

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.5

Болдирєв Сергій В'ячеславович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Boldyriev Serhii

Candidate of Juridical Sciences (PhD), Associate Professor,

Associate Professor at the Department of the State Building

Yaroslav Mydryi National Law University

Лінник Микола Павлович

студент Факультету адвокатури

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Linyk Mykola

Student of the Faculty of Advocacy

Yaroslav Mydryi National Law University

**ВПРОВАДЖЕННЯ ДИСТАНЦІЙНИХ ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАНЬ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ
IMPLEMENTATION OF REMOTE PLENARY SESSIONS OF THE
VERKHOVNA RADA OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE
DEVELOPMENT OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE
CONDITIONS OF MARTIAL LAW**

Анотація. Наукова стаття присвячена питанню модернізації
нормативно-правової бази України у сфері електронного врядування.

Насамперед було розглянуто процес впровадження дистанційних пленарних засідань Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану. Були проаналізовані окремі положення Проекту Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради

України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України №7129. На основі аналізу були запропоновані зміни до деяких положень Проекту.

Задля реалізації зазначеного були використані дані досліджень інших українських науковців, а також матеріал, який викладений у Висновку на проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України».

Окремий блок дослідження був присвячений Міністерству цифрової трансформації України. У рамках блоку була надана оцінка роботи міністерства, зазначені головні досягнення органу, а також наголошено на необхідності збереження провідної ролі міністерства в процесі модернізації нормативно-правової бази України в галузі електронного врядування.

Також були наведені аргументи в підтримку ініціативи впровадження інституту дистанційних пленарних засідань Верховної Ради України. Така ініціатива повною мірою відповідає стратегії розвитку електронного врядування в Україні. Однак у той же час зроблено застереження щодо впровадження дистанційних пленарних засідань Верховної Ради України не лише на період дії воєнного стану, а й загалом. Наразі такий крок оцінюється дослідженням як передчасний.

У висновку наголошується на важливості прийняття Проекту Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради

України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України №7129 зі всіма правками, що запропоновані в цьому дослідженні.

Ключові слова: електронне урядування, Міністерство цифрової трансформації України, Верховна Рада України.

Summary. *The scientific article is devoted to the issue of modernization of the legal framework of Ukraine in the field of electronic governance. First of all, the process of implementing remote plenary meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine under martial law conditions was considered. Separate provisions of the Draft Law on Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada were analyzed of Ukraine regarding remote meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine №7129. Based on the analysis, changes to some provisions of the Project were proposed.*

In order to implement the aforementioned, the data of the researches of other Ukrainian scientists were used, as well as the material presented in the Conclusion on the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding remote meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine".

A separate block of research was devoted to the Ministry of Digital Transformation of Ukraine. Within the framework of the block, an assessment of the ministry's work was given, the main achievements of the body were noted, and the need to maintain the leading role of the ministry in the process of modernization of the regulatory and legal framework of Ukraine in the field of electronic governance was emphasized.

Arguments were also presented in support of the initiative to implement the institute of remote plenary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine. Such an initiative fully corresponds to the strategy of the development of e-government in Ukraine. However, at the same time, a reservation was made regarding the implementation of remote plenary meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine not

only during the period of martial law, but also in general. Currently, such a step is assessed by the research as premature.

The conclusion emphasizes the importance of adopting the Draft Law on Amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding remote meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine №7129 with all amendments proposed in this study.

Key words: *electronic governance, the Ministry of Digital Transformation of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine.*

Постановка проблеми. Із розвитком технологічного прогресу роль електронного урядування в більшості держав світу невпинно збільшується. Цьому сприяє своєчасне оновлення нормативно-правової бази, яка регулює питання електронного урядування як на державному, так і на місцевому рівнях. Для України модернізація електронного урядування є вкрай необхідною, адже наразі перед нашою країною постала задача не лише відповідати сучасному етапу технологічного розвитку, а й оперативно реагувати на виклики повномасштабної війни. Однак така модернізація не завжди відбувається своєчасно, що є суттєвою проблемою для країни.

Мета статті. З огляду на зазначене, метою статті є запропонувати деякі шляхи вдосконалення правового регулювання електронного урядування. Насамперед це впровадження дистанційних засідань Верховної Ради України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні роки питанню оновлення нормативно-правової бази у сфері електронного урядування в Україні присвячується чимало наукових робіт, серед яких колективна монографія «Електронне урядування: конституційно-правове дослідження» авторами якої є О.З. Романчук, Ю.М. Бисага, В.В. Берч, Г.Ю. Нечипорук, В.І. Чечерський [1], монографія під редакцією Швеця М.Я. «Е-боротьба в

інформаційних війнах та інформаційне право» [2], монографія Макаренко Є.А. «Європейська інформаційна політика» [3] та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наразі Україна перебуває на третьому етапі розвитку правового регулювання електронного урядування, що розпочався у 2019 році. Цей етап характеризується небувалими за своїм масштабом трансформаціями в галузі електронного врядування в Україні [1]. Провідну роль у цьому процесі відіграє Міністерство цифрової трансформації України, створене 18.09.2019 року. За роки свого існування, зокрема, під час дії воєнного стану, міністерство продемонструвало свою необхідність та визначну роль у сфері цифровізації держави.

До одного з найбільш визначних досягнень міністерства можна віднести створення "Порталу Дія" з його подальшим розвитком. Особливої уваги заслуговує ступінь захисту персональних даних користувачів, які представлені на "Порталі Дія". Так, задля досягнення максимальної захищеності даних порталу від різного роду кібератак проводилися тестування із залученням кращих спеціалістів у сфері кібербезпеки [4]. Після успішного проходження випробувань портал став офіційно доступним для кожного українця. За більш ніж 3 роки функціонування (зокрема, під час дії воєнного стану) портал неодноразово піддавався кібератакам, жодна з яких не стала успішною [5]. Це вкотре доводить факт, що дані користувачів "Порталу Дія" знаходяться в абсолютній безпеці.

З наведеного вище випливає й той факт, що ключова роль Міністерства цифрової трансформації України в реалізації державної політики щодо цифрового розвитку, зокрема, розвитку електронного врядування, має бути збережена та врахована в контексті модернізації нормативно-правової бази України.

8 березня 2022 року Верховною Радою України (далі — ВРУ) було одержано Проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України №7129 [6]. Концепція наведеного проекту, а саме впровадження інституту дистанційних пленарних засідань ВРУ, вбачається такою, що потребує найшвидшої реалізації. Такий висновок можна зробити з огляду на наступне:

- безпека учасників пленарних засідань ВРУ під час дії воєнного стану;
- оптимізація роботи Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану та загалом;
- реалізація дистанційних пленарних засідань є логічним та послідовним кроком у розвитку електронного урядування в Україні тощо.

Взагалі, питання реалізації електронного урядування в Україні в умовах криз є актуальним протягом багатьох років. Так, ще у 2009 році українські науковці О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба та інші присвятили цьому питанню окремий розділ у проекті навчального посібника «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні». Зокрема, там йшлося: «Державне управління, у тому числі, таке, що базується на застосуванні електронного урядування, внаслідок загальносвітової тенденції до зростання рівня непередбачуваності та небезпеки, кількості та масштабів відомих загроз, виникнення нових загроз та ускладнення їх взаємодії повинно базуватись не тільки на традиційних підходах зорієнтованих на нормальні умови функціонування та розвитку суспільства та держави, але й обов'язково включати в своїй структурі механізми, методи, моделі, алгоритми тощо державного управління в умовах криз (кризового стану, надзвичайних ситуацій та стану, особливого періоду)» [7].

Гарним прикладом застосування електронного урядування в рамках державного управління в умовах криз є досвід Ісландії. «Внаслідок

фінансової кризи 2008 р. (Ісландія) фактично стала банкрутом. Постала гостра необхідність модернізації країни, зокрема написання нової конституції. Ісландці вирішили самі безпосередньо створити основний закон. Вони відмовилися від традиційної моделі проведення конституційного референдуму, за якого громадянам надається право лише схвалити проект, напрацьований вузькою групою політиків. Ісландці обрали 950 простих громадян, які й готували проект конституції. Для опрацювання проекту вже на виборах було обрано Конституційну раду, до якої ввійшло 25 громадян – рибалок, фермерів, лікарів, домогосподарок, які не належали до жодної партії. Через мережі Facebook, Twitter і навіть YouTube їм було надіслано понад 370 поправок і 3600 коментарів. Рада кожного тижня в Інтернеті публікувала для суспільного обговорення ці поправки, а її засідання транслювалися онлайн. Після суспільного обговорення рада оголосила про завершення роботи над конституцією. У 2012 р. конституція Ісландії була затверджена на національному референдумі” [8].

Виходячи з наведеного, оскільки наразі Україна перебуває в умовах найбільш масштабної кризи за всю історію незалежності, роль електронного врядування має бути збільшена, зокрема, шляхом впровадження дистанційних пленарних засідань ВРУ.

Проте зазначений законопроект хоч і є ідейно вірним, але містить ряд суттєвих недоліків, які необхідно виправити перед прийняттям проекту. Більшість застережень була зазначена в науково-експертному висновку на відповідний проект Закону України [9]. Найбільш значущими з них слід вважати:

1) застарілий спосіб проведення голосувань та, відповідно, визначення їх результатів;

2) низький ступінь захисту дистанційних пленарних засідань від кібератак.

Задля усунення зазначених недоліків дослідженням пропонується створити внутрішній портал ВРУ, де депутати могли б, підтвердивши свою особу (за допомогою унікального коду, пароллю, сканування обличчя та/або відбитку пальця тощо), голосувати, використовуючи інтерфейс порталу. Підрахунок голосів має здійснюватися автоматично, за аналогією з очними засіданнями ВРУ. Наразі ж законопроектом передбачається застарілий в рамках розвитку електронного врядування спосіб організації голосування та встановлення його результатів, який закріплюється в новій статті 29-5 [6]. Недоліком є й те, що такий спосіб суттєво збільшить тривалість процесу голосувань.

Створення внутрішнього порталу ВРУ також вирішить питання забезпечення захищеності дистанційних пленарних засідань від небажаного зовнішнього втручання, зокрема, від кібератак. Наразі в законопроекті йдеться про те, що дистанційні пленарні засідання будуть відбуватися в режимі відеоконференції. При цьому не зазначається за допомогою яких саме платформ/порталів будуть проводитися такі засідання. У разі використання загальнодоступних платформ у хід засідань зможуть втручатися сторонні суб'єкти. Наприклад, з метою збору інформації (зокрема, під час закритих пленарних засідань) або навіть зриву дистанційних пленарних засідань в принципі.

Механізм вирішення зазначених проблем має бути закріплений у новій редакції Проекту Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України №7129. У зв'язку з вищенаведеним, пропонуємо внести відповідні зміни, аби окремі положення Регламенту ВРУ були викладені в такій редакції:

1. Пункт 2 частина 2 стаття 2: "2) у випадку проведення засідання віддалено у режимі відеоконференції на внутрішньому порталі Верховної Ради (далі – дистанційне засідання) з додержанням вимог, визначених частиною третьою цієї статті" [6].

2. Частина 5 стаття 2: "5. Дистанційне засідання проводиться в приміщенні (залі), визначеному Головою Верховної Ради України (у разі його відсутності - Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України), з віддаленим підключенням до нього учасників пленарного засідання в режимі відеоконференції на внутрішньому порталі Верховної Ради" [6].

3. Стаття 29-3 (в рамках доповнення розділу II главою 4-1) :

"1. Перед відкриттям дистанційного засідання Верховної Ради Апарат Верховної Ради здійснює відеофіксацію народних депутатів, які за допомогою внутрішнього порталу ВРУ в режимі відеоконференції приєдналися до участі у дистанційному засіданні, та про її результати повідомляє головуєчого на дистанційному засіданні.

2. Головуючий на дистанційному засіданні відкриває дистанційне засідання Верховної Ради та повідомляє про кількість народних депутатів, які за допомогою внутрішнього порталу ВРУ приєдналися в режимі відеоконференції до участі у дистанційному засіданні.

3. Народні депутати можуть приєднатися до участі у дистанційному засіданні в режимі відеоконференції за допомогою внутрішнього порталу ВРУ протягом всього засідання з урахуванням вимог частини першої цієї статті" [6].

Зокрема, мають бути внесені зміни до положень, що стосуються технічної реалізації процесу організації голосування та встановлення його

результатів. Цей процес має бути автоматизованим, що досягається за допомогою внутрішнього порталу ВРУ. Наприклад:

1. Частина 7 стаття 47 (в рамках доповнення статті 47 частиною сьомою):

"7. Рішення Верховної Ради щодо проектів законів, постанов, інших актів Верховної Ради, включених до порядку денного пленарного дистанційного засідання, приймаються в режимі відеоконференції за допомогою внутрішнього порталу ВРУ, що забезпечує відеозапис голосування кожного народного депутата" [6].

Нерозкритим у дослідженні залишається питання участі Міністерства цифрової трансформації України в запровадженні дистанційних пленарних засідань ВРУ. Як уже зазначалося раніше, міністерство продемонструвало свою необхідність і високі досягнення в області цифровізації та розвитку електронного врядування в Україні. З огляду на це саме Міністерству цифрової трансформації України має бути доручено створення внутрішнього порталу ВРУ для проведення дистанційних пленарних засідань. Відповідно, до проекту закону пропонуємо внести такі зміни:

1. Частина 2 Розділу II Прикінцеві положення може бути викладена в такій редакції:

"2. Контроль за створенням та подальшим розвитком внутрішнього порталу ВРУ для проведення дистанційних пленарних засідань покладається на Міністерство цифрової трансформації України".

Висновки. Взагалі, інститут дистанційних пленарних засідань ВРУ має бути впроваджено не лише на період дії воєнного стану, а й загалом. Однак настільки рішучі зміни можуть викликати суспільне невдоволення. Саме тому наразі дистанційні пленарні засідання ВРУ мають бути реалізовані, як перехідний етап, лише на період дії воєнного стану. Впровадження

дистанційних засідань Верховної Ради України має відбуватися в контексті модернізації нормативно-правової бази України: насамперед шляхом прийняття Проекту Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України №7129 зі правками, що запропоновані в дослідженні. При цьому провідна роль у процесі, особливо з технічного забезпечення, має бути відведена Міністерству цифрової трансформації України.

Впровадження дистанційних пленарних засідань України стане черговим кроком України на шляху розвитку електронного урядування і буде повною мірою відповідати тим концепціям та вимогам, що були висунуті вітчизняними науковцями в сенсі реалізації електронного урядування в Україні в умовах криз.

Література

1. Романчук О.З., Бисага Ю.М., Берч В.В., Нечипорук Г.Ю., Чечерський В.І. Електронне урядування: конституційно-правове дослідження: Монографія. Ужгород : ТОВ «РІК-У» 2021. 196 с.
2. Брижко В.М., Швець М.Я., Цимбалюк В.С.. Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право : монографія К. : ТОВ «Пан Тот», 2007. 234 с.
3. Макаренко Є.А. Європейська інформаційна політика : монографія. К. : Наша культура і наука, 2000. 368 с.
4. Офіційно: «Портал Дія» – відтепер Єдиний державний вебпортал електронних послуг. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/ofitsiyno-portal-diya-vidteper-ediniy-derzhavniy-vebportal-elektronnikh-poslug> (дата звернення 20.05.2023).

5. "Дія" відбила потужні кібератаки. Економічна правда. 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/02/16/682407/> (дата звернення 20.05.2023).
6. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України : Проект Закону від 08.03.2022 №7129. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1243885> (дата звернення: 21.05.2023).
7. Баранов О.А., Демкова М.С., Дзюба С.В., Єфанов А.В., Жилиєв І.Б., Клепець Е.Л., Місніков Ю., Арво Отт, Попова Т.В., Рубан І.А., Семенченко А.І., Чукут С.А. Проект навчального посібника «Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні» / За ред. А.І. Семенченко, 2009. 82 с. URL: <https://ktru.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Kontseptualni-zasadi-rozvitku-elektronного-uryaduvannya-v-Ukrayini.pdf> (дата звернення: 21.05.2023).
8. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. К., 2017. Частина 1 : Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії / [В.Я. Малиновський, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко]. К. : ФОП Москаленко О. М., 2017. 70 с.
9. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України : Висновок на Проект Закону від 13.03.2022 № 16/03-2022/55150. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245206> (дата звернення: 21.05.2023).

References

1. Romanchuk O.Z., Bysaha Yu.M., Berch V.V., Nechyporuk H.Yu., Checherskyi V.I. Elektronne uriaduvannia: konstytutsiino-pravove doslidzhennia: Monohrafiia. Uzhhorod : TOV «RIK-U» 2021. 196 s.
2. Bryzhko V.M., Shvets M.Ya., Tsymbaliuk V.S.. E-borotba v informatsiinykh viinakh ta informatsiine pravo : monohrafiia K. : TOV «Pan Tot», 2007. 234 s.
3. Makarenko Ye.A. Yevropeiska informatsiina polityka : monohrafiia. K. : Nasha kultura i nauka, 2000. 368 s.
4. Ofitsiino: «Portal Diia» – vidteper Yedynyi derzhavnyi vebportal elektronnykh posluh. Ministerstvo tsyfrovoy transformatsii Ukrainy. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/ofitsiyno-portal-diya-vidteper-ediniy-derzhavniy-vebportal-elektronnikh-poslug> (data zvernennia 20.05.2023).
5. "Diia" vidbyla potuzhni kiberataky. Ekonomichna pravda. 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/02/16/682407/> (data zvernennia 20.05.2023).
6. Pro vnesennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo provedennia dystantsiinykh zasidan Verkhovnoi Rady Ukrainy : Proekt Zakonu vid 08.03.2022 №7129. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1243885> (data zvernennia: 21.05.2023).
7. Baranov O.A., Demkova M.S., Dziuba S.V., Yefanov A.V., Zhyliiaiev I.B., Klepets E.L., Misnikov Yu., Arvo Ott, Popova T.V., Ruban I.A., Semenchenko A.I., Chukut S.A. Proekt navchalnoho posibnyka «Kontseptseptualni zasady rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini» / Za red. A.I. Semenchenko, 2009. 82 s. URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Kontseptualni-zasadi-rozvitku-elektronnogo-uryaduvannya-v-Ukrayini.pdf> (data zvernennia: 21.05.2023).

8. Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratiia: navch. posib. : u 15 ch. / za zah. red. A.I. Semenchenka, V.M. Dreshpaka. K., 2017. Chastyna 1 : Vstup do kursu. Kontseptualni zasady elektronnoho uriaduvannia ta elektronnoi demokratii / [V.Ya. Malynovskyi, N.V. Hrytsiak, A.I. Semenchenko]. K. : FOP Moskalenko O. M., 2017. 70 s.
9. Pro vnesennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo provedennia dystantsiinykh zasidan Verkhovnoi Rady Ukrainy : Vysnovok na Proekt Zakonu vid 13.03.2022 № 16/03-2022/55150. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1245206> (data zvernennia: 21.05.2023).