

УДК 342.9(075.8)

**С.А. АНТОНЕНКО**, заступник директора – завідувач науковим відділом  
системної інформатизації законотворчої діяльності НДЦПІ НАПрНУ

## ДО ПИТАННЯ РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПРОГРАМИ ПРАВОВОЇ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ УКРАЇНИ

**Анотація.** *Щодо розроблення концепції та програми правової інформатизації України як складових Національної програми інформатизації.*

**Ключові слова:** *бази даних, нормативно-правова інформація, єдина державна система правової інформації, концепція та програма правової інформатизації, державна цільова програма, Національна програма інформатизації України.*

**Аннотация.** *Относительно разработки концепции и программы правовой информатизации Украины как составляющих Национальной программы информатизации.*

**Ключевые слова:** *базы данных, нормативно-правовая информация, единая государственная система правовой информации, концепция и программа правовой информатизации, государственная целевая программа, Национальная программа информатизации Украины.*

**Summary.** *To the question of development of legal informatization conception and legal informatization program of Ukraine as the components of National informatization program.*

**Keywords:** *data base, legal and regulatory information, unified state system of legal information, conception and program of legal informatization, state special-purpose program, National program of informatization of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** На сьогодні майже кожна з країн 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, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, має свою діючу динамічну відлагоджену модель єдиної *державної системи правової інформації (ДСПІ)*, основоположні концептуальні підходи та ідеї якої апробовані суспільством у часі та закріплені законодавством.

Розробка та побудова таких моделей зазвичай базується на результатах фундаментальних наукових досліджень, здобутках наукових шкіл, вивченні, адаптації та використанні кращих зразків світового та вітчизняного досвіду, якщо такий вже існує, але є й приклади побудови особливих моделей.

Характерні особливості різних моделей загальнодержавних систем правової інформації, на нашу думку, найбільш проявлені в досвіді таких країн як: Білорусь, Корея, Австрія, Італія, Естонія, Литва. Є певні здобутки з побудови *ДСПІ* й в Україні.

**Метою статті** є дослідження питань розроблення концепції та програми правової інформатизації України, як складових Національної програми інформатизації, для подальшого удосконалення інформаційних відносин в суспільстві.

**Виклад основних положень.** Наукове пізнання, на відміну від міфологічного, релігійного або чуттєвого, є цілеспрямованою пізнавальною діяльністю – складним багатокомпонентним процесом, що охоплює: 1) пізнавальну діяльність спеціально підготовлених груп людей, які досягли певного рівня знань, навичок, розуміння, виробили відповідні світоглядні та методологічні установки щодо своєї професійної

діяльності; 2) об'єкти пізнання, які можуть не збігатися безпосередньо з об'єктами виробничої діяльності, а також практики в цілому; 3) предмета пізнання, який детермінується об'єктом пізнання й проявляється в певних логічних формах.

Наукове пізнання вирішує чітко окреслені завдання, що визначаються цілями пізнання і, в свою чергу, пов'язані з практичними потребами суспільства й потребами розвитку самої науки.

З цією метою в його методологічному арсеналі сформувалися й набули відносної самостійності такі форми й засоби, як факт, проблема, гіпотеза, концепція, теорія, ідея тощо [1, 202].

Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння, система) – це форма та засіб наукового пізнання, яка є способом розуміння, пояснення, тлумачення основної ідеї теорії. Це науково обґрунтований і в основному доведений вираз основного змісту теорії. Але на відміну від неї він ще не може бути втіленим у чітку систему наукових понять. Концепція – не тільки об'ємна, а й змістова сукупність поглядів щодо об'єкта (фрагмента) дійсності. Вона є не лише способом розуміння, а й тлумачення будь-яких явищ і процесів світу. Водночас концепція – це провідна ідея у системі теоретичних і методологічних знань (характеристик, параметрів). Вона органічно поєднує і реалізує пізнавальну й герменевтичну та методологічну функції, забезпечуючи суб'єкт знаннями про навколишню дійсність, методами і фактами пізнання, розробляючи схеми її тлумачення та пояснення.

Разом з тим концепція – це провідний задум, котрий визначає життєдіяльність індивіда, стратегію дій людини у здійсненні планів, програм, реформ [1, 206].

Усі форми та засоби наукового пізнання – ідея, проблема, гіпотеза, концепція та теорія діалектично взаємопов'язані, і взаємообумовлюють одна одну.

Доктрини, концепції, основні засади, стратегії, програми, проекти та плани є документами, що сукупно складають картину перспективного бачення розвитку країни, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання й використання цих ресурсів та обумовлюють напрями діяльності органів державної влади. Саме такі документи мають складати основу стратегічного планування, актуальність якого обумовлена, в першу чергу, його раціональністю [2].

На території країн СНД процеси з побудови *ДСІІ* почалися з початку 90-х років.

Так, відповідно до Розпорядження Президента Російської Федерації "Про заходи по створенню системи правової інформатизації" № 536-рп від 24 вересня 1992 р. [3], Указів Президента Російської Федерації "Про заходи по прискоренню створення Центрів правової інформації" № 477 від 23 квітня 1993 р. [4], "Про заходи по реалізації правової інформатизації Росії" № 963 від 28 червня 1993 р. [5], "Про концепцію правової інформатизації Росії" № 966 від 28 червня 1993 р. [6], "Про президентські програми по правовій інформатизації" № 808 від 04 серпня 1995 р. [7] була визначена діюча модель правової інформатизації Російської Федерації, затверджені концепція та програма правової інформатизації РФ, а також почалося створення Центрів правової інформації – пунктів вільного безкоштовного доступу громадян до правової інформації в електронному вигляді. На території Російської Федерації вони отримали назву «Публічні центри правової інформації», в державах СНД і державах далекого зарубіжжя – «центри публічного доступу до правової інформації Російської Федерації». Створення центрів правової інформації здійснюється ФСО Росії і Російським комітетом Програми ЮНЕСКО «Інформація для всіх» у взаємодії з органами державної влади суб'єктів Російської Федерації і органами місцевого самоврядування за участю Міністерства культури Російської Федерації, Міністерства освіти і науки Російської Федерації і

ФДУП «Пошта Росії» в рамках реалізації Програми створення загальноросійської мережі публічних центрів правової інформації на базі загальнодоступних бібліотек.

В Республіці Білорусь правова основа для розвитку правової інформатизації, формування *ДСП* і побудови її реально функціонуючої моделі була створена Указами Президента Республіки Білорусь від 30 червня 1997 р. № 338 "Про створення Національного центру правової інформації Республіки Білорусь" (НЦП) [8], від 20 липня 1998 р. № 369 "Про Національний реєстр правових актів Республіки Білорусь" [9], від 24 липня 1998 р. № 376 "Про створення комп'ютерного банку даних проектів законів Республіки Білорусь" [10], від 30 жовтня 1998 р. № 524 "Про заходи по вдосконаленню державної системи правової інформації" [11], від 4 січня 1999 р. № 1 "Про затвердження Єдиного правового класифікатора Республіки Білорусь" [12], від 16 грудня 2002 р. № 609 "Про створення Національного правового Інтернет – порталу Республіки Білорусь" [13], від 30 грудня 2010 р. № 712 "Про вдосконалення державної системи правової інформації Республіки Білорусь" [14] та ін.

Відповідно до діючого законодавства Республіки Білорусь, НЦП є центральною державною науково-практичною установою, що здійснює збір, облік, обробку, зберігання, систематизацію і актуалізацію еталонної правової інформації, її розповсюдження (надання), а також офіційну публікацію правових актів.

Згідно з рішенням Координаційної науково-технічної ради по інформатизації правоохоронних органів Республіки Білорусь від 31 серпня 1995 р. НЦП в 1997-1998 рр. розробив *Концепцію правової інформатизації*, яка була узгоджена із Палатою представників Національних зборів Республіки Білорусь, Верховним Судом, Вищим Господарським Судом, Прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ, Комітетом державної безпеки, Міністерством юстиції, головним державно-правовим управлінням Адміністрації Президента Республіки Білорусь.

Спроби визначитися зі своєю національною моделлю *ДСП* неодноразово відбувалися й в Україні.

Постановою Президії Верховної Ради України від 26.12.1994 № 308/94-ПВ "Про організацію роботи по формуванню єдиної системи правової інформації в Україні" [15] з метою підвищення рівня правотворчої і правозастосовної діяльності органів державної влади, а також забезпечення найбільш сприятливих умов для користування правовою інформацією громадянами, установами, організаціями і суб'єктами підприємницької діяльності в Україні була визначена необхідність створення *ДСП*.

Постанова також передбачала реалізацію заходів по забезпеченню повного і своєчасного надходження від Кабінету Міністрів України до Секретаріату Верховної Ради України нормативних актів міністерств та відомств України для формування еталонної бази даних "Закони і підзаконні акти України".

На виконання Постанови у 1995 році до оприлюднення документів, якими регламентується створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України, *координаційною робочою групою з питань створення загальнодержавної програми формування єдиної системи правової інформації в Україні* у складі заступника Голови Верховної Ради України Дьоміна О.О., Голови постійної Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і судово-правової реформи Стретовича В.М., заступника Голови постійної Комісії Верховної Ради України з питань законності і правопорядку Євдокимова В.О., члена постійної Комісії Верховної Ради України з питань науки та народної освіти Ковтунця В.В., Керівника Секретаріату Верховної Ради України Горьового Л.Є., Керуючого справами Верховної Ради України Бондаренка Г.І., директора Інституту законодавства Верховної Ради України Опришка В.Ф., завідуючого

юридичним відділом Секретаріату Верховної Ради України Теплюка М.О., керівника Центру комп'ютеризованих інформаційних систем Секретаріату Верховної Ради України Швеця М.Я., радника Голови Верховної Ради України Ющика О.І., Президента Технологічної академії наук України Морозова А.О., директора Інституту прикладної інформатики Стогнія А.О., директора Інституту проблем реєстрації інформації Національної академії наук України Петрова В.В. була розроблена та опублікована *Концепція правової інформатизації України*.

*Концепція* містила визначення термінів "правові документи", "правова інформація", "нормативний акт", "нормативний припис", "період чинності нормативного припису", "період чинності нормативного акту", "редакції нормативного акту" та інших.

Був наданий детальний аналіз джерел правової інформації, властивостей та ознак правових документів, співвідношень їх між собою, сформовані основні вимоги до ДСПІ.

*Концепція* передбачала розроблення нормативних документів з функціонування ДСПІ в Україні з визначенням:

- обов'язків органів державної влади різних рівнів та самоврядування стосовно ведення реєстрів нормативних документів, що ними приймаються, підтримання їх в актуальному стані, перенесення текстів на магнітні носії для формування еталонних баз даних ДСПІ;
- прав органів державної влади різних рівнів та місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб на використання ресурсів ДСПІ;
- уніфікованої структури правових документів різних видів (законів, постанов, наказів тощо), способи відображення структурних частин тощо;
- вимог до формулювання тексту про зміни до нормативних документів, які б забезпечували чіткість і технологічність їх внесення;
- обов'язків і прав організацій, відповідальних за формування галузевих еталонних правових баз даних та загальнодержавної правової бази даних.

Передбачалося створення *розподіленого банку правових документів (РБПД)* як сукупності баз даних правових документів органів, які є джерелами правової інформації, об'єднаних каналами зв'язку та апаратурою передавання даних.

Зазначалося, що ступінь "розподіленості" цього банку даних залежить від багатьох факторів, серед яких найважливішими для органів, які видають нормативні акти, є рівень кадрового, технічного та фінансового забезпечення процесів інформатизації.

У зв'язку з тим, що на момент створення *Концепції* ще не всі державні структури були готові формувати власні бази даних правових документів, забезпечувати їх повноту, актуальність та достовірність, передбачалося, що процес формування РБПД буде носити поступовий характер впровадження.

Першим кроком до створення РБПД вбачалося централізоване формування Парламентом загальнодержавної бази правових документів вищих органів влади, документів міністерств та відомств, що реєструються в Міністерстві юстиції України, з доступом до цієї бази даних всіх абонентів.

На цьому етапі налагоджувалась взаємодія між джерелами правової інформації, створювався загальнодержавний класифікатор, погоджувався зміст довідників, формати текстових файлів тощо.

Подальшими кроками до РБПД була визначена поступова децентралізація формування ЄДСПІ через створення баз правових документів органів державної влади з їх одночасною інтеграцією засобами глобальних комп'ютерних мереж.

На підтвердження доцільності цього підходу до створення РБПД, слід зазначити, що на момент прийняття Закону України "Про Концепцію Національної програми

інформатизації" № 75/98-ВР від 04.02.1998 р. [20] близько 60 відсотків міністерств потребувало доступу до міжнародної інформаційної мережі INTERNET з метою одержання оперативної інформації, і лише 27 відсотків міністерств та відомств мали вихід до цієї мережі, до того ж обмежений.

*Концепція правової інформатизації України* продемонструвала свою дієздатність на протязі майже 15 років, більшість положень, покладених в її основу, є актуальними й на сьогоднішній день.

Згідно з положеннями цієї *Концепції* була побудована й ефективно функціонує система правової інформації Парламенту України.

З 1996 року завдяки технічній допомозі Конгресу США почав діяти в Інтернет веб-портал Парламенту України. Державний інформаційний ресурс – еталонна база даних Парламенту "Законодавчі та нормативні акти України", розміщена на цьому веб-порталі, віднесена Законом України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" № 75/98-ВР від 04.02.1998 р. [20] до стратегічних ресурсів країни. Значення середньої кількості користувачів цього ресурсу у період з 2000 по 2011 р. зросло від 1 тис. до 250 тис. в день.

На сьогодні, за статистикою Google Analytics, з 01 січня 2007 року кількість унікальних відвідувачів порталу нормативно-правової інформації Парламенту України zakon.rada.gov.ua склала: 35 096 830, кількість відвідин: 168 220 994, кількість переглядів сторінок: 794 200 891.

- Незважаючи на наявність існуючого варіанту *Концепції правової інформатизації України*, значні здобутки Парламенту України у створенні ДСПІ, Кабінетом Міністрів України "з метою уникнення дублювання і паралелізму в сфері правової інформатизації, забезпечення доступності, гласності й відкритості правової інформації для юридичних і фізичних осіб" на виконання указів Президента України "Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади" № 493/92 від 3 жовтня 1992 р. [16] та "Про Єдиний державний реєстр нормативних актів" № 468/96 від 27 червня 1996 р. [17] була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 1504 від 11 грудня 1996 р. "Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України" [18].

- За цією Постановою на Міністерство юстиції було покладено організацію комплексу заходів, пов'язаних із забезпеченням юридичних та фізичних осіб правовою інформацією, відповідно до якого, у місячний термін, опрацювавши одержані від Міністерств та інших зацікавлених установ і організацій відомості про наявні автоматизовані інформаційні системи збирання, накопичення, опрацювання та використання нормативно-правових актів, Міністерство юстиції до 1 лютого 1997 року зобов'язане було *розробити концепцію та програму правової інформатизації України як складові Національної програми інформатизації та проект Закону України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів"*.

Забезпечення ведення і вдосконалення Єдиного державного реєстру нормативних актів та видання періодичних оновлених збірників актів законодавства України передбачалося за рахунок Державного бюджету України в межах *Державної програми економічного і соціального розвитку України*, для чого Кабінетом Міністрів України Міністерству фінансів та Міністерству економіки було доручено під час формування щорічних проектів Державного бюджету України закладати для Міністерства юстиції необхідні кошти.

До моменту розроблення зазначених проектів та їх прийняття Постанова вводила тимчасове положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативних

актів, створення фонду і підтримання у контрольному стані нормативних актів та про порядок і умови користування даними цього Реєстру.

04 лютого 1998 року Верховною Радою України були прийняті Закони України № 74/98-ВР "Про Національну програму інформатизації" [19] та № 75/98-ВР "Про Концепцію Національної програми інформатизації" [20], за якими Національна програма інформатизації визначає стратегію розв'язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення.

*Національна програма інформатизації* включає: Концепцію Національної програми інформатизації; сукупність державних програм з інформатизації; галузеві програми та проекти інформатизації; регіональні програми та проекти інформатизації; програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування.

*Національна програма інформатизації* формується виходячи з довгострокових пріоритетів соціально-економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку країни з урахуванням світових напрямів розвитку та досягнень у сфері інформатизації і спрямована на розв'язання найважливіших загальносуспільних проблем забезпечення розвитку освіти, науки, культури, охорони довкілля та здоров'я людини, державного управління, національної безпеки та оборони держави та демократизації суспільства та створення умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір відповідно до сучасних тенденцій інформаційної геополітики.

*Національна програма інформатизації* становить комплекс взаємопов'язаних окремих завдань (проектів) інформатизації, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України за рахунок концентрації та раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу держави, а також координації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності і громадян у сфері інформатизації.

Програми та проекти (або їх частини), які спрямовані на створення, розвиток та інтеграцію інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які передбачають придбання засобів інформатизації з метою забезпечення функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, виконуються як складові частини Національної програми інформатизації.

*Концепція та програма правової інформатизації України* також повинні були стати складовими Національної програми інформатизації.

Проте, яке свідчать результати дослідження, до сьогодні концепція та програма правової інформатизації не були розроблені й не затверджувались. Жодного згадування щодо розроблення, обговорення, прийняття, оприлюднення, подальшого застосування чи посилання на ці документи не дають запити через пошукові системи Google та Яндекс, інформація про них відсутня також в електронних базах даних Парламенту та Кабінету Міністрів України, Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів, на офіційних сайтах Мініюсту та ІАЦ "Ліга", в off-line системах "Законодавство", "Ліга:Закон", "НАУ".

Також слід зазначити, що за офіційною відповіддю, отриманою на наш запит відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації" [22] від Міністерства юстиції України (лист № А-40826 від 28.11.2011 р.), *"проект Закону*

України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів" не був розроблений", а "у зв'язку з необхідністю врегулювання суспільних відносин, пов'язаних не лише з державною реєстрацією нормативно-правових актів, але й з їх розробленням, прийняттям, набранням чинності, обліком, визначенням їх системи, видів та форм, ієрархії та встановлення єдиних вимог до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення на єдиних принципах, доцільною є розробка та прийняття єдиного проекту Закону України, який би комплексно забезпечував вирішення даних питань".

На сьогоднішній день це розглянутий в першому читанні та прийнятий за основу 26 травня 2011 року проект Закону України "Про нормативно-праві акти", внесений народним депутатом України Мірошниченком Ю.Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 р.) [34], — останній із цілої низки законопроектів "Про закони і законодавчу діяльність" та "Про нормативно-праві акти", які, починаючи з 1994 року, розроблялися різними науковими школами, реєструвалися, проходили різні стадії розгляду, але так і не були прийняті.

Аналізуючи вищенаведені факти, слід зазначити, що невиконання вимог Постанови КМУ № 1504 від 11 грудня 1996 р. [18] щодо розроблення концепції та програми правової інформатизації України унеможливило подальше виділення коштів для забезпечення фінансування ведення і вдосконалення Єдиного державного реєстру нормативних актів в межах бюджетного фінансування на державні цільові програми, у тому числі й у складі завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та обсягів фінансування, які щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України починаючи з 1998 року.

На сьогоднішній день питання, пов'язані з розробкою та фінансуванням бюджетних та державних цільових програм регулюються "Бюджетним кодексом України" № 2456-VI від 08 липня 2010 р. [23], Законами України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" №1602-III від 23 березня 2000 р. [24], "Про державні цільові програми" №1621-IV від 18 березня 2004 р. [25], "Про здійснення державних закупівель" №2289-VI від 01 червня 2010 р. [26], "Про Державний бюджет України на 2012 рік" № 4282-VI від 22 грудня 2011 р. [27], Указом Президента України "Про Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки" № 493/2004 від 28 квітня 2004 р. [28], Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм" №106 від 31 січня 2007 р. [29], Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" № 504-р від 04 жовтня 2006 р. [30], іншими діючими нормативно-правовими документами.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм" № 704 від 22 червня 2011 р. [32], прийнятою на виконання Указу Президент України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" № 1085/2010 від 09 грудня 2010 р. [31], 35 Постанов Кабінету Міністрів України про затвердження державних цільових програм визнані такими, що втратили чинність, 57 державних цільових програм потребують внесення змін.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Деякі питання оптимізації державних цільових програм" № 223-р від 23 березня 2011 р. [33] затверджений перелік з 89 державних цільових програм, які діятимуть у 2012 та наступних роках. Національна програма інформатизації увійшла до цього переліку. При цьому слід зазначити, що

починаючи з 2008 року обсяги фінансування завдань (проектів) Національної програми інформатизації були зменшені більше ніж у 10 разів, з 8 – 9 млн. грн. у 2001 – 2007 роках до 300 – 900 тис. грн. у 2008 – 2011 роках.

За статтею 5 Закону України "Про державні цільові програми" №1621-IV від 18 березня 2004 р. [25] основними стадіями розроблення та виконання державної цільової програми є:

- ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
- розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
- державна експертиза проекту програми;
- погодження та затвердження програми;
- проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів;
- підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Відповідно до статті 6 вищезазначеного Закону [25] *концепція державної цільової програми* розробляється з метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми.

Проект концепції державної цільової програми повинен містити:

- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
- аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання шляхом розроблення і виконання програми;
- визначення мети програми;
- визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта;
- визначення на основі оптимального варіанта шляхів і засобів розв'язання проблеми, строків виконання програми;
- оцінку очікуваних результатів виконання програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності;
- оцінку фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми.

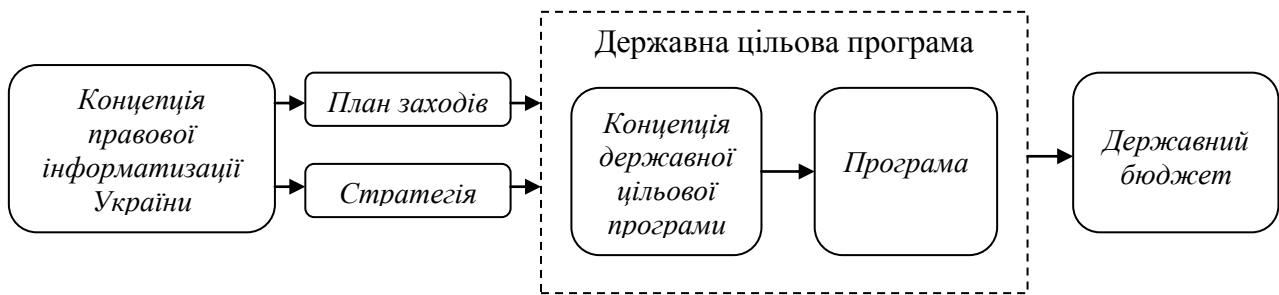
*Проект концепції державної цільової програми* публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення.

Ініціатор розроблення державної цільової програми подає Кабінету Міністрів України проект концепції програми, погоджений із центральними органами виконавчої влади з питань економіки та європейської інтеграції, з питань фінансів і з питань праці та соціальної політики, а в разі необхідності також з іншими міністерствами, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Без розгляду *концепції державної цільової програми* та її схвалення Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 7 вищезазначеного Закону [25] неможливе прийняття подальшого рішення щодо розроблення *проекту програми*, визначення державних замовників та строків її виконання.



Разом з цим, на сьогодні жодна з основних стадій розроблення програми правової інформатизації України не пройдена (Мал. 1).



Мал. 1. Основні стадії розроблення програми правової інформатизації України (за моделлю представлення професора Семенченка А.І.)

Відповідно до статті 17 Закону України "Про Національну програму інформатизації" № 74/98-ВР 04 лютого 1998 р. [19] Міністерство, або інший центральний орган виконавчої влади, може виконувати галузеву програму та проекти інформатизації лише як складову частину Національної програми інформатизації. Галузева програма інформатизації погоджується з Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.

Відбір виконавців проектів для галузевих програм інформатизації проводиться відповідно до вимог статті 15 цього Закону, який встановлює, що порядок формування та виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації визначається "Положенням про формування та виконання Національної програми інформатизації", затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 1352 від 31 серпня 1998 р. [21].

За цим Положенням під час формування Національної програми інформатизації здійснюється комплекс заходів щодо розроблення, узгодження та затвердження завдань (проектів) інформатизації, зокрема інвестиційного характеру, узгоджених за часом, складом виконавців, використанням певних матеріально-технічних, інформаційних, людських, фінансових та інших ресурсів, метою яких є створення інформаційних і телекомунікаційних систем, засобів інформатизації та інформаційних ресурсів, що відповідають певним технічним умовам і показникам якості.

Виконання Національної програми інформатизації передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на розроблення нормативно-правових, методичних, нормативно-технічних документів з інформатизації та на виконання робіт з розроблення концепцій, технічних завдань, технічних та пілотних проектів із створення систем і засобів інформатизації та робіт, пов'язаних із впровадженням систем, експлуатацією таких засобів тощо.

Виконавцями окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації можуть бути підприємства, установи, організації всіх форм власності. Відбір цих виконавців проводиться державними замовниками у порядку, визначеному Законом України "Про здійснення державних закупівель" [26].

Окремі завдання (проекти) Національної програми інформатизації виконуються за договором (контрактом), укладеним відповідно до законодавства між Генеральним державним замовником або державним замовником і виконавцем, визначеним згідно із Законом України "Про здійснення державних закупівель"[26].

Для суб'єктів підприємницької діяльності – монополістів у сфері їх діяльності укладення договорів (контрактів) на виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації є обов'язковим.

### **Висновки.**

Таким чином, відсутність на сьогодні розроблених та затверджених концепції та програми правової інформатизації України відповідно до основних положень Законів України "Про Національну програму інформатизації" [19] та "Про Концепцію Національної програми інформатизації" [20], інших діючих нормативно-правових актів *створює невизначеність правової та фінансово-економічної основи діяльності різних суб'єктів у сфері інформатизації, призводить до інформаційного монополізму управлінських та комерційних структур на відкриті інформаційні ресурси загального користування, знецінення товарної вартості інформаційних ресурсів держави, а також обмеження права на використання інформаційних ресурсів держави для більшості громадян.*

З 1996 року, за період, що перевищує майже 15 років, стан розвитку інформаційного суспільства змінився. Тому, вважаємо, розробляти концепцію та програму правової інформатизації України нині необхідно з урахуванням сучасних електронних технологій зі створення, зберігання, доступу до інформації, запровадження стандартів XML розмітки документів, використання програмного забезпечення з відкритим кодом, цифрового підпису, "хмарних технологій", широкосмугового Інтернету, кращого міжнародного досвіду Кореї, Австрії, Італії, Естонії, Литви та інших країн, які є визнаними лідерами з розробки підсистем електронного парламенту та електронного урядування.

Окрім вищезазначених заходів, на нашу думку, необхідно також приведення нормативно-правової бази до рівня, що дозволить в стислий час провести необхідні організаційно – технічні заходи з розвитку правової інформатизації України. В першу чергу це питання стосується розроблення норм, стандартів і технічних регламентів у сфері електронного цифрового підпису, зокрема, розроблення та затвердження технічних специфікацій форматів представлення базових об'єктів національної системи електронного цифрового підпису, протоколу фіксування часу та протоколу визначення статусу сертифіката, без яких неможливе повноцінне застосування електронного цифрового підпису для придання юридичної сили електронним копіям нормативно-правових актів.

### **Використана література**

1. Філософія : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / С.П. Щерба, В.К. Щедрін, О.А. Заглада ; за заг. ред. С.П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
2. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування. Аналітична записка . Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/572/>
3. Про заходи по створенню системи правової інформатизації : Розпорядження Президента РФ від 24.09.1992 р. №536-рп. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>
4. Про заходи по прискоренню створення Центрів правової інформації : Указ Президента РФ від 23 квітня 1993 р. №477. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>
5. Про заходи по реалізації правової інформатизації Росії : Указ Президента РФ від 28 червня 1993 р. №963. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>
6. Про концепцію правової інформатизації Росії : Указ Президента РФ від 28 червня 1993 р. № 966. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>

7. Про президентські програми по правовій інформатизації : Указ Президента РФ від 04 серпня 1995 р. №808. – Режим доступу : <http://pravo.gov.ru>
8. Про створення Національного центру правової інформації Республіки Білорусь : Указ Президента Республіки Білорусь від 30 червня 1997 р. №338. – Режим доступу : <http://pravo.by>
9. Про Національний реєстр правових актів Республіки Білорусь : Указ Президента Республіки Білорусь від 20 липня 1998 р. №369. – Режим доступу : <http://pravo.by>
10. Про створення комп'ютерного банку даних проектів законів Республіки Білорусь : Указ Президента Республіки Білорусь від 24 липня 1998 р. №376. – Режим доступу : <http://pravo.by>
11. Про заходи по вдосконаленню державної системи правової інформації : Указ Президента Республіки Білорусь від 30 жовтня 1998 р. №524. – Режим доступу : <http://pravo.by>
12. Про затвердження Єдиного правового класифікатора Республіки Білорусь : Указ Президента Республіки Білорусь від 4 січня 1999 р. №1. – Режим доступу : <http://pravo.by>
13. Про створення Національного правового Інтернет - порталу Республіки Білорусь : Указ Президента Республіки Білорусь від 16 грудня 2002 р. №609. – Режим доступу : <http://pravo.by>
14. Про вдосконалення державної системи правової інформації Республіки Білорусь : Указ Президента Республіки Білорусь від 30 грудня 2010 р. №712. – Режим доступу : <http://pravo.by>
15. Про організацію роботи по формуванню єдиної системи правової інформації в Україні : Постанова Президії Верховної Ради України від 26.12.1994 р. №308/94-ПВ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
16. Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. №493/92. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
17. Про Єдиний державний реєстр нормативних актів : Указ Президента України від 27 червня 1996 р. №468/96. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
18. Про запровадження Єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. №1504. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
19. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04 лютого 1998 р. №74/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
20. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04 лютого 1998 р. №75/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
21. Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. №1352. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
22. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. №2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
23. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. №2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
24. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. №1602-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
25. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. №1621-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
26. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01 червня 2010 р. №2289-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
27. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 р. №4282-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

28. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки : Указ Президента України від 28 квітня 2004 р. №493/2004. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

29. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. №106. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

30. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2006 р. №504-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

31. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. №1085/2010. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

32. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. №704. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

33. Деякі питання оптимізації державних цільових програм : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 березня 2011 р. № 223-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

34. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 1 грудня 2010 р. № 7409. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>

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