

УДК 32:351

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.56.21>

ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ВІТЧИЗНЯНУ ПАРЛАМЕНТСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Андрій Гачков

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Навчально-науковий Інститут публічного управління та державної служби,
кафедра парламентаризму
вул. Антона Цедіка, 20, 03057, м. Київ, Україна*

Розглянута діяльність вітчизняного парламенту (Верховної Ради України) у сфері здійснення ним однієї з головних функцій – законотворення в умовах розвитку інноваційних технологій, серед яких особливе значення мають інформаційно-комунікаційні (ІКТ), такі як електронне врядування, електронний парламент, діджиталізація.

Визначено, що основними суб'єктами впровадження інновацій у вітчизняну парламентську діяльність є парламентарі та працівники Апарату Верховної Ради України, які формують і реалізують політику відкритості суспільно-політичних процесів у державі в умовах розвитку інформаційного суспільства, шляхом застосування електронного парламенту.

З'ясовано, що від рівня інформаційного й організаційно-технічного забезпечення їхньої діяльності та створення належних умов праці значною мірою залежить якість майбутніх законів, що характеризується досягненням оптимального ступеня впорядкованості наявних чи потенційних завдань у певній сфері, зокрема у сфері інноваційної парламентської діяльності, під якою розуміється особливий вид політико-управлінської діяльності у сфері виборчого, законодавчого та законотворчого процесів, що здійснюється її суб'єктами (парламентарями і виборцями) на державному і місцевому рівнях з вироблення й реалізації публічної політики з використанням ІКТ.

Наголошено, що ІКТ у парламентській діяльності – це інновації, які якісно змінюють попередній її стан, зокрема, у законотворчому процесі – шляхом впровадження нової моделі електронного законопроекту, яка включає такі етапи: формування ініціативної групи розробників законопроекту; використання наявних соціальних мереж і програмних продуктів; онлайн участь членів ініціативної групи у розробленні й обговоренні законопроекту; розроблення процедури електронного голосування за законопроект і висвітлення результату у соціальних мережах.

Рекомендовано до повноважень головних суб'єктів парламентської діяльності віднести впровадження інновацій, серед яких – теоретична модель електронного законопроекту, яка потребує виконання нових функцій і створення нового підрозділу з управління інноваціями у структурі вітчизняного парламенту.

Ключові слова: інновація, парламентська діяльність, інноваційна парламентська діяльність, парламентар, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології, діджиталізація, електронний парламент, Верховна Рада України, законотворчість.

Постановка проблеми. В сучасних умовах воєнного стану в Україні особливого значення набувають процеси інформатизації і цифровізації (діджиталізації) в усіх суспільно-політичних відносинах, зокрема, в питаннях *законотворення*, як одній із базових функцій парламенту (Верховної Ради України) – єдиного органу законодавчої влади в Україні (ст. 75) [5]. Адже, цей процес потребує залучення великої кількості експертів для розроблення законопроектів і, таким чином, сприяє сталому розвитку демократії в державі.

Особливе значення у цьому питанні набувають *інноваційні технології*, пов'язані, в першу чергу, з інформатизацією та цифровізацією парламентських процесів і процедур, які їх якісно змінюють. А саме, її складових елементів, таких як виборчий, законодавчий та законотворчий процеси.

Основними суб'єктами впровадження інноваційних технологій у парламентську діяльність виступають *парламентарі і працівники* Апарату Верховної Ради України, для яких мають бути створенні відповідні умови праці з метою науково-аналітичного, юридичного, інформаційного, організаційно-технічного забезпечення *якості законів*, що характеризуються «оптимальним ступенем упорядкованості наявних чи потенційних завдань у певній галузі» [6, с. 199], зокрема у сфері парламентської діяльності, в якій роль інформації стає домінуючою. В результаті формуються принципи нового формату суспільного устрою, такі як консенсус, партнерство і співробітництво, системність, цілеспрямованість, відкритість, відповідальність, творчість, субсидіарність.

У парламенті завдяки розвитку таких (інформаційно-комунікаційних) технологій (далі – ІКТ) активізуються процеси взаємодії парламентарів і виборців як головних учасників парламентської діяльності, яка залежить від того, як особи, яких обирають громадяни для виконання державних повноважень (парламентарі) виконують свої повноваження в умовах сучасних викликів інформаційного суспільства. Чи формують вони власний «інформаційно-комунікативний простір політика», який має бути «пронизаний комунікативною (інформацією) і комунікаційною (її носіями) складовою, що забезпечує репрезентацію політики в соціальному просторі суспільства» [1, с. 27–35].

Науковці зазначають, що правильно організований інформаційно-комунікаційний простір політики, зокрема, всередині парламенту, сприяє адаптації політичного простору до мінливих реалій сучасного світу й адекватному реагуванню на сучасні виклики інформаційного суспільства. Для цього важливою постає здатність парламентарів і їх помічників, як працівників Апарату Верховної Ради України, до впровадження інновацій у парламентську діяльність, зокрема, інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій.

Аналіз останніх наукових досліджень. Дослідженню окремих аспектів зазначеної проблеми в останні роки особливу увагу приділяють представники Наукової школи вітчизняного парламентаризму КНУ імені Тараса Шевченка під керівництвом професора В.А. Гошовської, які розглядають *парламентську діяльність* як «особливий вид політичної діяльності вищого законодавчого органу держави, спрямований на створення правової та законодавчої бази для здійснення повноважень усіма політико-правовими інститутами шляхом забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, виразником волі яких є парламентарій» [7].

Важливими для нашого дослідження є праці представників цієї Наукової школи, серед яких: з політології – О.П. Дубас, Н.Б.Лященко, Є.І. Таран, Л.С. Хорішко та ін. – з питань трансформації інформаційного простору; з державного управління – О.В. Карпенко, А.О. Шисак, М.Ю. Твердохлеб, О.Ю. Кравчук О.Ю. та ін. – з питань використання інноваційних технологій у публічній владі й управлінні; з права – Н.О. Максименцева, М.Г. Максименцев та ін. – з використання інформаційних технологій у сфері публічного управління, врядування та послуг.

Втім, незважаючи на значну кількість наукових праць у зазначеній сфері, залишається невирішеним значний перелік питань із розвитку інноваційної парламентської діяльності, пов'язаної, зокрема, з упровадженням інноваційних технологій у законотворчий процес.

Мега дослідження полягає в обґрунтуванні необхідності розширення повноважень суб'єктів впровадження інновацій у законотворчий процес, як один із головних

у парламентській діяльності в Україні, шляхом розроблення і реалізації теоретичної моделі електронного законопроекту.

Виклад основного матеріалу. Розвитку інноваційної парламентської діяльності в Україні сприяє чинне законодавство у сфері інноваційної політики, яке зобов'язує всіх її суб'єктів впроваджувати інновації і таким чином сприяти розвитку інноваційно-орієнтованої держави.

Основними суб'єктами впровадження інновацій у вітчизняну парламентську діяльність виступають парламентарі і працівники Апарату Верховної Ради України, які формують та реалізують політику відкритості суспільно-політичних процесів у державі в умовах розвитку інформаційного суспільства шляхом використання ІКТ [4]. Для цього вони мають володіти знаннями сучасної нормативно-правової бази у сфері інновацій – законами, указами Президента, підзаконними актами, які ґрунтуються на:

- положеннях Конституції України щодо гарантій свободи наукової і технічної діяльності, інших видів творчості, захисту інтелектуальної власності, авторських прав громадян (ст. 54) та гарантій розвитку інноваційної інфраструктури (ст. 33) [5];

- концепції науково-технологічного та інноваційного розвитку України [11], якою визначено перелік інноваційних структур (інкубаторів, центрів тощо), інформаційних та інфраструктурних підприємств, які сприяють впровадженню нових технологій у виробництво;

- стратегії електронного парламентаризму [9], якою визначено для Апарату Верховної Ради України нові завдання, пов'язані з матеріально-технічним, фінансовим та організаційним забезпеченням інновацій, посиленням взаємодії з центральними органами виконавчої влади з метою забезпечення захисту інформаційних ресурсів.

Таким чином, працівники Апарату ВР України в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні набули нових повноважень, пов'язаних із упровадженням інновацій, під якими чинним Законом України «Про інноваційну діяльність» визначені «новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери» [10].

Апарат Верховної Ради України згідно чинного законодавства забезпечує діяльність парламенту у сферах права і науки, організації і документообігу, інформації і комп'ютеризації [8].

Щодо останнього напрямку діяльності Апарату, то вона потребує суттєвого вдосконалення. Наприклад, як зазначено у Положенні про Апарат Верховної Ради України у сфері інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України його Апарат повинен:

- забезпечувати доступ парламенту, його органів та парламентарів до різноманітної інформації на основі сучасних методів і засобів обробки даних комп'ютерних мереж і телекомунікацій (ст. 9, п. 1);

- формувати і підтримувати в належному стані інтегрований банк даних, пов'язаний із законодавчою, законопроектною та правозастосовною діяльністю парламенту (ст. 9, п. 2);

- здійснювати організацію, створення і забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи колективного користування, що охоплює законотворчий процес (ст. 9, п. 3);

- здійснювати методичне і технологічне супроводження комп'ютеризованої обробки законопроектів на всіх стадіях їх проходження, а також ведення баз даних процесу законотворення (ст. 9, п. 5);

- забезпечувати функціонування офіційного веб-сайту парламенту (ст. 9, п. 6).

Згідно Закону України «Про інноваційну діяльність» [10] Верховна Рада України: визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності» (ст. 7. п. 1); підтримує функціонування і розвиток сучасної інноваційної інфраструктури (ст. 6); сприяє підготовці кадрів у сфері інноваційної діяльності (ст. 3).

Однак, зазначаємо, що ці питання вирішуються доволі повільно. Наприклад, у сфері парламентаризму і парламентської діяльності ще у 2015 році було визначено перелік інновацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [3], які включили відповідне інформаційно-технологічне забезпечення законотворчої діяльності та законопроектної роботи на основі системи електронного документообігу (насамперед створення автоматизованої системи «Електронний законопроект») та пленарної роботи в середовищі електронної зали пленарних засідань; створення єдиного інформаційного простору законодавчої діяльності, що включає веб-ресурси Верховної Ради, веб-платформи цифрового представництва народного депутата, інтерактивні веб-платформи комунікацій парламенту з виборцями; створення надійного захисту інформаційних ресурсів парламенту; управління та підтримка впровадження ІКТ у діяльність парламенту шляхом розвитку компетентності працівників його апарату.

Як бачимо, ці пропозиції стосувались основних складових елементів парламентської діяльності – виборчої, законодавчої, законотворчої (див.: рис. 1).

Однак, як видно з рис. 1, серед визначених для України Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (2015 р.) стратегій інноваційного розвитку вітчизняного парламенту найбільш вирішені на цей час ті, що пов'язані з веб-сайтом, інтернет-порталом парламенту та бібліотечними послугами; найменш вирішеними залишаються – електронні сервіси, такі як електронні механізми участі громадян, мобільні IT-послуги, відео-технології, е-парламент, е-законопроект тощо.

Як зазначають дослідники, найбільшої пріоритетності набули «...комунікативні стратегії, спрямовані на молодь і дітей (молодіжний електронний парламент тощо); ... різноманітні парламентські додатки» [13, с. 144–150].

Вирішення інших завдань, пов'язаних із забезпеченням системи «Електронний законопроект» та активне використання сучасних засобів комунікації, таких як Twitter,

Складові парламентської діяльності:		
виборча	законодавча	законотворча
<i>інновації, що впроваджуються:</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • веб-ресурси парламенту • веб-платформи цифрового представництва парламентаря • інтерактивні веб-платформи комунікацій парламенту з виборцями 	<ul style="list-style-type: none"> • інформаційно-технологічне забезпечення пленарної роботи парламенту 	<ul style="list-style-type: none"> • інформаційно-технологічне забезпечення законотворчої діяльності на основі системи електронного документообігу
<ul style="list-style-type: none"> • створення надійного захисту інформаційних ресурсів парламенту • розвиток компетентності працівників апарату з упровадження ІКТ 		

Рис. 1. Перелік інновацій, що впроваджуються у парламентську діяльність в Україні

Джерело: авторська розробка на основі [3].

Facebook, YouTube та ін., у системі е-парламенту, ще не набрали достатньої сили, на відміну від європейських парламентів, які більш активно використовують мобільні додатки, що повністю дублюють офіційні сайти їхніх парламентів та надають своїм громадянам такі сервіси, як е-опитування, е-обговорення законопроектів, прямі відео трансляції з парламенту тощо.

Наприклад, у парламенті Швеції діє два *мобільних додатки*, які створені для внутрішніх потреб працівників апарату [2].

У парламентських апаратах європейських країн для впровадження інновацій *діють офіси управління інноваційними проектами як спеціальні підрозділи*, які здійснюють координацію діяльності всіх структурних підрозділів і контролюють реалізацію стратегічних документів. Це сприяє більш активному використанню наукових розробок у сфері інновацій і впровадженню їх у парламентську діяльність.

Практика роботи європейських парламентів показує, що, окрім виборчих, законодавчих і законопроектних процедур у парламентській діяльності, зарубіжні вчені розглядають ще й постзаконодавчий контроль, яким передбачають розширення участі громадськості у державних справах [12]. В українській практиці це також потрібно врахувати.

У зв'язку з цим, нами уточнена авторська теоретична модель створення електронного законопроекту у парламентській діяльності, яка включає такі етапи:

- перший етап – формування ініціативної групи розробників законопроекту з числа депутатів, їхніх помічників, профільних урядовців, експертів з числа науковців і фахівців конкретної галузі, які активно працюють із соціальними мережами;

- другий етап – використання соціальних мереж і програмних продуктів та відбір найбільш ефективних і доступних;

- третій етап – онлайн участь членів ініціативної групи розробників законопроекту у створення законопроекту;

- четвертий етап – подання законопроекту до профільного комітету парламенту для обговорення;

- п'ятий етап – онлайн голосування членів профільного комітету парламенту;

- шостий етап – висвітлення результату голосування за законопроект у соціальних мережах та пост законодавчий контроль (див.: рис. 2).

Як видно з рис. 2, на кожному етапі створення електронного законопроекту передбачено врахування таких базових принципів інноваційного розвитку парламентської діяльності, як:

- партнерство і співробітництво, яке включає взаємодію й участь експертів до процесу вироблення політики та її реалізації;

- взаємоузгодження інтересів парламенту й органів влади різних рівнів, бізнесу, громадських об'єднань;

- рівноправність між усіма членами суспільства (парламентарями, виборцями);

- цільова орієнтація на досягнення поставленої мети відповідним законопроектом;

- системність у проведенні діалогів експертів і парламентарів з метою вдосконалення законопроекту;

- адаптивність законопроекту до сучасних умов розвитку держави і суспільства;

- відкритість влади для громадського контролю у пост законодавчому процесі;

- субсидіарність, яка забезпечує розмежування сфери компетенції органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зважаючи на те, що розвиток інформаційного суспільства в Україні набуває значних темпів у сфері застосування



Рис. 2. Модель створення електронного законопроекту

Джерело: розробка автора

цифрових й інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема, й у парламентській діяльності, все ще залишається не достатньо обґрунтованою концепція електронного парламенту, в якій мають бути відображені механізми застосування інновацій у виборчому, законодавчому, законотворчому і пост законодавчому процесах. На цьому етапі розвитку інформаційного суспільства в Україні і у зв'язку з оголошеним воєнним станом у державі особлива увага має бути приділена законотворчому процесу, який передбачає включення великої кількості експертів, врахування їх думок з метою створення якісних законопроектів, що задовольнятимуть потреби й інтереси українського суспільства.

Темпи впровадження ІКТ та цифрових технологій мають бути прискореними, тому повноваження суб'єктів їх упровадження у парламентську діяльність мають бути розширені шляхом посилення інформаційної компетентності членів Апарату Верховної Ради України та запровадження у його структуру відповідного підрозділу з управління інноваціями, який сприятиме застосуванню у перспективі таких інновацій, як технології штучного інтелекту, інтерактивні платформи комунікацій парламенту з виборцями, інфраструктурні елементи надійного захисту інформаційних ресурсів е-парламенту, якісне впровадження нових ІКТ.

Список використаної літератури

1. Барматова С. Інформаційно-комунікативний простір політики: обґрунтування основних структурних характеристик. Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. 2013. Вип. 18. С. 27–35.
2. Даниленко Л. І. Інноваційний менеджмент: курс лекцій для освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування, освітня

- програма «Парламентаризм та парламентська діяльність». Київ: ННПУДС, 2024. 66 с. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/dop/337/files/1cd57ccb-17a2-426f-abfc-47558641b138.pdf>
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : підготов. Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (2015 р.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
 4. Електронний парламент. Від паперу до е-парламенту. Підсумки 1-го етапу. IT-інфраструктура. 2016. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/36112.pdf>
 5. Конституція України. URL: https://static.rada.gov.ua/NEWSAJT/site/const/pershe_chytannya_96.html
 6. Легін Л.М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення. URL: <http://oaji.net/articles/2016/3229-1463726041.pdf>. С. 199.
 7. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник /за заг. ред. д.політ.н., проф. В.А.Гошовської. К.: НАДУ, 2012. 228 с.
 8. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України, № 769 від 25 серпня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>
 9. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки: Розпорядження Голови Верховної Ради України № 278 від 05 липня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3#Text>
 10. Про інноваційну діяльність: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 36, ст. 266). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>
 11. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України: Постанова Верховної Ради України від 13 липня 1999 року. № 916-XIV. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T990916/>
 12. Франклін де Врізе, Марія Мусмуті. Парламентські інновації через постзаконодавчий контроль: новий посібник для парламентарів. К.: Пабліш Про, 2023. 96 с. URL: <https://internews.ua/storage/app/media/rang/Committees/Publications/PLS-innovations.pdf>
 13. Шевчук М. І. Відкритість національних парламентів: досвід країн Європейського Союзу. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2. С. 144–150.

AUTHORIZATION OF SUBJECTS TO IMPLEMENT INNOVATIONS IN DOMESTIC PARLIAMENTARY ACTIVITIES

Andriy Gachkov

*Kyiv National University named after Taras Shevchenko,
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service,
Department of Parliamentarism
Antona Tsedik str., 20, 03057, Kyiv, Ukraine*

The activity of the national parliament (the Verkhovna Rada of Ukraine) in the field of its implementation of one of the main functions – law-making in the conditions of the development of innovative technologies, among which information and communication (ICT), such as e-government, e-parliament, digitalization, are of particular importance.

It was determined that the main subjects of introducing innovations into national parliamentary activity are parliamentarians and employees of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, who form and implement the policy of openness of socio-political processes in the state in the conditions of the development of the information society, through the use of electronic parliament.

It was found that the quality of future laws depends to a large extent on the level of information and organizational and technical support of their activities and the creation of proper working conditions, which is characterized by the achievement of the optimal degree of orderliness of existing or potential tasks in a certain field, in particular in the field of innovative parliamentary activity, which is understood as a special type of political and administrative activity in the field of electoral, legislative and law-making processes, which is carried out by its subjects (parliamentarians and voters) at the state and local levels for the development and implementation of public policy with the use of ICT.

It was emphasized that ICT in parliamentary activity is an innovation that qualitatively changes its previous state, in particular, in the law-making process by introducing a new model of an electronic draft law, which includes the following stages: formation of an initiative group of drafters of the draft law; use of existing social networks and software products; online participation of members of the initiative group in the development and discussion of the draft law; development of the electronic voting procedure for the draft law and coverage of the result in social networks.

It is recommended to attribute the implementation of innovations to the powers of the main subjects of parliamentary activity, including the theoretical model of the electronic draft law, which requires the performance of new functions and the creation of a new unit in the structure of the national parliament for innovation management.

Key words: innovation, parliamentary activity, innovative parliamentary activity, parliamentarian, information society, information and communication technologies, digitalization, electronic parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, legislation.