

**В.Ф. Нестерович**

кандидат юридичних наук

(Луганський державний університет  
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

УДК 342.52

## **ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ З ВИКОРИСТАННЯМ КОМП'ЮТЕРНИХ МЕРЕЖ**

Розглядається питання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж. Звернуто увагу на відсутність достатнього конституційно-правового регулювання цього виду суспільних відносин. Запропоновано надати офіційного статусу зверненням, які були відправлені електронною поштою.

**Ключові слова:** вплив, громадськість, нормативно-правові акти, комп'ютерні мережі, електронні звернення.

Рассматривается вопрос влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов с использованием компьютерных сетей. Обращено внимание на отсутствие достаточного конституционно-правового регулирования этого вида общественных отношений. Предлагается предоставить официальный статус обращения, отправленным по электронной почте.

**Ключевые слова:** влияние, общественность, нормативно-правовые акты, компьютерные сети, электронные обращения.

The questions of public awareness of adoption of legal acts using computer networks. Pay attention to the lack of sufficient constitutional and legal regulation of this kind of public relations. It is proposed to give official status to the appeal, which were sent by email.

**Keywords:** impact, legal acts, computer networks, electronic petitions.

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток комп'ютерних мереж, передусім Інтернету, значно розширили можливості громадськості щодо впливу на прийняття нормативно-правових актів. Посилення ролі комунікаційних технологій у світі привело до створення якісно нового глобального виміру інформаційного простору – кіберпростору. Віртуальні лобістські офіси, кіберкоаліції та онлайн-об'єднання за сферою інтересів, веб-портали органів державної влади та органів місцевого самоврядування все більше інтегруються до системи прийняття нормативно-правових актів.

Разом з тим попри значні здобутки в окресленій галузі питання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж, передусім у юридичній науці, залишається недостатньо дослідженим, що й є **метою** цієї статті.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Порушена проблематика частково знайшла своє відображення у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як К. Марін, Л. Андрікайне, Є. Тихомирова, Р. Девідсон, В. Олежек, С. Колеман, Н. Ротар та ін.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Без перебільшення можна констатувати, що у сучасному процесі прийняття нормативно-правових актів інформаційні технології все помітніше втрачають статус технічних функціонерів. Вони поступово перетворюються на дієвий механізм лобістського інформаційного впливу як на державному, так і наднаціональному рівнях. Фахівці звертають увагу на ту обставину, що при використанні комп'ютерних мереж як інструменту впливу на прийняття нормативно-правових актів акценти змінюються: втрачається значення професіоналізму особи, яка здійснює такий вплив, конкуренція особистих зв'язків і стимулів поступається місцем конкуренції якості інформації й уміння з нею працювати [1, с. 126-127].

Тенденція до більш активного використання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж обумовлена низкою чинників:

- по-перше, у порівнянні з телебаченням та друкованими засобами масової інформації це значно дешевше;
- по-друге, комп'ютерні мережі надають не менш широкі можливості для адресації спеціальної інформації цільовій аудиторії;
- по-третє, наявною є надзвичайно висока інтерактивність кібер-простору;
- по-четверте, онлайн-комунікація дає змогу громадянам долучитися до процесу лобіювання без адміністративних ризиків, тобто без контактної участі;
- по-п'яте, листи за електронною поштою набагато швидше досягають свого адресату, ніж їх аналоги, що надходять традиційною поштою, чи телеграмні повідомлення.

Слід зазначити, що правове регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж в на сьогодні є недостатнім. Основною причиною цього є перш за все нерозвиненість вітчизняного інформаційного права, яке на сьогодні, на жаль, не встигає за стрімким розвитком інформаційних відносин. Позитивним у цьому плані є лише порушення питання регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж на рівні законопроектної діяльності. Так, усі чотири розроблені вітчизняні законопроекти про лобіювання допускають можливість здійснення лобіювання з використанням комп'ютерних мереж. Разом із тим законопроекти не розкривають механізму здійснення даної форми опосе-

редкованого лобіювання, що є найсуттєвішим щодо її унормування.

На теоретичному рівні вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж кореспондується з інформаційною експансією однієї чи декількох осіб із застосуванням технологій комп'ютерної комунікації, яка орієнтована на певну аудиторію та покликана реалізувати інтереси різних груп (спілок, об'єднань громадян тощо) шляхом організованого впливу на законодавчу й адміністративну діяльність органів державної влади [2, с. 189]. Крім того, науковці називають вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж електронним лобіюванням (*elektroninis lobizmas*) [3, с. 62], комп'ютерним лобіюванням [2, с. 190] чи кіберлобіюванням (*Cyberlobbying*) [4, с. 356].

Загалом можна виокремити чотири основні напрямки впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж:

- використання комп'ютерних мереж як інформаційного ресурсу для підготовки та здійснення впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

- безпосередньо прямий інформаційний вплив через комп'ютерні мережі на органи державної влади й органи місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб;

- використання комп'ютерних мереж для приватного спілкування з посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- блокування роботи офіційних сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування через поширення спаму та різного роду комп'ютерних вірусів, якщо обговорення того чи іншого питання не вигідно особам, які здійснюють вплив, або у такий спосіб здійснюється привертання уваги до певної проблеми. У науковій літературі окреслені дії вже назвали «віртуальним страйком чи блокадою» (*Virtualio streiko ir blokado*) [3, с. 63].

Прикладом, що охоплює перші три напрямки, можна назвати сукупність дій з впливу на органи державної влади компанії колишнього радника У. Клінтона Діка Моріса *Vote. Com*. Зокрема, названа компанія спочатку інформує онлайн-громадськість на найбільш рейтингових веб-порталах про порядок денний законодавчих робіт Конгресу США та додає до законопроектів різні експертні й аналітичні матеріали. Потім пропонує Інтернет-відвідувачам цих сайтів голосувати «за» чи «проти» з різних питань, які розглядаються у парламенті. Після підбиття підсумків Інтернет-голосування його результати перетворюються на електронне послання та направляються тій чи іншій офіційній особі законодавчого органу [5, с. 506-507]. Зазначена служ-

ба також бере на себе зобов'язання повідомляти учаснику голосування про кількість осіб, які проголосували з цього питання, і про те, як проголосував у парламенті конгресмен чи сенатор, котрий отримав дане електронне послання.

Отже, важливим позитивним моментом впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж є реальна можливість громадян брати участь в обговоренні проєктів законів, президентських і урядових актів, якої ще десять років тому не було. За наявності такого роду механізмів до процесу впливу можуть долучатися не лише професійні лобісти і лобістські об'єднання, але й пересічні громадяни. Так, як це видно з вищенаведеного прикладу, під час обговорення того чи іншого законопроєкту кожен зацікавлений громадянин може висловити щодо нього власну думку у формі пропозицій та зауважень. Після цього за допомогою спеціальної аналітичної системи здійснюється обробка інформації, що надійшла, її узагальнення у формі графіку чи порівняльної таблиці. Отриманий результат інтерактивного обговорення подається до органу влади як аргумент щодо ухвалення, зміни, скасування чи втрати чинності нормативно-правового акта, який є предметом лобіювання.

Наразі майже у всіх країнах Західної Європи, США та Канади обговорення того чи іншого проєкту нормативно-правового акта в он-лайн-форматі набуло загальноновизнаної форми [6, с. 681]. Сприяє цьому реалізація національних програм з електронного урядування, які консоліднують процеси переведення в інформаційно-комунікаційний простір різних видів стосунків у форматі «органи влади – громадяни». Електронне урядування являє собою віртуальний інформаційний простір взаємодії органів влади та громадян, що ґрунтується на синтезі інформаційно-комунікаційних технологій, нормативно-правовій та інформаційно-ресурсній базах. Це дає змогу надавати урядові послуги 24 години на добу протягом семи днів на тиждень.

Зокрема, у США реалізовано загальнонаціональну програму Cyber-Congress, яка забезпечує безперервну комунікацію в он-лайн-форматі між законодавцями та електоратом [7, с. 34-35]. Щоденно на сервер Конгресу США за електронною поштою надходить близько 200 тисяч листів, а при голосуванні з найбільш суспільно значущих питань їх кількість суттєво збільшується. Так, у день оголошення про початок процедури імпічменту Президента США У. Клінтона на сервер надійшло близько одного мільйона електронних листів, що вивело його зі звичного режиму роботи.

Останнім часом у країнах західної демократії електронні петиції (e-petition, internet-petition, e-mail-petition) починають відігравати все більшу роль у відстоюванні громадянами власних інтересів. Так, у 2007 р. у Великій Британії через офіційний веб-сайт Прем'єр-міністра в мережі

Інтернет «Number10.gov.uk» Тоні Блеру було направлено електронну петицію, у якій клопоталося відхилити Акт, що передбачав встановлення платних доріг та впровадження системи стеження за автомобілями. Під цією е-петицією підписалося 1,8 млн британців [8]. За результатами розгляду поданої е-петиції її клопотання були задоволені.

Проте найбільш численна е-петиція має міжнародний характер, вона була подана до керівників держав та їхніх делегацій, які брали участь у Копенгагенському самміті з проблем зміни клімату на планеті. У петиції вимагалось вжити невідкладних заходів щодо зупинення процесу глобального потепління на Землі. Під вимогою цієї е-петиції станом на 15 лютого 2011 р. підписалося майже 15 млн осіб [9].

Із-поміж вітчизняних впроваджень в окресленій галузі слід назвати реалізацію загальнодержавної програми «Електронна Україна», у рамках якої створюється функціонування е-уряду та системи е-урядування [10, с. 78]. Серед позитивних здобутків цієї програми можна назвати:

- проведення Президентом України, вищими посадовими особами Кабінету Міністрів України Інтернет-конференцій із нагальних питань;
- встановлення біля урядових споруд сервісних інформаційних кіосків (інфоматів), які є частиною електронної громадської приймальної уряду та працюють цілодобово;
- запровадження повної електронної реєстрації усіх звернень громадян;
- розробка і введення у дію веб-сайту «Звернення громадян», який є першим сайтом-сателітом Урядового порталу та повинен зорієнтувати пересічного українця у тонкощах звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [11, с. 5].

Найбільшим надбанням реалізації електронного урядування в Україні є поступове створення технології інформаційної взаємодії, за якої владні установи, особливо Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади із закритих структур з персоніфікованою владою перших осіб перетворюються на відкриті для громадян владні інституції. Це, у свою чергу, дозволить забезпечити ефективний діалог із суспільством при розробці нормативно-правових актів.

Більше того, громадським сектором в Україні починає активно практикуватися методи впливу на прийняття нормативно-правових актів із використанням комп'ютерних мереж. Прикладом цього є реалізація громадського проекту «Петиції» – безкоштовної онлайнової системи для публікації колективних листів та збирання підписів під ними. Проект заснований на забезпеченні посередництва між заявниками (громадянами, які мають певну проблему) та їхніми адресами

(органами влади, їх посадовими і службовими особами, до компетенції яких належить вирішення цього питання).

Механізм роботи веб-порталу «Петиції», на наш погляд, є доволі простим та ефективним. Особа, яка хоче написати петицію, може легко це зробити на сайті «Онлайн петиції», який розміщений в мережі Інтернет за електронною адресою – <http://www.petition.org.ua>. Для цього їй достатньо лише коректно заповнити всі графи на сторінці «Написати петицію». З метою унеможливлення публікації петицій, які закликають до ворожнечі, насильства, порушення закону або інших антисоціальних проявів, всі петиції перед публікацією проходять узгодження модератора. Після згоди модератора петиція стає доступною для перегляду та підписання. Проектом не обмежується і не контролюється тематика, зміст та обсяг петицій. На сайті розміщуються усі петиції, за винятком тих, які відверто порушують норми чинного законодавства.

При публікації петиції ініціатор має можливість зазначити електронну адресу (адреси) особи (осіб), якій вона направлена. Ця адреса зберігається лише на сервері проекту «Петиції» та використовується для того, аби автоматично надсилати петицію адресату з певним інтервалом (наприклад, після надходження 500 нових підписів). Таким чином, посадовим та службовим особам органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування наголошується про вимоги осіб, що звертаються до них із петицією.

Коли петиція набирає понад 1000 підписів, вона друкується на папері, підписується від імені проекту «Петиції» та надсилається адресату звичайною поштою. Така форма звернення, згідно з чинним законодавством України, вже робить його обов'язковим для відповіді протягом тридцяти днів. Офіційні відповіді, так само як інші реакції адресатів на петицію, публікуються на індивідуальній сторінці петиції.

З метою уникнення фальшивих підписів, а також атак на сайт «Онлайн петиції» із боку Інтернет-роботів кожен підписант петиції має зазначити свою електронну адресу, на яку автоматично прийде лист із проханням підтвердити свій підпис. Адреси, зазначені підписантами, зберігаються проектом у таємниці та, як зазначено на цьому сайті, в жодному разі не можуть бути передані третім особам. Стосовно фінансової сторони діяльності громадського проекту «Петиції» слід зазначити, що він існує за рахунок реклами, яка розміщується на сайті. Проект не має та не приймає фінансування з боку жодних політичних сил чи державних інституцій [12].

Отже, важливим моментом у правовому врегулюванні впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж є законодавче визначення звернень, які надійшли електронною поштою чи в інший спосіб через Інтернет-мережу, та надання їм статусу офіційних звернень до органів держав-

ної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Легітимація електронних звернень продиктована тим, що в Україні спілкування громадян з посадовими особами даних органів все більше набуває загальноновизнаної форми, що у свою чергу повинно знаходити відображення у чинному законодавстві. Крім того, на більшості офіційних сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування України наразі вже передбачається можливість щодо направлення електронних звернень керівникам цих органів.

Фрагментарне унормування цього питання у Законі України «Про статус народного депутата України», у якому у ч. 3 ст. 28 передбачено надання народному депутату адреси електронної пошти [13] та у деяких підзаконних нормативно-правових актах, як-от, наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 1378 від 15 жовтня 2004 р., якою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [14], не забезпечує ефективної реалізації конституційного права громадян на звернення, оскільки у них відсутній імператив на обов'язкову відповідь посадових осіб на електронні звернення, які надійшли на їх офіційну електронну адресу.

Окрім позитивних засад здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж в Україні, слід також звернути увагу на низку проблем, невирішення яких може нівелювати усі позитивні здобутки такого впливу. Найбільш значущими серед них є:

1. Обмежений характер вітчизняної Інтернет-аудиторії через високий рівень поширення Інтернету в Україні. Так, згідно з результатами звіту українського порталу Bigmir.net станом на грудень 2010 р. розмір української аудиторії користувачів Інтернету становив 20,71 млн осіб. Особливість вітчизняної Інтернет-аудиторії полягає у нерівномірному географічному розподілі користувачів за регіонами України: на вісім регіонів України (столиця та великі міста) припадало 88,54 % абонентів Інтернету. При цьому зі значним відривом від інших регіонів лідирує Київ, на який припало 55,54 % від усіх користувачів Інтернету в Україні. Далі йдуть Харків (6,76 %), Донецьк (6,07 %), Одеса (5,59 %), Львів (5,59 %), Дніпропетровськ (4,77 %), Крим (2,38 %), Луганськ (1,84 %). Сумарна частка цих регіонів становила 33 %. На решту регіонів України припало лише 10,8 % користувачів Інтернету. Аутсайдерами за рівнем проникнення Інтернету стали Рівне (0,27 %), Житомир (0,24 %) та Івано-Франківськ (0,16 %) [15].

Проте вітчизняна Інтернет-аудиторія демонструє досить високі темпи зростання. За експертними оцінками як вітчизняних, так і зару-

біжних фахівців український сегмент «світової павутини» є найбільш прогресуючим за темпами розвитку у своєму регіоні. Це підтверджують і статистичні дані, згідно з якими у 2000 р. кількість користувачів Інтернету становила 500 тис., у 2005 р. – 5,65 млн [10, с. 81] та у грудні 2010 р., як вже зазначалося вище, – 20,71 млн осіб [15].

2. Досить великий ризик фальсифікації результатів обговорень у комп'ютерних мережах щодо того чи іншого проекту нормативно-правового акта унаслідок несанкціонованого втручання у роботу автоматизованих систем та комп'ютерних мереж. Так, за даними вітчизняної служби безпеки в мережі Інтернет, у першій половині поточного року хакери в Уанеті поводять себе значно активніше за аналогічний період 2008 р. Ними скоєно 128 атак на веб-сайти (проти 28 у 2008 р.). Це у 4,5 рази перевищує активність аналогічного періоду (зростання на 357 %). Динаміка ж зростання атак є стабільно великою, майже такою самою, як і за минулі роки. Зокрема, в першому півріччі 2008 р. в порівнянні з першим півріччям 2007 р. зростання складало 367 % [16].

Стосовно інших країн варто зазначити, що, за даними Федерального бюро розслідувань США, збитки від злочинів, вчинених за допомогою комп'ютерних технологій, протягом одного року складають 67,2 млрд. дол. США. ФБР така цифра була розрахована шляхом екстраполяції результатів дослідження 2066 організацій. Проведене дослідження засвідчило, що 1324 респондентів, або 64 %, зазнали фінансових збитків від інцидентів, що пов'язані з порушенням їхньої комп'ютерної безпеки протягом 12-місячного періоду [17, с. 3].

**Висновки.** Таким чином, законодавча неврегульованість електронних звернень в Україні, які складають одну із основних форм впливу громадськості з використанням комп'ютерних мереж, є стримуючим фактором у розвитку діалогових механізмів взаємодії влади і громадян. Тому нині постала нагальна проблема щодо законодавчого визначення електронних звернень. У цьому контексті вбачається за доцільне доповнити ч. 1 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» словами «... а також які надійшли електронною поштою чи в інший спосіб через Інтернет-мережу ...» та викласти її у такій редакції: «Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі, а також надіслані електронною поштою чи в інший спосіб через Інтернет-мережу пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги».

#### *Бібліографічні посилання*

1. *Marin C.* Comunicarea instituțională / Universitatea de Stat din Moldova. – Chișinău, 1998.
2. *Тухомірова Є.Б.* PR-формування відкритого суспільства: Монограф. – К., 2003.
3. *Andrikiene L.* Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. – Vilnius, 2002.
4. *Davidson R.H., Oleszek W.J.* Congress and its Members. – Eighth Edition. – Washington, D.C., 2002.



5. *Saymэл Фрайзер П.* Современные паблик рилейшинз / Пер. с англ. – 8-е изд. – М., 2002.
6. *Coleman S.* Online campaigning // *Parliamentary affairs.* – 2001. – Vol. 54. – № 4. – С. 679-688.
7. *Oleszek W.J.* Congressional Procedures and the policy Process. – Fifth Edition. – Washington, D.C., 2001.
8. PM emails road pricing signatories // The official site of the Prime Minister's Office Number10.gov.uk // <http://www.number10.gov.uk/Page11050>.
9. Copenhagen: The Fight Continues! // Website AVAAZ.org. // [http://www.avaaz.org/en/save\\_copenhagen](http://www.avaaz.org/en/save_copenhagen).
10. *Pomaz H.* Політична участь громадян України в умовах е-демократизації // *Політичний менеджмент.* – 2006. – № 2. – С. 78-92.
11. На адресу виконавчої влади: Річний звіт Управління організації роботи із зверненнями громадян Секретаріату Кабінету Міністрів України // *Урядовий кур'єр.* – 2007. – № 26. – 10 лютого. – С. 5.
12. Громадський проект «Петиції» // Сайт «Онлайн петиції» // <http://www.petition.org.ua/?action=about>.
13. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. (з наступними змінами та доповненнями) // *ВВР.* – 1993. – № 3. – Ст. 17.
14. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 1378 від 15 жовтня 2004 р. (з наступними змінами та доповненнями) // *Офіційний вісник України.* – 2004. – № 42. – Ст. 2773.
15. Глобальная статистика украинского Интернета за декабрь 2010 года: отчет украинского портала Bigmir.net // Сайт Bigmir.net // [http://i.bigmir.net/index/UAnet\\_global\\_report\\_122010.pdf](http://i.bigmir.net/index/UAnet_global_report_122010.pdf).
16. Хакерська активність в Уанеті в 1 півріччі 2009 року // Сайт Websecurity – Веббезпека // <http://websecurity.com.ua/3372>.
17. *Krebs B.* Calculating the Costs of Cyber Crime // *The Washington Post.* – 2007. – September 27. – P. 3.

*Надійшла до редакції 22.03.2011*

**О.І. Радченко**

кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.5

## **ПРАВОВА І КОНСТИТУЦІЙНА ДЕРЖАВА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ**

Статтю присвячено з'ясуванню змісту понять «правова держава» і «конституційна держава». Наведено ознаки сучасної правової держави. Підкреслено, що правовою може вважатися лише та держава, у якій конституція та інші закони за змістом відповідають праву як формалізованому уявленню людини про справедливість.

Проаналізовано співвідношення вищезазначених понять і встановлено, що поняття правової держави за своїм змістом є більш широким і охоплює собою поняття конституційної держави, оскільки не всі суспільні відносини у сучасній державі є предметом