

Тематичний розділ: Механізми державного управління

С.А. Чукут

доктор наук з державного управління, професор,
в.о. завідувача кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут»

ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ

У статті досліджується впровадження електронного парламенту в Україні відповідно до сучасних світових тенденцій. Проаналізована структура інформації, поданої на порталі Верховної Ради України, її повнота, відповідно до рекомендацій фахівців Глобального центру інформаційних та комунікаційних технологій в парламенті. Виокремлені основні пріоритети та проблеми розвитку електронного парламенту в Україні.

Ключові слова: електронне урядування, електронна демократія, електронний парламент, доступ до інформації, наповнення веб-сайту парламенту, електронні петиції.

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження впровадження електронного парламенту в Україні в контексті сучасних світових тенденцій, аналіз відповідності ним, виокремлення проблем та перспектив розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку електронного парламенту в Україні займаються вітчизняні науковці та практики, а саме: Баклан І.В., Гуляев К., Довгий С.О., Корж І.Ф., Селін Ю.М., Сидоренко О.О. та інші. Вони розглядають різноманітні проблеми і аспекти розвитку електронного парламенту від правових до організаційно-технологічних.

Особливий вплив на розвиток електронного парламенту в Україні має діяльність міжнародних інституцій, зокрема Глобального центру інформаційних та комунікаційних технологій в парламенті (ГЦ ІКТП), який був спеціально створений Департаментом з економічних і соціальних питань Організації Об'єднаних Націй спільно з Міжпарламентським союзом на Всесвітньому саміті з інформаційного суспільства (WSIS) в Тунісі в листопаді 2005 року. Слід відзначити, що Глобальний центр інформаційних та комунікаційних технологій в парламенті є координаційним центром з інформації, наукових досліджень, інновацій, технологій та технічної допомоги, а також сприяє структурованому діалогу між парламентами, центрами передового досвіду, міжнародними організаціями, громадянським суспільством, приватним сектором та донорської спільноти, з метою обміну досвідом, виявлення кращих практик та впровадження відповідних рішень [1]. Саме його напрацювання – міжнародні звіти з розвитку електронного парламенту є теоретико-методологічним підґрунтям для багатьох вітчизняних дослідників в цій сфері.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз сучасних світових тенденцій щодо впровадження електронного парламенту, а також дослідження його основних пріоритетів та проблем, які гальмують розвиток електронного парламенту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Електронний парламент є необхідною складовою електронної демократії. Сутність електронної демократії полягає в залученні громадян до процесу прийняття управлінських рішень за допомогою сучасних ІКТ. Розпочинаючи з 2007 року, запропонована нами формула електронного урядування, де «електронне урядування дорівнює електронний уряд плюс електронна демократія», є актуальною і на сьогодні. Існують інші підходи до визначення е-демократії, як більш ширшого і загальнішого поняття, ніж електронне урядування, що навпаки включає в себе останнє. Зокрема, до прихильників такого підходу можна віднести таких вітчизняних дослідників, як Беззуб І. та Дніпренко Н. Проте, таким чином відбувається підміна поняття е-урядування на е-уряд.

Як складова електронної демократії, електронний парламент визначається як парламент, «що має право бути більш прозорим, доступним і підзвітним через ІКТ» [2, 12].

Надзвичайної ваги для розвитку е-парламенту в світі, і зокрема в Україні, мають підготовлені фахівцями ГЦ ІКТП Всесвітні доповіді з е-парламенту 2008, 2010, 2012 рр., де зазначаються основні проблеми, пріоритети та перспективи розвитку е-парламенту. Зокрема, У Всесвітній доповіді з електронного парламенту 2010 року була розроблена Рамкова угода «Е-парламент 2010-2020», де виокремлені основні Стратегічні цілі з метою сприяння більшій координації і співробітництва між усіма відповідними суб'єктами - парламентами, донорами, міжнародними організаціями та організаціями громадянського суспільства» [3].

Ці цілі зосереджені на п'яти ключових областях, які стосуються політики, потреб і технологічних вимог до е-парламенту:

1. Розроблення національних і міжнародних стратегій щодо побудови справедливого й інклюзивного інформаційного суспільства;
2. Посилення зв'язку між законодавчими органами та зацікавленими сторонами;
3. Поліпшення рівності доступу до законів та законотворчого процесу в країні;
4. Впевненість, що законодавчі органи у всіх країнах можуть використовувати інструменти ІКТ в законодавчих, наглядових і представницьких функціях;
5. Розроблення більш надійної й добре скоординованої програми технічної допомоги.

Для кожної з цих цілей було запропоновано конкретні критерії для вимірювання рівня їх досягнення на короткий термін (2010-2012), середньостроковий (2013-2016) і довгостроковий (2017-2020).

Зокрема, запропоновано статистичну методологію для оцінки зрілості ІКТ в законодавчих органах, яка включає такі критерії:

- Нагляд і управління ІКТ;
- Інфраструктура, послуги, програми та навчання;
- Системи і стандарти для створення законодавчих документів та інформації;
- Бібліотека та науково-дослідні послуги;
- Парламентські сайти;
- Зв'язок між громадянами і парламентами.

При підготовці звіту за 2012 рік, фахівцями ГЦ ІКТП при оцінюванні зрілості електронного парламенту було додано три критерія: мобільні пристрої, додатки і доступність для завантаження основних парламентських документів. Питання про мобільні пристрої і додатки були включені в розділ *інфраструктури, послуг, програм та навчання* [4].

Таким чином, до сучасних світових тенденцій розвитку електронного парламенту належать: його раціональне управління, надійна, але гнучка інфраструктура, система для управління всіма парламентськими документами, бібліотека і дослідні послуги, які підтримуються ІКТ, веб-сайт, що пропонує у значному обсязі своєчасну і повну інформацію з декількома каналами для доступу до нього, різні методи для взаємодії з громадянами за допомогою традиційних засобів зв'язку, а також нові, більш інтерактивні медіа.

Особливо значення в цьому контексті має висвітлення на веб-сайті парламенту таких основних елементів: управління веб-сайтом / його підтримка

для парламенту; аналіз бюджету, запропонованого урядом; управління веб-сайтами депутатів / їх підтримка; інші наглядові документи; фінансова інформація; веб-сайти комітетів; статус поправок; розробка поправок; питання до уряду; розробка законопроектів; онлайнний бібліотечний каталог; системи комунікації з виборчими округами (е-пошта, блоги тощо); протоколи засідань комітетів; управління бібліотечними ресурсами; цифровий архів парламентської документації; голосування під час пленарних засідань; календарі та розклад пленарних засідань; статус законопроектів; календарі та розклад комітетів; звіти комітетів; система управління персоналом; пленарні промови та дебати; система фінансового менеджменту; протоколи пленарних засідань; база даних законів, прийнятих парламентом.

Проведений нами аналіз засвідчує, що станом на 14 квітня 2016 року переважна більшість цих елементів була доступна для громадян в належному обсязі на порталі Верховної Ради України (див. табл.1).

Таблиця 1.

Структура інформації на порталі Верховної Ради України згідно сучасним тенденціям (станом на 14 квітня 2016 р.)

Основна інформація, яка має бути доступною на веб-сайті парламенту згідно сучасним тенденціям	Її наявність на веб-сайті Верховної Ради України
Управління веб-сайтом / його підтримка для парламенту	так
Аналіз бюджету, запропонованого урядом	так
Управління веб-сайтами депутатів / їх підтримка; інші наглядові документи	частково
Фінансова інформація	так
Веб-сайти комітетів	так
Статус поправок	частково
Розробка поправок	частково
Питання до уряду	частково
Розробка законопроектів	так
Онлайнний бібліотечний каталог	так

Системи комунікації з виборчими округами (е-пошта, блоги тощо)	частково
Протоколи засідань комітетів	так
Управління бібліотечними ресурсами	так
Цифровий архів парламентської документації	так
Голосування під час пленарних засідань	так
Календарі та розклад пленарних засідань	так
Статус законопроектів	так
Звіти комітетів	так
Система управління персоналом	частково
Пленарні промови та дебати	так
Система фінансового менеджменту	так
Протоколи пленарних засідань	так
База даних законів, прийнятих парламентом	так

Фахівці Глобального центру інформаційних та комунікаційних технологій в парламенті [4] серед основних пріоритетів та перспектив розвитку е-парламенту виокремлюють необхідність:

1. Сприяння залученню всіх доступних інструментів, у тому числі нових засобів масової інформації і мобільних технологій, для забезпечення громадян поліпшеним доступом до роботи парламенту та участі їх в політичному діалозі.

До цих інструментів належать: використання електронної пошти; е-звернення, форуми, соціальні мережі, е-консультації, е-петиції, впровадження відповідних стандартів для надання доступу до інформації людям з обмеженими можливостями, багатомовність. Слід відзначити, що в Україні більшість цих інструментів використовується. Серед останніх нововведень - електронні петиції. Однак, через низьку обізнаність громадяни не активно використовують цей впливовий інструмент електронної демократії. Він потребує свого доопрацювання і з боку українських парламентарів.

2. Сприяння розвитку парламентських сайтів, які точно, своєчасно і повно передають роботу парламенту.

Основними вимогами до парламентських веб-сайтів є: доступ до повної інформації зі законодавства та документації, пов'язаної із законодавством, бюджетом та контролем, пленарною діяльністю. Вони мають бути поєднані з веб-сайтами виконавчої та судової гілками влади, національними базами даних, що своєчасно оновлюються та доступні для всіх громадян. В цьому контексті позитивними зрушеннями щодо розвитку е-парламенту України є робота з відкритими даними. Так, до першочергового переліку наборів відкритих даних, розпорядником яких є Верховна Рада України, згідно Положення про набори даних [5], які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних відносяться:

- Нормативно-правова база України (база даних “Законодавство України”) (вже доступні для споживачів);
- Інформація про розгляд питань порядку денного Верховної Ради України (передбачені, в розробці);
- База даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України (передбачені, в розробці) [6].

3. Сприяння активній участі керівників і членів парламенту в створенні електронного парламенту, а також розробці оновлених стратегічних планів для використання ІКТ, які безпосередньо будуть поліпшувати оперативний потенціал парламентів для виконання своїх законодавчих, наглядових та представницьких обов'язків.

4. Сприяння розвитку та підтримці відповідної інфраструктури та систем у всіх парламентах для підтримання законодавчої, наглядової і представницької роботи.

Ця вимога передбачає належним чином функціонування системи голосування, забезпечення пленарних виступів, наявність протоколів пленарних засідань, протоколів засідань комітетів, комісій, слухань,

законопроектів тощо. Що стосується Верховної Ради України, то відбувається подальше удосконалення її інфраструктури і станом на квітень 2016 року є можливість ознайомитися з усіма зазначеними протоколами. Особливої уваги заслуговують електронні протоколи, які є доступні усім бажаючим.

Окрім того, надзвичайно важливою передумовою розвитку е-парламенту є забезпечення мобільним доступом до веб-сайту, інформації та науково-дослідних послуг, наявність автоматизованої системи управління, підключення бібліотеки до локальної та зовнішньої мереж, он-лайн підписки та розсилка. Слід відзначити, що станом на початок 2016 року у Верховній Раді України забезпечений доступ для депутатів до всіх документів з питань порядку денного пленарного засідання з мобільних пристроїв завдяки створенню відповідного додатку.

5. Сприяння пропаганді та просуванню щорічних програм навчання, принаймні 50% персоналу, зайнятого в розробці, підтримці, або використанні ІКТ.
6. Сприяння регулярному обміну інформацією, досвідом і практикою серед парламентів на міжнародному рівні.

З цією метою у Верховній Раді України утворений Виконавчий комітет Національної парламентської групи в Міжпарламентському Союзі за участю голови парламенту, його заступників та 23 народних депутатів. Окрім того, діє Постійна делегація у Парламентській асамблеї Ради Європи, Українська частина Парламентського комітету асоціації, Постійна делегація у Парламентській асамблеї Організації з безпеки та співробітництва в Європі та інших міжнародних парламентських інституцій.

Таким чином, завдяки застосуванню сучасних технологій і стандартів, а також завдяки прийняттю політики підтримки, електронний парламент сприяє розвитку рівноправного для всіх інформаційного суспільства, надає можливість доступу громадянам до всієї необхідної інформації, а також залученню їх до

більш активного процесу прийняття державних рішень, зокрема спонукаючи до вироблення різноманітних законодавчих громадських ініціатив.

Важливою подією щодо подальшого застосування міжнародного досвіду розвитку електронного парламенту в Україні, є підписаний у липні 2015 року Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності [7]. Метою цього Меморандуму є створення спільних рамок для парламентської підтримки і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Основні завдання, які поставлені перед українським парламентом: забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України - законодавчої, контролюючої та представницької; підвищення якості українського парламентаризму; підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України; реалізації «Угоди про асоціацію між Україною та ЄС».

Згідно Меморандуму, досягнення цих завдань передбачає: підвищення якості законодавства та законодавчого процесу в Україні, зміцнення інституційної спроможності парламентських комітетів, в тому числі шляхом використання кращого європейського досвіду планування та організації їх роботи, а також підтримці політичного аналізу з метою гармонізації законодавства України з законодавством ЄС; перегляд Регламенту та інших документів, що визначають внутрішню організацію Верховної Ради України, а також допомогу у розробці кодексу поведінки парламентаріїв; посилення кадрового потенціалу та реформуванні Апарату Верховної Ради України на сучасну службу, орієнтовану на надання послуг; розширення комунікації і полегшення взаємодії Верховної Ради України з громадськістю, громадянським суспільством, засобами масової інформації та іншими зацікавленими сторонами тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, електронний парламент - законодавчий орган, який уповноважений бути більш відкритим, прозорим і

відповідальним за допомогою ІКТ. Основне його завдання – надати людям можливість якісного доступу до різноманітних документів та діяльності органів законодавчої влади. Рівень розвитку електронного парламенту в Україні відповідає сучасним міжнародним тенденціям та вимогам. Головною проблемою та перешкодою на цьому шляху може стати погана обізнаність громадян щодо можливостей, які їм надає електронний парламент, а також слабка координація органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Окрім того, потребують своєї розробки різноманітні мобільні додатки, за допомогою яких можна отримати максимально спрощений та більш якісний доступ до інформації й послуг, а також моніторити громадську думку щодо тих, чи інших нововведень.

Список використаної літератури:

1. Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ictparliament.org/studies-and-reports/e-Parliament.html>
2. World e-Parliament Report 2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ictparliament.org/wepr2008.html>
3. World e-Parliament Report 2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ictparliament.org/wepr2010.html>
4. World e-Parliament Report 2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ictparliament.org/WePReport2012.html>
5. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>
6. Портал відкритих даних Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://data.rada.gov.ua/open>
7. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської

підтримки та підвищення інституційної спроможності: Міжнародний документ від 03.07.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>

Чукот С. А. Внедрение э-парламента в Украине в контексте современных мировых тенденций.

*В статье исследуется внедрение э-парламента в Украине согласно современным мировым тенденциям. Проанализирована структура информации, представленая на портале Верховной Рады Украины, ее полнота, в соответствии с рекомендациями экспертов Глобального центра информационных и коммуникационных технологий в парламенте. Выделены основные приоритеты и проблемы развития э-парламента в Украине. **Ключевые слова:** э-правительство, электронная демократия, э-парламент, доступ к информации, наполнение веб-сайта парламента, э-петиция.*

Professor Svitlana S. Chukut, Acting Head, Department of Theory and Practice of Management, National Technical University of Ukraine «Kiev Polytechnic Institute». Implementation of e-Parliament in Ukraine in the Context of Modern Global Trends.

The article investigates the implementation of the e-Parliament in Ukraine in the context of modern worldwide trends. The article analyses the World e-Parliament Reports for 2008, 2010 and 2012, and it looks into the proposed methodology of evaluation of maturity of ICTs in legislative bodies. It analyses structure of information available on the Web site of the Verkhovna Rada of Ukraine, and investigates its completeness in compliance with the recommendations of the experts of the Global Centre for Information and Communication technology in Parliament. The author found out that the Web-site of the Ukrainian Parliament is in compliance with modern trends. Recent innovations include the introduction of a mechanism of

electronic petitions and open data. In the conclusions author provides recommendations on improvement of the e-Parliament in Ukraine.

Key words: *e-Governance, e-democracy, e-Parliament, access to information, Web site filling, e-petition.*