



ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ПРОЦЕССАХ СОЗДАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ФОНДОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ПАРЛАМЕНТА УКРАИНЫ

Сергей АНТОНЕНКО,

соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
директор Научно-исследовательского центра правовой информатики,
член общественного совета при Государственном агентстве по вопросам электронного управления Украины

Summary

The article is aimed to research issues of public-private partnership within the creation of electronic funds of legal and regulatory information of the Parliament of Ukraine. The author shares his own experience, that lasts almost 25 years, which he gained as the constant member of development team of information and analytical service of the Administration of computer-aided systems of the Central office of Verkhovna Rada of Ukraine on developing computer-based information retrieval systems and databases in legal field. The author specifies a full timeline of development stages; he analyzes processes, connections and risks, as well as further forecasts on functioning of well-known web-portal zakon.rada.gov.ua.

Key words: e-Parliament, e-government, public-private partnership, electronic funds of legal and regulatory information, legal information science.

Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов государственно-частного партнерства в процессах создания электронных фондов нормативно-правовой информации парламента Украины. Автор делится своим почти 25-летним опытом, приобретенным им в качестве постоянного члена авторского коллектива Управления компьютеризированных систем Аппарата Верховного Совета Украины по разработке компьютерных информационно-поисковых систем и баз данных в сфере права. Приводится полная хронология событий, анализ процессов, связей, рисков, предоставлены дальнейшие прогнозы относительно функционирования известного веб-портала zakon.rada.gov.ua.

Ключевые слова: е-парламент, е-управление, государственно-частное партнерство, электронные фонды нормативно-правовой информации, правовая информатика.

Постановка проблемы. С победой Майдана и началом формирования различных сфер жизнедеятельности государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) рассматривается экспертами как один из привлекательных, высокоэффективных и надежных инструментов для построения новой успешной Украины.

Цель и задачи статьи. Осуществление качественных преобразований в информационной сфере требует целостного понимания различных аспектов многолетних процессов в стране для сохранения баланса между стратегическими интересами государства и мотивациями частных партнеров при приведении существующих взаимоотношений в соответствие с нормами действующего законодательства, использования опыта лучших отечественных и зарубежных практик по внедрению ГЧП.

Изложение основного материала. Правовыми основами ГЧП в Украине являются Конституция Украины, Гражданский кодекс Украины, Хозяйственный кодекс Украины, Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» от 01.07.2010 г. № 2404-VI (далее – Закон), другие законодательные

и подзаконные акты, а также действующие международные договоры, которые стали частью национального законодательства Украины [1].

Консультативную и практическую помощь в построении эффективных моделей ГЧП на основе многосторонних договоренностей между партнерами с распределением коммерческих и политических рисков, перспектив, а также по индивидуальным схемам финансирования и юридического воплощения оказывают на сегодня известные международные эксперты по Программе развития ГЧП – P3DP, которая финансируется через агентство США по международному развитию.

В частности, ценные рекомендации на основе собственного многолетнего практического опыта были предоставлены тренером FNI 360 Э.Б. Иносенти во время двухдневного семинара «ГЧП в системе е-правительства», который проходил в Киеве 17–18.02.2015 г., а также содержатся в руководстве USAID «ГЧП в системе электронного управления» [2].

Различные формы ГЧП в сфере электронного управления существовали в Украине также до принятия Закона [1].

На протяжении последних двух десятилетий известные государственные информационные ресурсы и реестры, возникшие как результат сотрудничества государства и бизнеса, создавались на разных условиях и по разным схемам дальнейшего существования. Авторские и имущественные права на программное обеспечение некоторых из них принадлежат государству, за пользование другими (например, за известные реестры Министерства юстиции Украины) уплачивались ежегодно многомиллионные роялти на счета оффшорных фирм, что приводило в дальнейшем к громким коррупционным скандалам при попытках перераспределить доли в доходах между бизнесом и государством или устранить из процесса сопровождения первоначальных разработчиков [3].

С использованием элементов ГЧП также происходило создание Единого государственного реестра нормативно-правовых актов Украины (далее – ЕГРНПА) и известного среди пользователей сайта парламента Украины zakon.rada.gov.ua.

В первом случае функции технического администратора ЕГРНПА почти 15 лет выполняла коммерческая



фирма ИАЦ «ЛИГА» по результатам проведенного в 2001 г. конкурса и на основе заключенного трехстороннего соглашения с Министерством юстиции Украины и подчиненным ему государственным предприятием «Информационный Центр» [4; 5].

Во втором случае действующая модель создания и функционирования электронных фондов (далее – ЭФ) нормативно-правовой информации (далее – НПИ) парламента Украины и портала zakon.rada.gov.ua была намного сложнее и сочетала в себе значительное количество взаимосвязанных краткосрочных и длительных процессов с участием Верховного Совета Украины (далее – ВС Украины), государственных учреждений, технической помощи от международных доноров, а также других организаций (см. рис.) [6].

Условные обозначения процессов:

«1» – финансирование из общего фонда государственного бюджета расходов, связанных с выполнением функций Аппаратом ВС Украины (бюджетная программа «Обслуживание и организационное, информационно-аналитическое, материально-техническое обеспечение деятельности ВС Украины», код 0111020; работа Управления компьютеризированных систем (далее – УКС) началась в 1991 г. из отдела со штатом в 9 специалистов и 2 персональных компьютеров, штат увеличился до 57 специалистов в 2010 г., из них отдел баз данных (далее – БД) НПИ состоял из 13 человек (3 программистов) [7];

«2» – финансово-техническая помощь по международной парламент-

ской программе Исследовательской Службы Конгресса США по договорам с ВС Украины на 1993–1995 гг.: создание разветвленной компьютерной сети и узла доступа к информационным ресурсам сети Интернет через один из европейских узлов в Стокгольме, начало работы известного Интернет-ресурса zakon.rada.gov.ua [8];

«3» – финансирование проектов согласно Национальной программе информатизации через ВС Украины в 1999–2009 гг.;

«4» – внесенные в парламент законопроекты «О нормативных правовых актах» и «О законах и законодательной деятельности» должны были определить и урегулировать, помимо других теоретических вопросов законотворчества, статус веб-сайтов zakon.rada.gov.ua и reestrnra.gov.ua (которые так и не были приняты) [9]; «Программа информатизации законотворческого процесса в ВС Украины на 2012–2017 гг.» была принята, однако финансирование проектов и задач по ней не началось [10];

«5» – Н.Я. Шве́ц – член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины (далее – НАПрН Украины), доктор экономических наук, профессор, в 1970–1982 гг. – начальник Республиканского научно-исследовательского информационного центра (далее – РНИИЦ) МВД УССР; в 1991–2001 гг. – руководитель УКС ВС Украины; с 2001 г. по 2010 г. – директор Научно-исследовательского центра правовой информатики (далее – НИЦ-ПИ) НАПрН Украины;

«6» – В.Ф. Севастьянов разрабатывал прототипы первых информационно-поисковых систем в сфере права в 1970-х гг. (РНИИЦ МВД УССР); был заведующим отделом БД НПИ УКС Аппарата ВС Украины (1991–2004 гг.); с 2005 г. продолжил оказывать консультативную и технологическую помощь УКС в ведении БД, содержал определенное количество специалистов; с конца 2010 г. отошел от дел;

«7» – ЗАО «Информтехнология», ООО «Системы НАУ»: компьютерная правовая система «Нормативные акты Украины» использовалась как штатная система ВС Украины в 1992–1996 гг.; за счет коммерческих поступлений от внедрения и сопровождения этой системы содержалось определенное количество специалистов, принимавших участие в обработке документов, предприятие также оказывало необходимую консультационную, технологическую и техническую поддержку; с начала 2014 г. оптимизировало расходы из-за кризиса в стране и сократило специалистов; прогнозировано оно продолжит деятельность в 2016 г. с использованием открытых данных;

«8» – ООО «Информационно-аналитический центр «БИТ»: компьютерная правовая система «ПРАВО» использовалась как штатная система ВС Украины в 1992–1998 гг., за счет коммерческих поступлений от внедрения и сопровождения этой системы содержалось определенное количество специалистов, принимавших участие в обработке документов, предприятие также оказывало необходимую консультационную, технологическую и техническую поддержку; с начала 2014 г. оно оптимизировало расходы из-за кризиса в стране и сократило специалистов; офис сдается в аренду другой организации; прогнозировано предприятие завершит деятельность в 2015 г.;

«9» – В.В. Слюсарь – программист, разработчик информационно-поисковых систем (далее – ИПС) «Законодательство» (третьей штатной системы ВС Украины), работал в отделе БД НПИ УКС Аппарата ВС Украины (1996–2004 гг.); с 2005 г. из-за изменения технологий оффлайновые системы перестали массово использовать в ВС Украины (остались на ноутбуках депутатов и для выпуска CD дважды в год); продолжил сопровождать программное

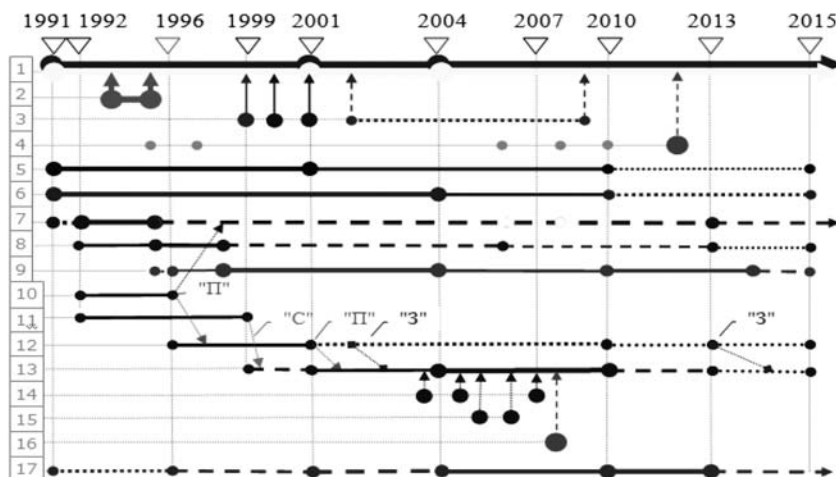


Рис. Процессы создания ЭФ НПИ парламента Украины



обеспечение ИПС «Законодательство» для этих пользователей, оказывал консультационную и технологическую помощь, содержал часть сотрудников, которые обрабатывали документы; с мая 2015 г. персонал сокращен; другие зарезервированные фонды, за счет которых можно было бы поддерживать это направление, окончательно исчерпаны; прогнозировано с 2016 г. он прекращает это направление деятельности;

«10» – хозрасчетный участок при Управлении делами ВС Украины работал с 1992 г. по 1996 г., заключал первые договоры («П» – пользователи) на установку и сопровождение оффлайн-ИПС в сфере права («НАУ», «ПРАВО») в органах государственной власти (КРУ, Верховный Суд Украины, Конституционный Суд Украины, Генеральная прокуратура Украины, областные и районные советы, налоговая), средства от поступлений преимущественно использовались на текущие расходы ВС Украины и народных депутатов; оплата труда специалистов, приобретение компьютерной техники и программного обеспечения осуществлялись по остаточному принципу;

«11» – Институт проблем регистрации информации НАН Украины с 1992 г. по 1999 г. за счет поступлений средств от реализации проекта электронной компьютерной газеты «Все-Всем» (через канал УТ-1 передавалась пользователям на всей территории Украины правовая, экономическая, научно-техническая и другая информация [11]) содержал часть коллектива («С» – сотрудники), который занимался обработкой НПИ при ее внесении в технологическую БД ВС Украины; с 1999 г. проект завершился, специалисты были переведены в созданный НИЦПИ НАПрН Украины;

«12» – совместное украинско-венгерское предприятие в форме общества с ограниченной ответственностью «Библиотека официальных документов при Управлении делами Верховного Совета Украины» (далее – СП БОД) было создано в ноябре 1996 г. для издания и распространения в Украине и за ее пределами законов, нормативных документов Украины и других государств, обеспечения формирования и функционирования эталонной БД в сфере законотворчества, поддержания ее в актуальном состоянии, распростра-

нения среди пользователей правовой информации законодательных актов посредством компьютерной сети. Учредителями стали Управление делами ВС Украины (51%), Государственное предприятие «Кьозльонь эш Лапкиадо КФТ» – издательство вестников и газет Правительства Венгрии (5%), Венгерское информационное и переводческое объединение «Типорама» (5%), Информационно-издательское агентство «ИВА» Украина, Ужгород (39%).

СП БОД с 1996 г. по 2001 г. обслуживало по договорам пользователей ИПС «Законодательство», которые были переданы ему после прекращения деятельности хозрасчетного участка при Управлении делами ВС Украины; областные и районные советы и государственные администрации, которым в 2000 г. и 2001 г. были установлены ИПС по Национальной программе информатизации, также в дальнейшем обслуживались этим предприятием до принятия учредителями решения о его ликвидации в декабре 2001 г., затем договоры были переоформлены на НИЦПИ НАПрН Украины; СП БОД на сегодня еще не ликвидировано;

«13» – НИЦПИ (с 2012 г. Институт информатики и права (далее – НИИПИ)) – один из шести институтов НАПрН Украины, созданный постановлением Кабинета Министров Украины от 21.06.2001 г. № 671. Первым руководителем с 2001 г. по 2010 г. был Н.Я. Шве́ц.

Заработная плата коллективу, который принимает участие в формировании технологической БД НПИ (отдел системной информатизации законотворческой деятельности (до 2014 г.) – 20 человек), выплачивается за счет государственного бюджета Украины (код 6581030, «Фундаментальные исследования в области законодательства и права», расходы НАПрН Украины) по сметам научно-исследовательских работ: «Исследование, разработка и развитие компьютеризированных систем информационно-аналитического обеспечения законотворческой, нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной, судебной и правообразовательной деятельности» (2001–2010 гг., руководитель Н.Я. Шве́ц), «Разработка информационно-аналитических подсистем электронного парламента Украины»

(2011–2015 гг., до 2014 г. руководитель С.А. Антоненко).

Академия не обеспечила институт помещением («З» – здание), а также на протяжении 2001–2013 гг. финансирование других расходов по обеспечению деятельности и премированию работников осуществлялось за счет поступлений от оплаты пользователями предоставляемых услуг по сопровождению ИПС «Законодательство» и других договоров («П» – пользователи).

В 2010 г. руководство НИЦПИ сменилось. Началось сокращение специалистов, в связи с чем ухудшилось наполнение БД, перестала вестись терминология законодательства на сайте парламента, почти прекратилось поступление дополнительных средств от хозрасчетной деятельности института, новые руководители научных тем не имели специального образования и необходимого опыта работы в информационной сфере.

С января 2015 г. бюджетное финансирование института было уменьшено, специалисты, принимающие участие в формировании БД НПИ парламента, работают на условиях неполной рабочей недели.

Прогнозировано НИИПИ и академия, скорее всего, будут реформированы в 2016 г., что без создания действенной альтернативы на уровне решения правительства приведет к сокращению вводимых в БД парламента документов до уровня законопроектов и законов ВС Украины, подзаконные акты вводиться не будут;

«14» – договоры на создание украинской версии Тезауруса EUROVOC между Управлением делами ВС Украины и НИЦПИ (2003 г., 2004 г. и 2007 г.); результаты разработки переданы ВС Украины;

«15» – финансирование проектов по Национальной программе информатизации (2005–2006 гг., исполнитель НИЦПИ);

«16» – разработка проекта совместного ведения БД НПИ ВС Украины, Кабинета министров Украины и НИЦПИ (2008 г., в рабочую группу входили Н.Я. Шве́ц, А.А. Сидоренко, И.А. Здебза, Е.Л. Клепец, С.А. Антоненко); проект не реализован из-за начала финансового кризиса и прекращения государственного финансирования на информатизацию;



«17» – С.А. Антоненко – разработчик одной из первых компьютерных ИПС в сфере права (1988–1991 гг.), постоянный член авторского коллектива по разработке компьютерных ИПС в сфере права УКС ВС Украины; заведующий научным отделом системной информатизации законотворческой деятельности – заместитель директора НИЦПИ НАПрН Украины (2004–2013 гг.); заместитель генерального директора СП БОД (2004–2013 гг.); руководитель НИР «Разработка информационно-аналитических подсистем электронного парламента Украины» (2011–2013 гг.); директор ОО «Научно-исследовательский центр правовой информатики» (с 2015 г.).

Выводы. Процессы создания ЭФ НПИ парламента Украины (1991–2015 гг.) происходили в условиях отсутствия единой государственной политики в этой сфере, без разработки и принятия на общегосударственном уровне модели, концепции и программы правовой информатизации, а также соответствующих законодательных актов [12].

Несмотря на то, что веб-портал парламента zakon.rada.gov.ua по совокупности признаков является стратегическим информационным ресурсом страны, он содержит полную нормативно-правовую базу со дня независимости Украины, со всеми изменениями, дополнениями, редакциями документов и системой гиперссылок, с бесплатным доступом почти 400 тыс. ежедневных пользователей; правовой статус этого ресурса и сегодня остается неопределенным.

Как свидетельствуют результаты исследований, при отсутствии стопроцентного бюджетного финансирования на создание и поддержку функционирования наличие этого информационного ресурса в стране является скорее следствием благополучного стечения различного вида обстоятельств, произошедших в результате совместных усилий отдельных людей, чем показателем слаженной и эффективной работы государства в целом.

Фактически zakon.rada.gov.ua – это удачный стартап, которому сегодня исполняется почти 20 лет, созданный коллективом энтузиастов. Весь этот успех был бы невозможен без ощущения удачи, видения будущего, веры в результат, объединения многолетних

усилий большого количества людей, международной технической помощи, а также использования элементов ГЧП в информационной сфере.

Список использованной литературы:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Інноценті Е.Б. Державно-приватне партнерство в системі електронного урядування / Е.Б. Інноценті // Посібник ДПП в системі е-уряду [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ppr-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPPs-in-e-Gov-Guide_ukr.pdf.

3. Тарасовский Ю.С. Игра на ролях. Кто изачем положил госреестры / Ю.С. Тарасовский // ЛИГАБизнесИнформ. – 2013. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://news.liga.net/articles/economics/906051-igra_na_royalti_kto_i_zachem_polozhil_gosreestry.htm.

4. 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.

5. 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.

6. Сахно А.В. Зачем платить за компьютерные правовые системы / А.В. Сахно // Companion. – 2000. – № 43(195). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.companion.ua/articles/content?id=4810>.

7. Черних С.П. Від арифмометра до високих технологій. До 40-ї річниці створення інформаційної служби МВС України : в 2 т. / С.П. Черних, О.М. Іщенко, І.А. Аршинов. – Запоріжжя : Просвіта, 2012. – Т. 1. – 2012. – 472 с. ; Черних С.П. Від арифмометра до високих технологій. До 40-ї річниці створення інформаційної служби МВС України : в 2 т. / С.П. Черних, О.М. Іщенко, І.А. Аршинов. – Запоріжжя : Просвіта, 2012. – Т. 2. – 2012. – 640 с.

8. Про Договір про співробітництво Президії Верховної Ради України і

Дослідницької Служби Конгресу Сполучених Штатів Америки : Постанова Президії Верховної Ради України від 15.03.1993 р. № 3054-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Електронні фонди нормативно-правової інформації парламента 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.

10. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 рр. : Постанова Верховної Ради України від 05.07.2012 р. № 5096-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.

11. Кожешкурт В.І. Технології масового розповсюдження комп'ютерної інформації / В.І. Кожешкурт, І.В. Петров, Б.О. Березін, А.М. Стеценко, Н.В. Солоніна, В.О. Леснов // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2010. – Т. 12. – № 2. – С. 227–231.

12. Антоненко С.А. Моделі побудови єдиної загальнодержавної системи правової інформації в Україні / С.А. Антоненко // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – 2015. – № 4(14).