

Терещук Г. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету***ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
ЧЕРЕЗ ПУБЛІКАЦІЮ ВІДКРИТИХ ДАНИХ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР****PROVIDING TRANSPARENCY OF PUBLIC AUTHORITIES
BY OPEN DATA PUBLICATION: LEGAL MEASUREMENT**

У статті автором досліджено засади реалізації принципу прозорості органами публічної влади у вимірі публікації відкритих даних. Автор проаналізував нормативно-правове регулювання щодо забезпечення створення, публікації, поширення, вивантаження, аудиту відкритих даних. З-поміж іншого автором проаналізовано проекти, які створені на основі відкритих даних в Україні, та з'ясовано їхній вплив на реалізацію інших, зокрема антикорупційних, функцій держави. Автором виявлено основні проблеми правового забезпечення системи відкритих публічних даних і запропоновано рекомендації щодо їх вирішення.

Ключові слова: *органи публічної влади, відкриті дані, органи місцевого самоврядування, набори відкритих даних, машинне зчитування, формати відкритих даних, веб-портали відкритих даних.*

В статье автором исследованы основы реализации принципа прозрачности органами публичной власти в измерении публикации открытых данных. Автор проанализировал нормативно-правовое регулирование в сфере создания, публикации, распространения, выгрузки и аудита открытых данных. Среди прочего автором проанализированы проекты, которые созданы на основе открытых данных в Украине, и выяснено их влияние на реализацию других, в том числе антикоррупционных, функций государства. Автором выявлены основные проблемы правового обеспечения системы открытых публичных данных и предложены рекомендации по их решению.

Ключевые слова: *органы публичной власти, открытые данные, органы местного самоуправления, наборы открытых данных, машинное считывание, форматы открытых данных, веб-порталы открытых данных.*

In the article the author studies the principle of transparency in public governance in the measurement of open data publication. The author analyzes the legal regulation of provision in the field of creation, publication, distribution, unloading, audit of open data. Also, author sets an influence on the implementation of projects that were created based on open data including anti-corruption functions of the state. The author identifies the main problems of legal provision of the system of open public data and suggests recommendations for their solution.

Key words: *public authorities, open data, local government bodies, open datasets, machine readings, open data formats, open data source.*

Постановка проблеми. Сьогодні важко собі уявити розвиток вітчизняного публічного врядування без інформаційного супроводження. Трансформація інформації у продукт як новітній рівень еволюції даних кореспондує нові стандарти та обов'язки у прозорості інститутів держави та забезпеченні прав людини і громадянина на доступ до публічної інформації.

Відкриті дані державної влади та місцевого самоврядування є саме тією новою якістю прозорого державного управління, яка покликана забезпечити максимальну відкритість влади до громадськості, а також надати їм додатковий інструмент у забезпеченні обізнаності політико-демократичних процесів через можливість аналітичної обробки відомостей.

Проте інформаційні виклики та бажання їх здійснити в публічному секторі не завжди корелюються послідовною та системною правовою роботою, у зв'язку з чим виникають потреби глибокого вивчення зазначеного питання у світлі правової доктрини. А з урахуванням недавнього запуску інституції відкритих даних аналіз «сирого» правового поля дасть можливість виявити недоліки на ранній стадії та відповідним чином запобігти негативним наслідкам у майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Авторами, які присвячують час вивченню право-

вого забезпечення відкритих даних, є Ю.В. Безверха, О.М. Давидюк, Т.В. Джига, П.С. Клімушин, Л.В. Олексюк, Д.В. Спасібов, О.А. Серенок та інші. Без сумніву, зазначені вчені зробили свій вклад у розроблення інституцій відкритих даних, але у багатьох випадках більшість питань відкриття, публікації, поширення, оновлення, аудиту відкритих даних залишаються невисвітленими.

Мета статті полягає у правовому аналізі роботи з відкритими даними органів публічної влади (держателів публічної інформації) як сучасної форми реалізації принципу прозорості.

Виклад основного матеріалу. Стереотип усвідомлення терміна «відкриті дані» найчастіше асоціюється з уявленням того, що до появи такого феномена дані були закритими. Проте це не зовсім відповідає дійсності. Відкриті дані в публічному адмініструванні є похідними від публічних даних, а отже, априорі є доступними для загалу. Основна їхня ідея кореспондується з безоплатністю та структурованою формою публікації. Саме таке обґрунтування впливає із змісту терміна «публічна інформація у формі відкритих даних», який надано у ч. 1 ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» як публічну інформацію у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електро-

ними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [10]. Зазначений термін внесений до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII через відсутність у Законі України «Про доступ до публічної інформації» вимог щодо якості інформації, яка оприлюднюється та надається на запит, а також обов'язковості надання/оприлюднення інформації у формі масивів (баз) даних [6; 9]. Треба також додати, що вільність і безоплатність відкритих даних відповідно до ч. 2 ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплюється тим, що публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, зокрема, в комерційних цілях у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиленням на джерело отримання такої інформації [10].

Отже, відкриті дані – це особлива форма поширення електронних даних – машиннозчитуваних даних. Статус «машиннозчитуваний» досягається за допомогою створення або конвертації електронних відомостей у певний тип файлового розширення. У 2009 р. Тім Берненс Лі запропонував п'ять типів моделей відкритості в електронних даних, що дає можливість зарахувати конкретний масив електронних відомостей до відповідного статусу відкритості. За цією моделлю, перший тип допускає відсутність машинного зчитування та структурування (наприклад, відображення даних у форматі *.pdf*). Другий тип – базова вимога машинного зчитування та структурування, що передбачає публікацію даних у форматах *.xls* та більш новому *.xlsx*, для яких держателем можуть бути властиві певні обмеження політикою зчитування чи редагування. Третій тип – до вимоги машинного зчитування та структурування додається вимога загальнодоступності без обмеження держателем ліцензії для використання (наприклад, до такого типу можна зарахувати текстові дані у форматі *.csv* або *.tst* із застосування будь-якого роздільника рядків, колонок тощо). Четвертий тип – до попередніх додається вимога публікації даних у модель *Resource Description Framework (RDF)*, яка, зокрема, описує метадані інформаційного масиву (наприклад, семантику, структуру, синтаксис тощо). До п'ятого типу додається вимога інтеграції даних у світову мережу [1].

Ідея впровадження відкритих даних у систему публічного адміністрування обґрунтовується такими чинниками: безконтрольною можливістю обробки та поширення відомостей про діяльність посадових осіб; широким застосуванням ІТ-інструментів, методик і програмних рішень для аналізу даних, які пов'язані з використанням публічних ресурсів (фінансів); можливістю швидкої обробки великих

масивів інформації з поєднанням даних із різних відомств; перспективним використанням вторинних інформаційних продуктів, створених на основі відкритих даних у формі візуалізацій, інфографіків, діаграм і схем для забезпечення широкої обізнаності суспільства щодо того чи іншого предмета публічного адміністрування; швидкістю та безперешкодністю в отриманні доступу до масивів наборів датасетів держателів публічних даних; узгодженістю та уніфікованістю різнотипних даних.

Варто погодитись із позицією А.С. Газіна у тому, що наявність наборів даних у машиночитаних форматах суттєво полегшує роботу з ними та уможливує контроль за органами державної влади та місцевого самоврядування. Відкриття великих масивів даних, що їх органи влади виробляють у процесі виконання своїх обов'язків, підвищує підзвітність влади та зменшує рівень корупційних ризиків, створює новий ринок аналітичних продуктів, а також соціально корисних сервісів і застосунків, на розроблення яких у держави нема ані фінансів, ані компетенцій [3].

Правовими передумовами інституціоналізації публічних відкритих даних у вітчизняну інформаційно-правову систему є низка нормативних актів. Зокрема, Стратегією сталого розвитку України-2020, що затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, декларується, що в рамках оновлення влади та антикорупційної реформи необхідно впровадити такі нові антикорупційні інструменти, як «відкриті дані» та забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних» [13]. З-поміж ключових меседжів Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» закріплює основні обов'язки розпорядників і держателів публічної інформації оприлюднювати її у формі відкритих даних [9]. При цьому Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835, визначено конкретні вимоги до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичність оновлення та порядок їх оприлюднення, а також перелік таких наборів даних у розрізі розпорядників публічної інформації [4]. Змінами до зазначеної постанови від 20 грудня 2017 р. Урядом було вдосконалено принцип вибіркової публікації відкритих даних на *open by default* (відкриті за замовчуванням), відповідно, максимально розширивши обов'язковий набір датасетів, обов'язкових для публікації у формі відкритих даних.

Окремим досить неврегульованим аспектом правового забезпечення роботи з відкритими даними є діяльність органів місцевої влади в цьому напрямі. Незважаючи на те, що Єдиний портал відкритих даних – *data.gov.ua*. містить чітку диференціацію розпорядників на центральний і місцевий рівні, правовий простір не містить жодного окремого акта, який регламентував би процедури роботи з відкри-

тими даними на місцях. Навіть з урахуванням того, що у Переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, міститься список наборів даних, що підлягають обов'язковому оприлюдненню всіма органами місцевого самоврядування, цього не досить для унормування їхнього інформаційно-правового статусу як учасників відносин відкритості даних. Наприклад, останнім часом досить поширеною є тенденція приєднання міст та об'єднаних територіальних громад до Міжнародної хартії відкритих даних, яка вносить певні вимоги до політики відкритих даних. Безумовно, явище треба зарахувати до позитивних, оскільки за таким умов розширюються горизонти співпраці територіальних органів із світовими урядовими та неурядовими організаціями, проте відсутність єдиного державного підходу в таких інтеграційних процесах створює певні загрози деуніфікації загальнодержавної стратегії розвитку політики відкритих даних в Україні. З-поміж іншого неурегульованими на місцевому рівні залишаються такі питання: аудит якості даних та контролю за їх виконанням містами та громадами; оновлення датасетів і пошук нових джерел інформації; функціонування місцевих порталів відкритих даних; навчання та реалізація проектів на основі місцевих відкритих даних тощо.

Треба зауважити, що за великим рахунком самі по собі набори даних державних органів не становлять особливої потреби для більшості пересічного населення. Цінність вони набувають лише після того, коли перетворюються на конкретний продукт аналізу, систематизації, порівняння. Досить серйозний поштовх у цьому аспекті треба приурочити прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції», який створив нову інформаційну інфраструктуру державних закупівель і спростив процедури участі в конкурсах публічних торгів [8]. Розроблений на основі відкритих даних портал <https://prozorro.gov.ua> із модулем аналітики електронного аукціону створив Єдину систему електронних публічних закупівель ПроЗорро (ProZorro) [2], яка дає можливість будь-якій людині, представнику ЗМІ чи контролюючих органів бути віртуально присутніми на аукціоні закупівлі, моніторити учасників і переможців, переглядати історію редагувань і видалені документи про тендери [2]. Також електронна система публічних закупівель дає можливість автоматичного відслідковувати тендери з ознаками корумпованості, що доповнює загальну антикорупційну стратегію держави.

Одночасно до напряму розвитку політики відкритих даних і виконання положень антикорупційної стратегії треба зарахувати прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», який визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фунда-

ми загальнообов'язкового державного соціального страхування [3]. Портал Є-Data (<https://spending.gov.ua>), який створений на основі відкритих даних про рух публічних коштів Державної казначейської служби, є офіційним державним інформаційним порталом у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів і реалізується ідея «прозорого бюджету» [12; 7]. Портал також містить аналітичний інструмент, що дає можливість оцінювати транзакції, звітність і договори розпорядників, державних цільових фондів, державних і комунальних підприємств на предмет наявності корупційних ризиків, зловживань під час використання бюджетних коштів.

Як відомо, Закон України «Про запобігання корупції» зобов'язує осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, подавати декларації про свій майновий стан. Проте, на відміну від положень попередніх законів у сфері протидії корупції, ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що подання декларації відбувається шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства із запобігання корупції (далі – НАЗК) [11], тобто в електронній формі. З метою забезпечення обліку та систематизації декларацій НАЗК формує та адмініструє Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Відповідно до п. 5 Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які мають вільний доступ через мережу Інтернет до публічної частини Реєстру, можуть здійснювати пошук, перегляд і збереження електронних копій документів Реєстру, зокрема, у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5]. На виконання зазначеного положення НАЗК забезпечує доступ до відкритих даних шляхом вивантаження бази даних декларацій або через використання відкритого прикладного програмного інтерфейсу (API). Останній розкриває широкий потенціал швидкого пошуку даних із декларацій за різноманітними критеріями. Також на основі відкритих даних НАЗК ініціативною групою Канцелярської сотні було розроблено портал електронних декларацій чиновників (declarations.com.ua), який містить набір аналітичних інструментів контролю та моніторингу декларацій, а також резонансних публікацій на основі розслідувань, проведених стосовно декларування фінансового стану.

Висновки. Отже, публікація відкритих даних органами публічної влади – це сучасний інструмент забезпечення транспарентності в державному управлінні, що повинен супроводжуватися якісним правовим забезпеченням. На етапі розвитку законодавства про відкриті дані його найбільш доцільно класифікувати на норми, що передбачають правила та обов'язки з поширення (вивантаження) публіч-

ної інформації у формі відкритих даних органами державної влади, а також норми, які регламентують або декларують певну стратегію створення продуктів на основі відкритих даних. Невирішеними на законодавчому рівні є концептуальні та інституційні проблеми роботи з відкритими даними в публічному секторі, зокрема, відсутні нормативні акти, що

встановлюють засади уніфікації функціонування центральної та місцевої системи відкритих даних. Подальшої законопроектної роботи потребують положення у сфері аудиту даних, ведення порталів відкритих даних у містах і територіальних громадах, відповідальності за невиконання обов'язків із публікації даних тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Анализ международных практик поддержки R&D по направлению «Открытые Данные»: Российский офис Консорциума W3C при поддержке Центра семантических технологий НИУ ВШЭ. URL: <http://w3c.org.ru/wp-content/uploads/2013/06.pdf>.
2. Відомості із порталу <https://prozorro.gov.ua>. URL: <https://prozorro.gov.ua/about>.
3. Газін А.С. Екосистема відкритих даних в Україні: рекомендації щодо впровадження політики. *Агенція журналістики даних*. 2015. URL: http://texty.org.ua/pdf/open_data_policy.pdf.
4. Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>.
5. Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: затв. Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 р. № 3. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16>.
6. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» від 19 лютого 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54100.
7. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 16. Ст. 109. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
8. Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції: Закон України від 15 вересня 2015 р. № 679-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 46. Ст. 414. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/679-19>.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: Закон від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/319-19>.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.
12. Про портал: відомості із веб-порталу spending.gov.ua. URL: <https://spending.gov.ua/about1>.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ, Стратегія від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України* від 23 січня 2015 р. № 4. Стор. 8. Ст. 67. Код акта 75358/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.a>.