

23. Чорнобай А. М. Правові засоби захисту персональних даних працівника: Автореф. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Чорнобай Антоніна Миколаївна. – Одеса, 2006.–21 с. 24. Шахбазян К. С. Міжнародно-правові основи регулювання відносин в мережі Інтернет: Дис... канд. наук: 12.00.11 / Шахбазян Карина Суренівна. – К., 2009. – 221 с. 25. Internet World Stats [електронний ресурс] World Internet Users and Population Stats on March 31, 2011. – Режим доступу до документа: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> 26. Wikileaks [електронний ресурс] Secret US Embassy Cables. – Режим доступу до документа: <http://www.wikileaks.ch/>

УДК 651.928

## ПОГЛЯД НА ПРАВОВУ ОСНОВУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Роман Луценко

Національний технічний університет України “КПІ”

*Анотація:* Розглядаються питання, пов’язані з особливостями правового регулювання інформаційного забезпечення законотворчого процесу України. Визначені прогалини в законодавстві та сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення.

*Summary:* Legal regulation of information supply of the legislative process in Ukraine is discussed. The legislative gaps and proposals for its strengthening are defined.

*Ключові слова:* Інформаційне забезпечення, законотворчий процес, законодавство, інформаційне суспільство.

### І Вступ

Розвиток законотворчої діяльності в Україні, починаючи з 1991 р., був спрямований на створення цілісної, узгодженої системи законів, реалізація яких сприятиме подальшому розвитку України як демократичної, правової держави, забезпеченню охорони прав і свобод людини, переходу до нової економічної системи, зміцненню її зовнішньополітичних, економічних, науково-технічних, культурних та гуманітарних зв’язків із зарубіжними країнами.

За показниками кількості прийнятих законів Верховна Рада України вийшла на рівень парламентів розвинутих демократичних держав. Разом з тим, теорія і практика законотворчого процесу висувають численні вимоги щодо його вдосконалення як основного напрямку розвитку сучасної правової системи України.

Покращення процесу підготовки і прийняття законів має стати наслідком інтеграції зусиль законодавчої і виконавчої влади – з одного боку, і суспільства – з іншого. Цього вимагають існуючі факти прийняття недостатньо якісних законодавчих актів, які містять суттєві прогалини та положення, що суперечать одне одному. Часом це викликано невиправданим поспіхом при підготовці і прийнятті законів, надмірною деталізацією, що негативно впливає на їх «стабільність» і на реальне застосування законів на практиці. Суттєвою проблемою залишається корпоратизація законотворчого процесу, пов’язана з прийняттям законодавчих рішень на користь групових, корпоративних інтересів, тоді як закон має виражати загальну волю та загальні інтереси.

На ефективність законотворчого процесу впливає те, що він продовжує розглядатися у відриві від суспільної практики, нагальних інтересів і запитів більшості громадян. Про це свідчить стан українського законодавства, яке ще й досі є неспорядкованим, має неузгоджену внутрішню систему.

Завдання вдосконалення законотворчої діяльності вимагає підняття на якісно новий щабель її наукового, нормативно-правового та організаційного забезпечення, у тому числі за напрямком вдосконалення чинного законодавства, яке регулює інформаційне забезпечення законодавчої процедури. Адже, нормативно-правове врегулювання відносин у вказаній сфері законотворчої діяльності ще не повною мірою відповідає вимогам практики. Значна нормативно-правова база у цій галузі (налічується майже 100 актів різної юридичної сили) складається з розгалуженого масиву нормативно-правових актів, які не здатні справляти цілісний правовий вплив на інформаційне забезпечення законотворчої діяльності.

Проблема правового врегулювання пов’язана з тим, що розвиток інформаційного забезпечення законотворчого процесу відбувається у тісному взаємозв’язку зі світовими тенденціями, які пов’язані з становленням інформаційного суспільства, впровадженням нових інформаційних технологій, що стали істотним компонентом соціальної реальності й можуть розглядатися як фактор, що впливає на всі сфери життєдіяльності людини і суспільства.

## II Основна частина

Під інформаційним забезпеченням законотворчого процесу слід розуміти процес одержання, оцінки, зберігання, обробки та систематизації інформації, що включає комплекс інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних заходів, та забезпечує ефективне використання суб'єктами законотворчого процесу інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційних технологій на різних етапах і стадіях законотворчої діяльності.

Розглядати перспективи розвитку інформаційного забезпечення законотворчого процесу в Україні не можливо поза аналізом світових тенденцій, які пов'язані з утвердженням інформаційного суспільства, впровадженням нових інформаційних технологій, що стали істотним компонентом соціальної реальності й можуть розглядатися як фактор, що впливає на всі сфери життєдіяльності людини і суспільства. Швидкість поновлення таких технологій набагато вища, ніж в інших галузях. Так, покоління інформаційних технологій змінюються кожні 3-5 років. Можливо саме тому інтелектуальне освоєння результатів такого динамічного розвитку не встигає за зростанням обсягів нової інформації [1].

Інформація є найнеобхіднішим атрибутом сучасності, а її доступність завдяки комп'ютеризації та Інтернету сприяє вільному вибору джерел та їх інтерпретації. Виникає відкритість суспільства: інформаційна свобода робить принаймні прозорішим підгрунтя суспільного життя [2].

Український парламент приділяє недостатню увагу питанням розвитку інформаційного суспільства. Верховна Рада України має посилити свій вплив на ці процеси та відігравати в них важливу роль. Можливо, створення спеціального парламентського комітету з питань розвитку інформаційного суспільства дозволило б активізувати законотворчу роботу в цьому аспекті, привернути увагу зацікавлених кіл, залучити до цієї роботи науковий потенціал, тощо. Серед основних завдань у цьому напрямку, на мій погляд, виділяється подолання прогалів чинного законодавства, що стосуються інформаційного забезпечення законотворчого процесу.

Аналіз Конституції України засвідчує відсутність системності регламентування законотворчої діяльності та її інформаційного забезпечення. Положення щодо законотворчості є в різних розділах Основного Закону і мають неоднаковий ступінь деталізації та обсяг.

Відсутність чіткої правової бази щодо досліджуваного питання приводить до необхідності її створення. Тому актуальним є нормативне визначення єдиної методології з питань підготовки проектів законів і врахування всього комплексу проблем, пов'язаних з вимогами до них. Тому вже досить давно точаться розмови, що цьому має сприяти прийняття закону «Про нормативно-правові акти».

Поряд з прийняттям нових законодавчих актів потребує ревізії існуючий нормативно-правовий масив, що регулює інформаційне забезпечення законотворчого процесу: перегляду та скасування застарілих нормативно-правових актів, що не відповідають реаліям сьогодення; усунення суперечності та дублювання окремих норм тощо.

Так, Закон «Про Регламент Верховної Ради України», призначенням якого є регулювання законодавчої процедури, міг би містити визначення поняття інформаційного забезпечення законодавчого процесу, передбачати прогнозування і планування законопроектних робіт, постійні широкі громадські обговорення та консультації щодо проектів законів, а також виважені строки підготовки та опрацювання законопроектів у парламенті, дієвий механізм контролю вищого законодавчого органу держави за ефективністю реалізації законів. Це викликало б необхідність активнішого розвитку інформаційного забезпечення законотворчого процесу та його детального законодавчого врегулювання.

Підтримую думку деяких науковців про те, що потребує дослідження надзвичайно важливе питання відповідальності за законотворчість, яке так і не отримало розвитку після постановки проблеми румунською вченою А. Нашиць у 70-ті роки ХХ ст. Встановлення такої відповідальності матиме позитивний вплив на всі аспекти законотворення [3].

Питання ефективності законотворчості слід розглядати крізь призму наукового, нормативно-правового та організаційного забезпечення діяльності всіх її учасників – суб'єктів законотворчої діяльності.

Законотворчий процес у демократичному суспільстві передбачає обов'язковість вираження в законах волі народу, його інтересів, широке обговорення законопроектів та участь у ньому представників громадськості, які мають бути наділені статусом активних учасників законотворчої діяльності. Конституція України визначає народ єдиним джерелом влади в Україні, отже законодавча функція в державі має реалізуватися не лише в порядку діяльності єдиного законодавчого органу – Верховної Ради України, а й у порядку законодавчої діяльності українського народу. Конституція України, на відміну від багатьох європейських країн, не закріплює право законодавчої ініціативи за громадянами. Перспективним, в цьому плані, було б запровадження ідеї народної законодавчої ініціативи після детального розроблення відповідних механізмів та процедур.

Цікавою виглядає думка, що для підвищення правової культури громадян, інформування їх про загальні засади законотворчого процесу, порядок його проходження доцільно розглянути питання про створення Інформаційно-освітнього центру Верховної Ради України, з інформаційними технологіями моделювання участі громадян у законотворчому процесі, забезпеченням доступу до необхідних роз'яснень їх прав та обов'язків; допоміжною у цьому стала б також розробка відповідного веб-сайту з віртуальним ознайомчим туром.

Пропонується активну участь громадськості у законотворчості забезпечити внесенням змін до закону «Про Регламент Верховної Ради України» щодо обов'язкового зазначення у пояснювальних записках до законопроектів інформації стосовно проведення консультацій із потенційно зацікавленими суб'єктами; змін до закону «Про комітети Верховної Ради України» щодо створення при всіх парламентських комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин, удосконалення процедур організації і проведення комітетських слухань (з точки зору їх публічності та прозорості) [4].

Законотворчий процес складається з певних взаємопов'язаних стадій. Це самостійні, логічно завершені процедури і організаційно-технічні дії по прогнозуванню, плануванню, підготовці, обговоренню, прийняттю законів, оприлюдненню та оцінці їх ефективності. Дослідниками законотворчості наголошується на наявній нормативній регламентації лише стадій законодавчого процесу, у той час як практично залишається поза увагою відображення його безперервного циклу (у зв'язку з цим потребують свого нормативного закріплення, зокрема Законом «Про нормативно-правові акти», питання прогнозування та планування, тлумачення, оцінки ефективності законодавства (моніторингу чинного законодавства та правозастосовчої практики) як офіційних стадій законотворчого процесу) [5].

Прогнозування законотворчої діяльності як процес вивчення та аналізу суспільних явищ і процесів, визначення напрямків подальшого розвитку суспільних відносин і потреби їх правової регламентації мають стати невід'ємною складовою вітчизняної законотворчості задля підвищення стабільності законодавства. Слід забезпечити використання результатів відповідних наукових досліджень, запровадити обов'язковість надання обґрунтованих наукових висновків і прогнозів щодо можливих наслідків різних варіантів врегулювання певних правовідносин.

Перехід до системності у законотворчості має бути забезпечений плануванням законотворчої діяльності. Необхідно відходити від практики внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів з різних сфер суспільного життя без їх узгодження між собою, урахування їх пріоритетності. Законодавчі пріоритети, їх бачення виконавчою владою мають закладатися і в Програму діяльності Кабінету Міністрів України, що її затверджуватиме Верховна Рада України [6].

Планомірності законотворчого процесу могли б сприяти координація діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, налагодження сталих, надійних форм їх взаємодії (взаємне інформування при складанні попередніх планів підготовки законопроектів, узгодження таких планів) з метою раціонального розподілу зусиль, наукового та інформаційного забезпечення законотворчої діяльності. Основним результатом роботи з планування могла б стати єдина Державна координаційна програма законопроектних робіт.

Велике значення для раціонального розвитку законодавства в сфері інформаційного забезпечення законотворчого процесу та всієї правової системи держави може мати обов'язкова підготовка наукових обґрунтувань законопроектів. Це зобов'яже законотворця систематично досліджувати різні соціальні фактори, що зумовлюють потребу в нормативно-правовому регулюванні певних суспільних відносин; виявляти та враховувати інтереси різних соціальних груп і суспільства в цілому; зважати на світові тенденції, які пов'язані з становленням інформаційного суспільства, впровадженням нових інформаційних технологій; проводити спеціальні дослідження з метою визначення оптимальних варіантів законодавчого регулювання певних суспільних відносин. При цьому ним буде чітко усвідомлено загальну мету правового регулювання, а також сутність питань, які необхідно законодавчо вирішити, досліджено чинне законодавство з цього питання і практику його застосування, проведено порівняльний аналіз зарубіжного законодавства, розглянуті міжнародні договори та загальновизнані норми міжнародного права, що регулюють відповідні відносини, визначені матеріальні ресурси, необхідні для розробки законопроекту, а також можливі економічні, соціальні та інші наслідки впровадження майбутнього закону [7].

Особливу увагу необхідно приділити діяльності, пов'язаній із внесенням законопроекту до парламенту та її висвітленню за допомогою інформаційних технологій. Практично необмежене право парламентарів на внесення законопроектів з будь-якого питання, відсутність дієвого контролю за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення та подання законопроектів призводять до ситуації, коли лише 10-20 % з поданих проектів стають законами, при цьому решта створює надмірне навантаження на відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради [8].

Слушною є думка, що негативні наслідки має також відсутність у Верховній Раді України Національного реєстру законодавчих пропозицій (проект Положення про реєстр розроблений Інститутом законодавства Верховної Ради України), який надав би можливість вчасно помітити та ліквідувати неузгодженості і суперечності між проектами, дублювання, прогалини, обрати найефективніші пропозиції, забезпечив необхідний контроль за станом обговорення законопроекту в парламенті, сформував передумови аналітичної діяльності щодо перспектив та основних напрямків розвитку законотворчості [9].

Актуальним питанням для ефективного інформаційного забезпечення законодавчої діяльності є регулювання такого явища як лобізм. Лобізм не можна розглядати тільки як щось небажане і протиправне, майже кожен законопроект потребує підтримки відповідних сил, це захист інтересів соціальних прошарків, економічних і політичних груп, навіть конкретних осіб. Лобізм за умови закріплення його демократичного, регламентованого порядку зможе посилити легітимність парламенту, сприятиме обміну інформацією з громадськістю, підвищуватиме ефективність прийняття рішень. Встановлення контролю над негативними лобістськими і корупційними проявами вимагає прийняття закону «Про лобіювання в Україні».

Підвищенню рівня інформаційного забезпечення законотворчого процесу могло б посприяти впровадження процесу дослідження питань ефективності дії прийнятих законів – моніторинг чинного законодавства та правозастосовної практики.

Необхідність дослідження ефективності дії чинного законодавства і законотворчого процесу в цілому потребує нормативного регулювання, а також розробки методичних рекомендацій, в яких повинні бути визначені критерії оцінки ефективності дії законів. Слід забезпечити координацію й уніфікацію зазначеної діяльності з їх обов'язковим законодавчим закріпленням. Доцільно було б передбачити прийняття Державної програми моніторингу законотворчої діяльності (концепція цієї програми розроблена в Інституті законодавства Верховної Ради України), що визначила б його головні параметри, шляхи розвитку законодавства, умови створення структурних підрозділів у всіх органах державної влади, які б аналізували ефективність дії законів за своїми напрямками, а також здійснювали моніторинг концепцій законопроектів, їх моніторингову експертизу, моніторингову оцінку проектів актів законодавства, а також моніторинг у процесі систематизації законодавства. Важливою у цьому напрямку стала Постанова Верховної Ради України від 12 січня 2007 р. № 601-V «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України для вивчення питань аналізу стану додержання Конституції та законів України у нормотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів, посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень».

Значущим фактором демократичного розвитку суспільства та поліпшення якості законотворчої роботи є відкритість законодавчої влади і процесу. Загалом, діяльність парламенту є ще не достатньо прозорою, що впливає на його імідж: у населення відсутня можливість систематично ознайомлюватися з найважливішими соціальними проектами законів; веб-сайт парламенту не оприлюднює кошторис Верховної Ради, результати його виконання; не мають відкритого доступу висновки щодо законопроектів, які надаються урядом, науковими установами, громадськими організаціями за запитами профільних парламентських комітетів; не оприлюднюються протоколи і стенограми засідань, результати голосувань, дані про присутність депутатів, стенограми комітетських слухань, плани роботи і звіти про діяльність тощо [10].

Тому доцільно передбачити у законі «Про Регламент Верховної Ради України» обов'язкове оприлюднення (із забезпеченням зворотного зв'язку) у газеті «Голос України», інших парламентських виданнях текстів найбільш значущих соціальних законопроектів з наданням роз'яснень про їх мету та основні положення. Для цього слід розробити Методику співпраці парламенту з пресою з питань законодавчої діяльності, а також розглянути питання про внесення положення щодо обов'язковості проведення системної роз'яснювальної роботи серед громадян про законодавчу політику держави до Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та «Про статус народного депутата України». Доцільно розглянути питання про створення Інтернет-порталу, розрахованого на широке коло користувачів, для опитування громадськості та прийняття пропозицій щодо законопроектів, які планується розглянути [11].

До Закону України «Про статус народного депутата України» слід внести положення про обов'язкове щорічне оприлюднення кожною депутатською фракцією звіту перед виборцями про внесені протягом року законопроекти, результати їх проходження тощо.

Також потребує вивчення питання не лише участі громадян у законотворчому процесі, а й контролю широкої громадськості за процесом законотворчості, для чого необхідно створити механізми реалізації такого контролю.

Вдосконалення правової бази інформаційного забезпечення законотворчої діяльності великою мірою має спиратися на розроблення на відповідному рівні науково-правових засад законотворчості.

Для створення науково-практичної основи високоефективного нормативно-правового регулювання і визначення основних напрямків та способів (методів) вдосконалення законотворчої діяльності в державі,

визначення системи відповідних наукових, організаційних та правових заходів, потребує своєї розробки «Концепція розвитку законотворчого процесу», на основі якої необхідно підготувати «Комплексну програму наукового забезпечення законотворчого процесу в Україні».

### III Висновки

Законотворчий процес і вся законодавча практика повинні мати творчий, багатоаспектний, науково обґрунтований характер, оскільки він не просто віддзеркалює зміни і розвиток зовнішнього світу, а є складним процесом його цілеспрямованого, концентрованого і нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому результати законотворчості – закони, отримують силу активного зворотного впливу на навколишній світ. Розвиток наукової, нормативно-правової та організаційної основ інформаційного забезпечення законотворчого процесу сприятиме подальшому динамічному розвитку України як демократичної правової держави, всебічній реалізації прав і свобод її громадян, формуванню в нашій країні сучасного, розвинутого громадянського суспільства.

*Література:* 1. Сіленко А. Інформаційні технології – новий імпульс для пошуку парадигми майбутнього суспільства // Політичний менеджмент. – 2007. - № 3. – с. 98; 2. Російчук Т. Антиутопія інформаційного суспільства // Соціальна психологія. – 2008. - № 1. – с. 85; 3. Антощук Л. Д. Законотворчість: організація апарату парламентів світовий досвід // Л. Д. Антощук, заг. ред.: В. П. Крижанівський, Е. Р. Рахімжолов ; Прогр. сприяння парламенту України. - К. : Заповіт, 2007. - с. 67; 4. Богачова О. Удосконалення законодавства - основна мета законотворчого процесу // Юридична Україна. - 2006. - N5. - с. 12; 5. Коцюба Р. Принципи юридичної автентичності й архітектури в законотворенні України // Віче. - 2009. - N12. - с. 11; 6. Маруженко О. П. Роль інформації у законотворчому процесі // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2008. - N3. - с. 100-101; 7. Конституція України. Науково-практичний коментар / В.Б.Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В.Баулін та ін.: ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П.Битяк, Ю.М. Грошевой та ін.- Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.- с. 655; 8. Погорелова А. Передумови розширення доступу громадян до законотворчого процесу // Віче. - 2007. - N23/24(зруд.). - с. 22; 9. Тертишник В. Забезпечення верховенства права та концептуальні проблеми гармонізації законотворчого процесу // Право України. - 2010. - N12. - с. 75; 10. Ющенко О. Поняття законотворчого процесу в Україні та його основні елементи // Віче. - 2010. - N2. - с. 30; 11. Селиванов А. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України // Право України. – 2004.- № 9.- с. 34.

УДК 004.056.5(045)

## ОПТИМАЛЬНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ЗАТРАТЫ И ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ ПОСТРОЕНИЯ ИЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ КОМПЛЕКСА ТЕХНИЧЕСКОЙ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ

Борис Журиленко, Надежда Николаева, Никита Пелих

Национальный авиационный университет

*Аннотация:* В результате теоретических исследований, определены оптимальные финансовые затраты и получены критерии построения и модернизации комплекса технической защиты информации (КТЗИ). Получено выражение для расчета рисков полных финансовых потерь, которые учитывают реальные параметры вероятности взлома многоуровневой защиты, финансовые затраты на ее внедрение и эффективность работы каждой единичной системы защиты, входящей в КТЗИ.

*Summary:* As a result of theoretical researches, optimum financial expenses are determined and criteria of construction and modernization of a complex of technical protection of information (CTPI) are received. Expression for calculation of risks of full financial losses which take into account real parameters of probability of breaking of multilevel protection, financial expenses for its introduction and an overall performance of each individual system of the protection which is included in CTPI is received.

*Ключевые слова:* Комплекс технической защиты информации, вероятность взлома, риски полных финансовых потерь, риски потерь, вложенных в построение технической защиты, многоуровневая защита информации.

### I Введение

Для защиты секретной, конфиденциальной и “ноу-хау” информации от утечки по техническим каналам необходимо создавать комплекс технической защиты информации (КТЗИ). Фирмы и предприятия, которые