

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ РЕСУРСИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЄКТІВ

У статті розкрито сутність і тенденції розвитку інформаційно-комунікативних ресурсів Верховної Ради України та їх вплив на виконання парламентом конституційних повноважень щодо реалізації соціальних проєктів.

Ключові слова: інформаційна політика, інформаційна діяльність, інформаційне суспільство, інформаційна безпека, парламентські комунікації, парламентська преса, електронне врядування, електронний парламент, соціальні проєкти.

Комунікативний процес між державною владою й громадськістю – одвічна проблема всіх демократичних суспільств. Парламент є об'єктом інтенсивної політичної комунікації з боку громадян: його критикують, до нього апелюють, з ним асоціюють багато явищ і процесів, що відбуваються в державі. У масовій свідомості парламент є уособленням суспільної мотивації, індикатором політичної культури та електоральних сподівань, очікувань і вимог соціальної справедливості. Роль і місце парламенту в політичній комунікації пов'язані з механізмом його формування засобами електоральної стратифікації в процесі народного волевиявлення. Тому ефективна комунікація в парламенті – це передумова якісної та продуктивної взаємодії влади та громадськості в законотворчому процесі.

В Україні в комунікаційному процесі трикутника "Верховна Рада – Громадські організації – ЗМІ" існують суттєві перепони на шляху до ефективної комунікації. Безумовно, всі суб'єкти парламентської комунікації в той чи інший спосіб підтримують зв'язки між собою. Однак комунікація між згаданими трьома суб'єктами суспільно-політичного процесу відбувається переважно за допомогою традиційних її каналів (письмових звернень, листів, запитів, телефонного зв'язку, особистих зустрічей тощо). Консерватизм у зміні й налагодженні нових каналів комунікації часто породжує уповільнення та затримування, несприйняття на офіційному рівні інформації, що призводить до колапсу комунікаційного процесу загалом.

Саме тому вивчення цієї проблематики є надзвичайно актуальним для слухачів спеціальності "Парламентаризм та парламентська діяльність" і має практичне значення для підвищення ефективності комунікативного процесу Верховної Ради України.

Досвід європейського парламентаризму актуалізує проблему інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності Верхо-

вної Ради України, зокрема таких функцій, як законодавча, контрольна, установча, фінансова (бюджетна). Аналіз механізмів промульгації парламентських функцій каналами політичної комунікації дає можливість виокремити *інформаційну складову* в парламентській практиці, якій підпорядковані всі комунікативні ресурси Верховної Ради України.

Визначення поняття "*інформаційна діяльність парламенту*" як повноцінної категорії тезаурусу розглядається у вузькому та широкому тлумаченні.

Інформаційна діяльність у вузькому значенні – складова контрольної функції парламенту, одержання парламентом інформації в процесі подолання перешкод з боку виконавчої влади, яка за допомогою введення поняття "службової таємниці" кореспондує з практикою застосування спеціальних імунітетів щодо урядової інформації.

Конкретизація інформаційної діяльності парламенту спрямована на виконання двох основних завдань:

- 1) забезпечення парламентарів інформаційним матеріалом, необхідним для прийняття рішень;
- 2) формування каналів отримання об'єктивної інформації щодо державних і суспільних інтересів у плані постановки проблеми виводить інформаційну складову за межі механізму парламентського контролю.

Здійснення парламентом інших функцій, передовсім законодавчої, реалізується каналами політичної комунікації, що можливе за умов інформаційно-комунікаційного забезпечення. Тому правомірним є розглядати інформаційну діяльність у її широкому тлумаченні. Інформаційна складова парламенту в широкому розумінні визначає інформаційне забезпечення його роботи, поширення інформації про парламентську діяльність через інформаційні служби й системи.

Інформаційна діяльність парламенту посилює вплив політичної комунікації на мотивацію поведінки громадян, дії народних депутатів, представників владних структур,

політичних партій та громадянських об'єднань, які беруть участь у законотворчому процесі, у формі парламентсько-президентського правління.

Інформаційна діяльність Верховної Ради України включає:

- визначення основних засад державної інформаційної політики;
- законодавчу діяльність у сфері інформації;
- інформаційне забезпечення законопроектної роботи;
- вивчення досвіду роботи зарубіжних парламентів та організацію навчання народних депутатів України;
- поширення інформації про діяльність Верховної Ради України;
- розгляд індивідуальних та колективних звернень громадян до Верховної Ради України;
- забезпечення роботи парламентської бібліотеки, видавництва, парламентських науково-дослідних і експертних структур (Інститут законодавства Верховної Ради України та ін.), парламентських ЗМІ, архіву та інших інформаційних служб.

Таким чином, оцінювання ефективності виконання парламентом своїх конституційних повноважень можливе лише через інформаційно-комунікаційні ресурси, що забезпечують функціонування політичних інститутів і зв'язок складових політичної системи загалом. Це водночас сприяє реалізації соціальних проектів, які ініційовані Президентом України, парламентськими фракціями, групами та урядом.

Одним з визначальних напрямів є створення умов для поступу України до інформаційного суспільства. Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у парламентську діяльність простежується в офіційних документах, таких як: Закон України "Про загальнодержавну програму "Електронна Україна" на 2005–2012 роки" [1]; довгострокова державна програма "Електронна Україна" – для розвитку Інтернет-індустрії й створення на її базі "електронної держави", розроблена Державним комітетом зв'язку та інформатизації України (2002 р.) [2]; Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010–2015 роки [3] тощо.

Прийняття Проекту Постанови Верховної Ради України "Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010–2015 роки" від 01.07.2010 р. № 6633 сприяло відкритості діяльності Верховної Ради України, реалізації конституційних прав громадян в інформаційній сфері. Цей документ визначив положення цілої низки законів України та інших законодавчих актів, які створювалися з урахуванням прогресивної світової думки під впливом об'єктивних вимог і викликів часу. Його можна вважати квінтесенцією Законів України "Про інформацію", "Про захист інформації в інформаційно-

телекомунікаційних системах", "Про Національну програму інформатизації", "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки", "Про електронні документи та електронний документообіг" [4], "Про електронний цифровий підпис", "Про телекомунікації", "Про статус народного депутата України", "Про комітети Верховної Ради України", Постанови Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні" від 01.12.2005 р. № 3175-IV, де окреслено засадні принципи створення інформаційних електронних ресурсів і захисту інформації [4].

Одним із чинників реалізації соціальних проектів є Програма інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України, яка окреслила пріоритетність науково-технічного та інноваційного розвитку держави, її інформаційної інфраструктури, що сприяло збільшенню різноманітності й кількості електронних послуг, упровадженню інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери суспільного життя та забезпечило максимальний доступ громадян до інформаційних ресурсів і телекомунікаційних послуг.

Пріоритетними завданнями Програми було створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи "Електронний парламент" (далі – Система) та її центральних підсистем: "Електронний офіс народного депутата України"; "Електронний Комітет"; "Електронна погоджувальна рада"; "Електронна бібліотека і архів"; "Система електронного голосування та підрахунку голосів" [2].

Таким чином, створення Системи забезпечить законодавчому органу більшу ефективність, прозорість, доступність та звітність у його діяльності. "Електронний парламент" забезпечить не лише повну автоматизацію етапів законотворчого процесу, а й інформаційну взаємодію Верховної Ради України з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів парламенту. Усі ці заходи сприяють:

- реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України;
- збільшенню відкритості й прозорості її діяльності, утвердженню конституційних прав громадян, у тому числі в соціальній сфері;
- забезпеченню ефективної роботи парламенту, всезагального доступу інформації парламенту для громадян, незважаючи на їхні особисті ресурси чи можливості;
- поліпшенню механізмів звітності парламенту та його членів своєму електорату;
- налагодженню діалогу між парламентом, його членами та громадянами;
- гарантуванню безпеки інформації й конфіденційності особистої інформації;

– участь у глобальному інформаційному суспільстві.

Відкритість парламенту передбачає доступність інформації про його процедури для громадськості. Незважаючи на актуальність питання безпеки в цьому контексті, більшість демократичних парламентів знаходять шляхи балансувати між відкритістю та захистом внутрішньої інформації. Саме так вони утверджуються як інститути громадянського суспільства, які відображають інтереси всього населення, а не лише власних членів. Інформаційна діяльність парламенту полягає в його визначенні як єдиного комунікатора ключових складових інформаційного суспільства. Для сучасного українського інформаційного законодавства характерна розгалуженість нормативно-правових актів, яких, за підрахунками експертів, діє понад двох тисяч [4]. Інформаційному законодавству України властиві фрагментарність, дублювання, наявність суперечностей в окремих нормативно-правових актах. Недосконалість інформаційного законодавства пояснюється розпорошеністю в предметах відання суб'єктів законодавчої ініціативи та недосконалістю інформаційно-фахового супроводу відповідних законопроектів, відсутністю належного механізму понятійної узгодженості у визначенні ключових понять під час кодифікації тематично споріднених законодавчих актів, які приймає парламент різних каденцій.

Розв'язання зазначених проблем у контексті інформаційної діяльності парламенту передбачає окреслення витоків її реалізації в напрямі планування й здійснення законодавчої функції Верховної Ради України. Проте тлумачення самого процесу законотворення як механізму створення відповідних передумов висуває на порядок денний комунікативну структурування єдиного законодавчого органу, який виписаний у Регламенті Верховної Ради України.

Концепт комунікації дає змогу з'ясувати зв'язки між суб'єктами політичного процесу та висвітлити різнобічні сторони політичного життя в парламентській діяльності. Парламентарії відстоюють власні позиції в спілкуванні з колегами, інформують громадськість про стан справ в органі народного представництва, пояснюючи й обґрунтовуючи власні дії. Думки й настрої громадськості також впливають на особливості здійснення парламентського процесу. У цьому сенсі нарівні з терміном "політичні комунікації" використовують термін "парламентські комунікації".

Предметна основа парламентських комунікацій тісно пов'язана з характеристиками суб'єктів, які передають та споживають інформацію. Суб'єкти парламентських комунікацій розподіляють за спрямованістю інформаційних зв'язків:

– з одного боку, це парламент загалом, парламентські фракції, інші політичні

угруповання в парламенті, комітети та комісії, окремі депутати (тобто суб'єкти політичних комунікацій у парламенті);

– з іншого боку, це громадськість загалом, політичні партії, інститути самоорганізації населення (групи інтересів, групи тиску, групи підтримки тощо), окремі громадяни (тобто, позапарламентські суб'єкти політичних комунікацій).

Комунікативні ресурси таких суб'єктів залежать від етапів організації роботи парламенту, зокрема:

- 1) у циркуляції в інформаційному просторі, що є неодмінною складовою виборів до Верховної Ради України (нав'язування думки виборцеві щодо необхідності електоральної підтримки цієї конкретної політичної сили чи конкретного кандидата в депутати);
- 2) другий полягає у структуризації парламенту (формування складу комітетів, визначення предметів відання профільних комітетів та їх оптимальної кількості, формування коаліції депутатських фракцій, процедуру обрання керівництва парламенту, налагодження відносин між представниками більшості й опозиції);
- 3) третій – у забезпеченні комунікативних мереж політичною інформацією, передовсім, законодавчого характеру (процес створення, поширення та інтерпретації в системі причинно-наслідкового зв'язку, коли мотивація законодавчих ініціатив, перетворюючись на носія відтворення соціальної потреби у формі законодавчих актів, повертається до парламенту на рівні електоральної поведінки, оціночних суджень, громадської думки тощо).

Проблеми зростання інформаційного обсягу парламентської практики актуалізують комунікативні можливості виконанням Верховною Радою України своїх повноважень у підрозділах парламенту, зокрема, порядок діяльності депутатських фракцій. Упорядкування кількості фракцій у парламенті відповідно до змішаної системи виборів народних депутатів обмежила комунікативні функції органів парламенту. Практика утворення різних депутатських об'єднань залишає депутатам можливість корпоративного обговорення законопроектів, інших питань діяльності парламенту. Депутатський корпус продукує інші канали комунікації за рахунок утворення депутатських об'єднань і підвищення комунікативної ефективності парламентських фракцій.

Комунікативна місткість інформаційної діяльності парламенту не обмежується викладеним вище переліком, а конкретизує її напрямом щодо забезпечення конституційних повноважень. На рис. 1 зображено інфраструктуру парламентської комунікації. Пріоритетність інформаційної діяльності парламенту полягає в реалізації публічних форм парламентської комунікації в сесійній залі.

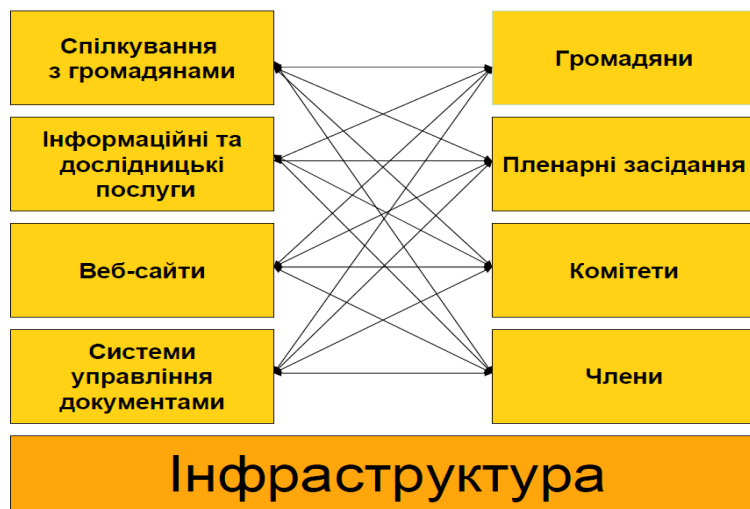


Рис. 1. Інфраструктура парламентської комунікації

На відміну від пленарних засідань, модель публічної форми роботи парламенту як представницького органу помітно матеріалізується у форматі проведення парламентських слухань. Однією з найсуттєвіших рис парламентських слухань є доволі широке залучення громадськості до обговорення питань, засобів масової інформації для їх висвітлення, коментування та інтерпретації. У такому ракурсі зникає комунікативний бар'єр поміж проведенням парламентських слухань у Верховній Раді України і слухань у комітетах Верховної Ради України. У першому варіанті слухання проводять з метою вивчення питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання, стану виконання Кабінетом Міністрів Конституції України, законів України та постанов Верховної Ради із залученням представників органів державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представників громадськості. У другому – слухання проводять з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших рішень Верховної Ради України.

Метою слухань є отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядає комітет Верховної Ради України, їх детальне вивчення та обговорення, залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства. Інформаційна складова слухання в комітетах дає змогу підвищити професійність проведення всієї форми парламентського контролю, розвантажити роботу самого парламенту, зосередитися на розв'язанні законодавчих питань, підвищити оперативність при підготовці та проведенні слухань. Проте експерти Програми

сприяння парламенту України II висловили сумнів щодо повноцінного проведення зазначених заходів та цивілізованого розв'язання конфліктних ситуацій при обговоренні спірних питань за умов великої аудиторії [5]. У цьому разі різнопланово тлумачиться сутність інформаційної діяльності парламенту на стадії підготовки рішень та їхнього прийняття на рівні депутатського корпусу.

У внутрішньопарламентських комунікативних зв'язках виразно спостерігається непримиренність опонентів та бажання за будь-яких обставин нав'язати свою думку опонентам. Почасти це пояснюється об'єктивними причинами, відстоюванням власної позиції та бажанням "проштовхнути" бажаний проект рішення. За таких умов різко знижується можливість конструктивної співпраці парламентаріїв, які "a priori" надміру критично ставляться до опонентів. Так званий "імперативний" тип парламентського дискурсу, який відзначається схильністю до методів емоційно-експресивного тиску (а також гіперболізації, категоричності суджень, некоректної метафоричності), заважає налагодженню плідної роботи українського парламенту.

У системі політичної комунікації важливе місце посідає аналіз зв'язків різних шарів інформації, що зазнають трансформації в процесі основних складових її опрацювання в режимі "облік" – "аналіз" – "планування" – "прогнозування" (рис. 2).

Отже, опрацювання основних потоків правової інформації належить до компетенції аналітичних служб парламенту, а також відповідальних науково-дослідних установ. Їхня результативність, кінцевий результат пов'язані з тим, що останнє слово в законодавчому процесі залишається за депутатами.

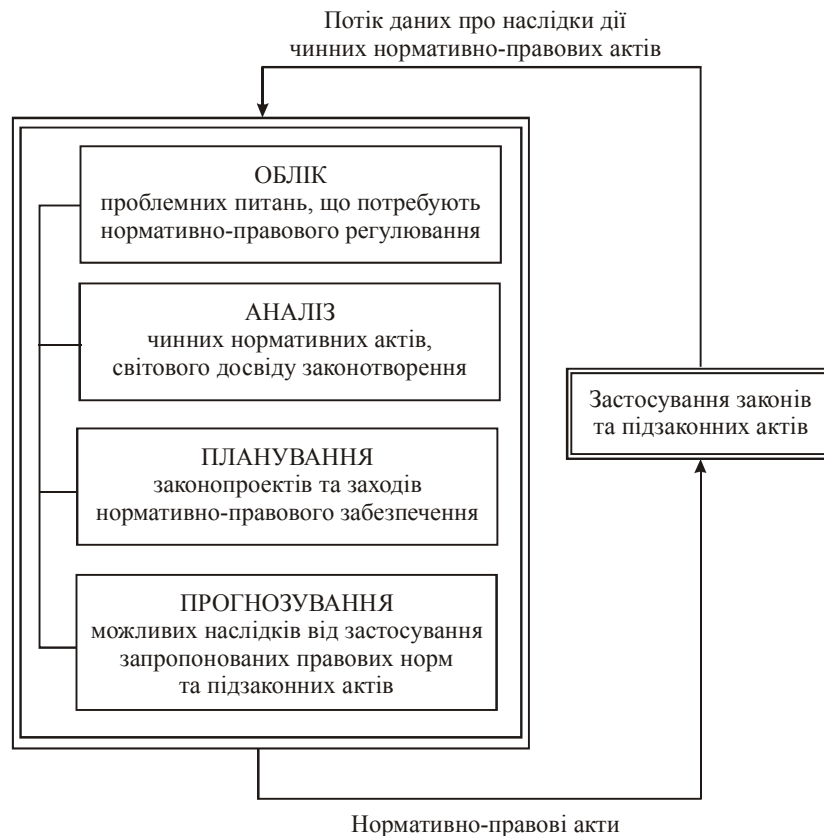


Рис. 2. Основні етапи опрацювання потоків інформації [6]

Комунікаційні потоки в напрямі від парламенту до громадськості частково визначені в нормативно-правових актах. На законодавчому рівні, зокрема, визначено:

- 1) необхідність оприлюднення та опублікування законів як передумови набуття ними чинності (відповідно до Конституції України);
- 2) обов'язок народного депутата України підтримувати зв'язок з виборцями, інформувати виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей та через ЗМІ; право народного депутата України на депутатський запит, на депутатське звернення, на забезпечення інформацією, на одержання інформації від органів публічної влади та їх посадових осіб (відповідно до ст. 7, 15, 16, 17 19, 24 Закону України "Про статус народного депутата України") [7];
- 3) засади відкритості та гласності роботи Верховної Ради. Відкритість забезпечується шляхом допуску на засідання парламенту в установленому порядку представників ЗМІ, а гласність – шляхом їх трансляції по телебаченню й радіо, публікації стенографічних бюлетенів парламентських засідань, її рішень у "Відомостях Верховної Ради України", газеті "Голос України" та інших виданнях, розміщення офіційної інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради, а також чітко обумовлених випадках проведення

закритих засідань; відповідно до ст. 3, 4 Регламенту.

Оприлюднення нормативно-правових актів для набрання ними чинності здійснюється такими виданнями, як "Офіційний вісник України", "Відомості Верховної Ради України" та газета "Урядовий кур'єр". Водночас, згідно зі ст. 134 регламенту Верховної Ради України, джерелами офіційного оприлюднення визнані лише "Відомості Верховної Ради України" та газета "Голос України".

Висновки. Поряд з позитивними тенденціями є ряд недоліків. Так, відкритою залишається проблема підвищення якості нормативно-законодавчого регулювання суспільних відносин, певна несистемність української правової політики в інформаційній сфері. Значну кількість законодавчих актів ухвалюють для вирішення певних тактичних завдань, задоволення кланових інтересів, без урахування національних стратегічних орієнтирів, що негативно впливає на реалізацію соціальних проектів, створює конфронтацію між парламентаріями та електоратом.

Список використаної літератури

1. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

2. Електронний уряд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд.
3. Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2010–2015 роки : Проект Постанови Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Ліга Закон. Головний правовий портал України. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DF54900A.html.
4. Законодавство України про інформацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110113>.
5. Слухання у комітетах Верховної Ради України : практич. посіб. / відп. ред. Л. А. Андрієвська, Е. Р. Рахімкулов. – 2-е вид., доп. – Київ : К. І.С., 2012. – 210 с.
6. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та право-освітньої діяльності : програма / Л. Є. Горьовий, М. Я. Швець, Т. Г. Дрогаль.
7. Про статус народного депутата України : Закон України // Верховна Рада України : офіц. видання. – Київ : Парламентське вид-во, 2001. – 38 с.
8. Ганжуров Ю. С. Політична комунікація: проблеми структуризації / Ю. С. Ганжуров // Політ. менедж. – 2004. – № 2. – С. 121–130.

Стаття надійшла до редакції 02.06.2015.

Ларина Н. Б. Информационно-коммуникационные ресурсы парламента Украины: сущность и тенденции реализации социальных проектов

В статье раскрыта сущность и тенденции развития информационно-коммуникативных ресурсов Верховной Рады Украины и их влияние в части выполнения парламентом конституционных полномочий по реализации социальных проектов.

Ключевые слова: *информационная политика, информационная деятельность, информационное общество, информационная безопасность, парламентские коммуникации, парламентская пресса, электронное управление, электронный парламент, социальные проекты.*

Larina N. Information and Communication Resources of the Parliament of Ukraine: Core Points and Tendencies in the Implementation of Social Projects

Communicative process between the state government and the public is the core problem of all democratic societies. The parliament is an object of intensive political communication as seen by the citizens. Efficient communication in the Parliament is the background for qualitative and productive interaction between the government and the public within the law-drafting process.

Exploration of the sources of new communication channels often results in slowing down and delay, rejecting of the information on the official level, which results in collapse of the communication process as a whole. Thus the analysis of this problem is very up-to-date for the students of the specialization Parliament Affairs and Parliament Activity and it has the practical value as it may influence improving of the communication process of the Parliament of Ukraine.

European parliament experience makes the problem of information and communication provision of the Ukrainian Parliament activity, such its functions as legislative, control, nominative, budget ones, quite urgent. Analysis of the techniques of promulgation of the parliament functions by the channels of political communication helps to single out the information component in the parliament activity, which subordinates all communicative resources of the Parliament of Ukraine.

Work with main legal information flows is provided by the analytic departments of the Parliament along with the scientific and research institutions. Their efficient work and final result are determined by the fact that the final word in the legislative process belongs to the members of parliament.

Communicative flows from the Parliament to the public are outlined partly in the regulatory legal acts.

Publication of regulatory legal acts for their enforcement is provided by such editions as "Oficiynyi visnyk Ukrainy" ("Official Bulletin of Ukraine"), "Vidomosti Verkhvnoi Rady Ukrainy" ("Verkhovna Rada of UkraineNews") and "Uriadovyi Kurier" ("Governmental Courier") newspaper. Besides by the Parliamentary Rules article 134 it is determined that the only official sources for making information public are "Vidomosti Verkhvnoi Rady Ukrainy" ("Verkhovna Rada of UkraineNews") and "Golos Ukrainy" ("The voice of Ukraine") newspaper.

Along with the positive tendencies there are some disadvantages. Urgent is the problem of improving the quality of legislative regulation of the social relations, unsystematic character of state legislative policy in the field of information. A lot of legislative acts are adopted for resolving of specific tasks, for satisfying clannish interests without taking into account national strategic reference points which influences badly implementation of social projects creates confrontation between MPs and electorate.

Key words: *information policy, information activities, information society, information security, parliamentary communications, the parliamentary press, electronic control, e-parliament, social projects.*