

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.9(075.8)

МОДЕЛІ ПОБУДОВИ ЄДИНОЇ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПРАВОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Сергій АНТОНЕНКО,

директор Науково-дослідного центру правової інформатики,
член громадської ради при Державному агентстві
з питань електронного урядування України

SUMMARY

The article is aimed to research processes of creation and functioning of legal information systems in Ukraine at the legal and regulatory, and technological levels. Best foreign practices were scrutinized in the given area by the author. According to results of the research and considering personal long-term experience on development and implementation of subsystems of the e-Parliament of Ukraine, the author proposed a modern model of building a unified national system of the legal information in Ukraine.

Key words: systematization of legislation, e-Parliament, e-government, legal information, legal and regulatory acts, electronic document, digital signature, open data.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено дослідженню процесів створення й функціонування систем правової інформації в Україні на нормативно-правовому та технологічному рівнях. Зроблено аналіз кращих іноземних практик у цій сфері. За отриманими результатами дослідження та на основі власного багаторічного досвіду з розробки й впровадження підсистем електронного парламенту України автором запропоновано сучасну модель для побудови єдиної загальнодержавної системи правової інформації в Україні.

Ключові слова: систематизація законодавства, е-парламент, е-урядування, правова інформація, нормативно-правові акти, електронний документ, цифровий підпис, відкриті дані.

Постановка проблеми. Події на Євромайдані 2013–2014 рр. створили глобальний запит суспільства на кардинальні зміни в Україні. Численні громадські ініціативи, як окремі, так і об'єднані в цілі рухи («Реанімаційний пакет реформ», «Нова країна» тощо), привели до появи нових облич у парламенті, органах державної влади, експертному середовищі. Розбудова нової країни потребує вироблення стратегічного бачення й детальних покрокових планів для якісних перетворень.

Мета й завдання статті. Розвиток інформаційного суспільства, впровадження новітніх інформаційних технологій у всіх сферах суспільного життя й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування визнається одним із ключових напрямів для успішного здійснення реформ.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні майже кожна країна світу, яка свідомо використовує інформаційно-комунікаційні технології на державному рівні та прагне побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, у якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, має свою діючу модель єдиної загальнодержавної системи правової інформації (далі – ЄДСП), основоположні концептуальні підходи й ідеї щодо створення якої апробовано суспільством у часі та закріплено законодавством.

Розробка й побудова таких моделей зазвичай базується на результатах фундаментальних наукових досліджень, здобутках наукових шкіл, вивченні, адаптації та використанні кращих зразків світового й вітчизняного досвіду.

Різні країни світу мають досвід створення й використання власних моделей ЄДСП.

За результатами досліджень Глобального центру з питань ІКТ у парламенті при ООН та Міжпарламентському союзу, проведених на базі опитування серед парламентів країн світу [25], до найкращих проектів із побудови ЄДСП за сучасними технологіями відносять, зокрема, італійський проект «Norme in Rete», австрійський проект «E-Law» та інші.

В італійському проекті «Norme in Rete» визначено спільний стандарт для законодавчих документів та розроблено інтегровану систему з використанням моделі розподілу, яка охоплює всі органи, що приймають законодавчі акти: парламент, уряд і міністерства, органи місцевої влади.

Згідно із цією моделлю кожна громадська адміністрація повинна зберігати свої документи в окремій базі даних, проте має проводити розмітку документів відповідно до єдиного стандарту, а також зробити їх доступними для централізованих методів пошуку інформації.

Цей проект спрямовується не лише на те, щоб надати інформацію для громадськості, а й щоб зробити нормативні документи в необхідному форматі доступними для видавців та інших третіх сторін з метою повторного

використання й розповсюдження цих документів. Згідно із цим проектом на правову інформацію не накладається державна монополія, навпаки, неурядові установи мають право надавати громадськості правову інформацію. Ці установи, маючи на меті досягнення своїх комерційних або некомерційних цілей, також роблять внесок у поглиблення правових знань громадськості [1, с. 80].

В австрійському проекті «E-Law» на основі XML реалізовано механізм управління законодавчими ініціативами. Система має високу спроможність щодо потоків робіт і документообігу, тому може управляти статусом та обміном законопроектів від моменту їхнього отримання від уряду до того часу, коли Президент Австрії ставить цифровий підпис під ними і їх публікують у «Federal Law Gazette». Система використовує модифіковану версію комерційного програмного забезпечення для електронної обробки тексту під час правки, проте змінює формат документів у XML під час обміну з відділами. Було засновано «центр компетенції» для надання допомоги доповідачам і секретарям комітетів під час підготовки звітів комітетів, а також для підтримки персоналу, який відповідає за виконання правових актів Національної Ради. Центр також відповідає за контроль над якістю, за розмітку законодавчих документів. Переваги цієї системи є значними, оскільки вона швидше робить документи доступними (протягом кількох днів чи навіть годин) [1, с. 81].

Показовою для колишніх країн Радянського Союзу (з повною монополією держави на правову інформацію) є модель ЄДСП Республіки Білорусь, згідно з якою Національний центр правової інформації координує процеси правової інформатизації, створення ЄДСП та системи міждержавного обміну правовою інформацією відповідно до чинного законодавства, він є центральною державною науково-практичною установою, яка здійснює збір, облік, обробку, зберігання, систематизацію й актуалізацію еталонної правової інформації, її розповсюдження, а також офіційну публікацію правових актів.

Умови розповсюдження правової інформації в Республіці Білорусь встановлюються Положенням «Про діяльність щодо розповсюдження правової інформації в Республіці Білорусь», затвердженим відповідним указом Президента Республіки Білорусь [2].

В Україні відомі дві різні ініціативи з боку законодавчої й виконавчої гілок влади, які було реалізовано шляхом розроблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів, а також технологій, інформаційно-пошукових та аналітичних систем (див. рис. 1).

Перша ініціатива з боку Парламенту України базується на Постанові Президії Верховної Ради України «Про організацію роботи по формуванню єдиної системи правової інформації в Україні» від 26.12.1994 р. № 308/94-ПВ, яка з метою підвищення рівня правотворчої й правозастосовної діяльності органів державної влади, а також забезпечення найбільш сприятливих умов для користування правовою інформацією в Україні визначила необхідність створення ЄДСП в Україні [3].

Ця постанова передбачала також реалізацію заходів щодо забезпечення повного й своєчасного надходження від Кабінету Міністрів України до Секретаріату Верховної Ради України нормативних актів міністерств і відомств України для формування еталонної бази даних «Закони і підзаконні акти України».

На виконання Постанови Президії Верховної Ради України «Про організацію роботи по формуванню єдиної

системи правової інформації в Україні» в 1995 р. до оприлюднення документів, якими регламентується створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України (далі – ЄДРНПА), координаційною робочою групою з питань створення загальнодержавної програми формування ЄДСП в Україні було розроблено та опубліковано *Концепцію правової інформатизації України* [4, с. 234–240].

Друга ініціатива стосувалася Міністерства юстиції України, на яке Постановою Кабінету Міністрів України «Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України» від 11.12.1996 р. № 1504 [5] на виконання Указу Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27.06.1996 р. № 468/96 [6] було покладено організацію комплексу заходів, пов'язаних із забезпеченням юридичних і фізичних осіб правовою інформацією.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України» Міністерство юстиції України в місячний строк (до 01.02.1997 р.), опрацювавши отримані від міністерств та інших зацікавлених установ та організацій відомості про наявні автоматизовані інформаційні системи збирання, накопичення, опрацювання й використання нормативно-правових актів, було зобов'язане розробити концепцію та програму правової інформатизації України як складові Національної програми інформатизації та проект Закону України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів».

Проте, як свідчать результати проведеного нами дослідження, жодне із цих завдань Міністерством юстиції України виконано не було. Також слід зазначити, що

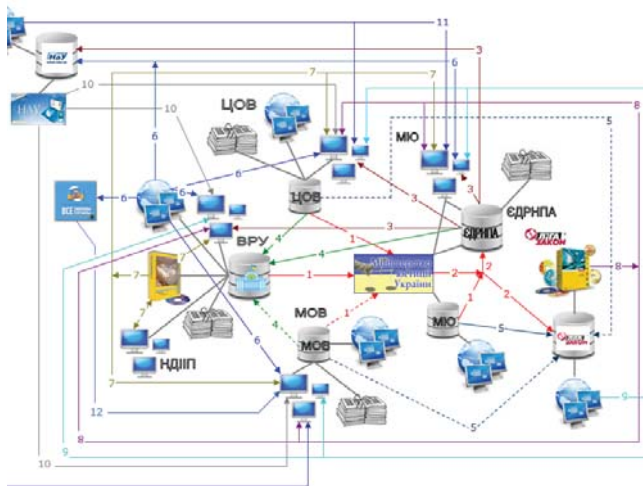


Рис. 1. Модель діючої системи правової інформації в Україні

Умовні позначення: ВРУ – Верховна Рада України; ЦОВ – центральні органи влади; МОВ – місцеві органи влади; МІО – Міністерство юстиції України; НДІП – Науково-дослідний інститут інформатики і права; ЄДРНПА – Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів України; 1-12 – інформаційні потоки між базами даних державних органів влади, ЄДРНПА, інформаційно-пошуковими системами в галузі права («ЛІГА:ЗАКОН», «Нормативно-правові акти України», «Законодавство», «Інфодиск»), друкованими виданнями, користувачами.

функції з розвитку правової інформатизації та забезпечення функціонування ЄДСП в Україні (які визначалися у відповідних Положеннях про Міністерство юстиції України з грудня 1991 р.) з квітня 2011 р. перестали бути закріплені за цим міністерством без передачі повноважень до іншого органу державної влади [7; 8].

У подальшому спроба закріпити на законодавчому рівні той чи інший підхід із точки зору його розробників – представників інтересів законодавчої чи виконавчої гілок влади – простежується протягом майже двох десятиріч у різних варіантах проектів Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» [9].

За період підготовки й розгляду різних версій цих законопроектів відбулися значні позитивні зміни в розвитку сучасних інформаційних технологій, телекомунікаційної інфраструктури та національного сегменту мережі Інтернет, криптографічного й технічного захисту інформації, електронного документообігу та використання електронного цифрового підпису, формування, використання й захисту національних інформаційних ресурсів, удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади.

Також в Україні було прийнято цілу низку законів і нормативно-правових актів у галузі інформаційного права й інформатизації, що в подальшому вплинуло на первинний зміст та знайшло відображення в текстах проектів Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про закони і законодавчу діяльність».

Проте відсутність створених і затверджених на загальнодержавному рівні національної моделі побудови ЄДСП та концепції правової інформатизації України на момент розробки й розгляду проектів Закону України «Про нормативно-правові акти» та Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», на нашу думку, не дозволила системно підійти до вирішення питань щодо інтеграції в єдину національну систему електронних фондів нормативно-правової інформації Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів влади. Також жоден із зазначених законопроектів на сьогодні не прийнято.

До основних нормативно-правових актів (далі – НПА), на яких ґрунтується чинна паперова технологія обробки інформації в Україні, можна віднести такі:

– Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р. № 503 [10], що визначає перелік офіційних друкованих видань («Офіційний вісник України», «Офіційний вісник Президента України», «Відомості Верховної Ради України», газети «Урядовий кур'єр» та «Голос України»);

– Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040 [11], що використовується юридичними службами органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організації під час ведення обліку актів законодавства й міжнародних договорів України, підтримки їх у контрольному стані, зберігання й систематизації;

– Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 р. № 31/5 [12], що визначає технологію підтримання актів законодавства України в

контрольному стані на паперових носіях шляхом зазначення відомостей про внесені зміни, доповнення та іншу інформацію безпосередньо в тексті законодавчого акта.

Також на сьогодні, з огляду на орієнтацією на паперову обробку інформації, державними органами влади зміни й доповнення до вже прийнятих НПА не вносяться, а готуються та приймаються у вигляді окремих документів, що призводить у подальшому до ймовірності виникнення помилок під час створення «штучних» редакцій цих документів під час їх внесення до електронних фондів НПА, ЄДРНПА та інформаційно-пошукових систем різних розробників.

Незважаючи на те, що з моменту прийняття Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV [13] та Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. № 852-IV [14] (набрали чинності 01.01.2004 р.) пройшло більше 10 років, а сучасні інформаційно-пошукові системи в галузі права набули загального визнання й широкого застосування, документи в електронній формі із цих систем та інших електронних фондів НПА, ЄДРНПА, офіційних веб-сайтів органів державної влади без повного стовідсоткового впровадження технологій електронного цифрового підпису в цих органах продовжують мати лише довідковий статус.

Не розроблено також єдині стандарти розмітки документів НПА та їх формати, не визначено стосунки держави з організаціями – розробниками інформаційно-пошукових систем у галузі права щодо надання електронних документів НПА в ці системи [15].

Для більшості офіційних веб-сайтів органів державної влади характерна відсутність значної кількості прийнятих цими органами НПА, а для вже опублікованих – невідстеження змін до них і чинності [16].

Документи, що регламентують правила й умови доступу користувачів до ЄДРНПА, є застарілими та не відповідають чинному законодавству, зокрема й Закону України «Про доступ до публічної інформації» [17].

Відсутня єдина система гіперпосилань між документами в електронних фондах НПА та веб-сайтах органів державної влади, не уніфіковано класифікатори (тезауруси), які повинні використовуватися під час розмітки електронних документів.

За відсутності ЄДСП веб-сайт Верховної Ради України приймає на себе значну долю інформаційного навантаження від запитів користувачів щодо пошуку й отримання достовірної нормативно-правової інформації [18]. Проте статус та умови розміщення підзаконних нормативно-правових актів на цьому порталі на сьогодні не визначено [19].

Нами розроблено *проект централізованої моделі ЄДСП України*, що усуває зазначені недоліки (див. рис. 2).

Після перемоги Революції гідності в Україні було створено Державне агентство з питань електронного урядування України, яке активно підтримує громадські й державні ініціативи в напрямках, що створюють можливості реалізації запропонованого проекту.

Зокрема, останнім часом було прийнято зміни до законодавства України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних [20], розроблено та обговорено експертний проект Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, який має бути затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [21].

Спільною робочою групою з розробки проектів нормативно-правових актів у сфері електронного цифрового

підпису при Міністерстві юстиції України та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України з метою вдосконалення державного регулювання у сфері електронного цифрового підпису, контролю за дотриманням законодавства про електронний цифровий підпис, а також реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг з огляду на вимоги Європейського Союзу розроблено й винесено на громадське обговорення проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис» [22].

Національною радою реформ України активно підтримується розвиток хмарних технологій і сервісів в Україні, а розроблений проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень)» пройшов громадські та експертні обговорення [23].

Прийняття наведених законопроектів та заснування 25.06.2015 р. Міністерством юстиції України нового державного підприємства «Національні інформаційні системи» для адміністрування єдиних та державних реєстрів Міністерства юстиції України [24] розпочинає довгоочікуваний суспільством процес ведення електронних фондів нормативно-правової інформації в Україні законодавчою та виконавчою гілками влади за єдиними стандартами й технологіями.

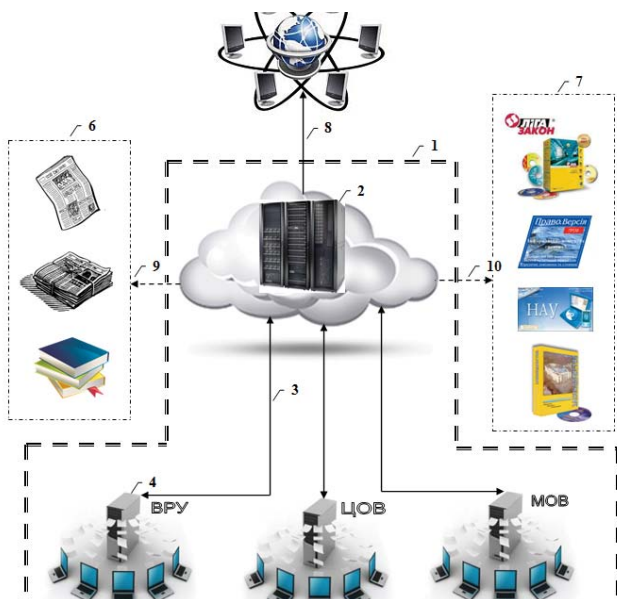


Рис. 2. Проект централізованої моделі ЄДСП України

Умовні позначення: 1 – внутрішня (захиснена) частина ЄДСП; 2 – єдина база даних НПА ЄДСП; 3 – телекомунікаційна мережа спеціального призначення; 4 – автоматизовані робочі місця користувачів (розробників НПА) ЄДСП в мережах органів державної влади; 5 – єдиний веб-портал НПА ЄДСП; 6 – друковані видання (у тому числі офіційні); 7 – інформаційно-пошукові та інформаційно-аналітичні системи НПА різних розробників; 8 – опублікування НПА на єдиному веб-порталі ЄДСП; 9 – опублікування НПА в друкованих виданнях; 10 – надання НПА (у формі відкритих даних, підписаних електронним цифровим підписом) з бази даних ЄДСП в системи різних розробників.

Висновки. Створення своєї національної моделі побудови ЄДСП та оновленої концепції правової інформатизації України, розробка, удосконалення й затвердження нормативно-правової бази, що регламентує питання функціонування та розвитку систем електронного парламенту й електронного урядування, електронного цифрового підпису, прийняття та впровадження єдиних механізмів створення, ведення й доступу до електронних ресурсів органів державної влади, стандартів обміну інформацією, сумісності технологій збору, ведення, зберігання та представлення інформації в інформаційно-аналітичних підсистемах різних органів державної влади й місцевого самоврядування, на нашу думку, є необхідним кроком для подолання розінтегрованості систем, дублювання інформації, помилок під час її обробки, нерационального використання бюджетних коштів і хронічної залежності від комерційних розробників систем.

Список використаної літератури:

1. The World e-Parliament Report 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictparliament.org/wepg2008>.
2. Антоненко С.А. Досвід створення та функціонування Державної системи правової інформації Республіки Білорусь / С.А. Антоненко // Інформація і право. – 2011. – № 3(3). – С. 173–182.
3. Антоненко С.А. До питання розроблення концепції та програми правової інформатизації України / С.А. Антоненко // Інформація і право. – 2012. – № 2(5). – С. 69–80; Клименко О.М. Болонський процес в Україні: в пошуку національної моделі системи вищої освіти / О.М. Клименко, Г.О. Михайлюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 58–63.
4. Антоненко С.А. Електронні фонди нормативно-правової інформації парламенту України (правові, організаційні та технологічні аспекти) : [монографія] / С.А. Антоненко ; за заг. ред. М.Я. Швеця. – К. : Редакція журналу «Право України» ; Х. : Право, 2013. – 308 с.
5. Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та здійснення правової інформатизації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1996 р. № 1504 (редакція за 23.04.2001 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про Єдиний державний реєстр нормативних актів : Указ Президента України від 27.06.1996 р. № 468/96 (редакція за 05.12.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Антоненко С.А. Правові та організаційні засади функціонування Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів / С.А. Антоненко // Правова інформатика. – 2012. – № 4(36). – С. 50–63.
8. Антоненко С.А. Питання доступу до документів інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів / С.А. Антоненко // Інформація і право. – 2013. – № 1(7). – С. 99–109.
9. Антоненко С.А. Окремі питання створення єдиної загальнодержавної системи правової інформації в Україні / С.А. Антоненко // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2013. – № 1(11). – С. 8–17.
10. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : Постанова

Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

12. Про затвердження Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 15.04.2004 р. № 31/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

13. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

15. Антоненко С.А. Електронний документ у фондах нормативно-правової інформації Парламенту України / С.А. Антоненко // Студії з архівної справи та документознавства / Державна архівна служба України, УНДІАСД. – Т. 20. – К., 2012. – С. 243–256.

16. Антоненко С.А. Електронні фонди нормативно-правової інформації Уряду України в Інтернет (організаційно-правові аспекти) / С.А. Антоненко // Інформація і право. – 2012. – № 3(6). – С. 141–152.

17. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

18. Антоненко С.А. Електронні фонди нормативно-правової інформації Парламенту України в Інтернет

(організаційно-правові аспекти) / С.А. Антоненко // Правова інформатика. – 2012. – № 3(35). – С. 60–73.

19. Про веб-ресурси Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 19.05.2015 р. № 699 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

20. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України від 09.04.2015 р. № 319-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

21. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : проект Постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.e.gov.ua>.

22. Про внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис» : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://czo.gov.ua>.

23. Про внесення змін до деяких законів України (щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень) : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua>.

24. Деякі питання щодо визначення адміністратора Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 25.06.2015 р. № 1059/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

25. Звіти про світові електронні парламенти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictparliament.org>.