в Республіці Казахстан: сьогодні і майбутнє [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.kz/88411-jelektronnoe-golosovanie-v-respublike.html>.
9. США: черв'як Slammer «паралізував» систему голосування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml>.

Анотація

Топіха С. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів законодавчої влади в умовах використання інформаційних технологій. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового регулювання використання інформаційних технологій законодавчими органами України.

Ключові слова: інформаційні технології, законодавча діяльність, інформаційно-правове забезпечення, парламентський портал, система, Верховна Рада України.

Аннотация

Топіха С. Н. Административно-правовое регулирование деятельности органов законодательной власти в условиях использования информационных технологий. – Статья/

Статья посвящена исследованию административно-правового регулирования использования информационных технологий законодательными органами Украины.

Ключевые слова: информационные технологии, законодательная деятельность, информационно-правовое обеспечение, парламентский портал, система, Верховная Рада Украины.

Summary

Topiha S. M. Administrative regulation of the legislature in the use of information technology. – Article.

The article investigates the administrative and legal regulation of the use of information technology by the legislative bodies of Ukraine.

Key words: information technology, legislative activities, information and legal support, portal parliamentary system, Verkhovna Rada Ukraine.