



## Олена Лоленко

адвоката, голова правового департаменту  
Громадської організації  
“Український інститут прямої демократії”  
(Київ, Україна)  
olena.lolenko@uidd.com.ua

DOI: 10.33498/opus-2019-11-241

УДК 342.571

### ВІДКРИТІ ДАНІ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАРОДОВЛАДДЯ

**АНОТАЦІЯ.** Побудова сервісно-орієнтованої держави з прозорою владою є однією з необхідних умов сталого демократичного розвитку, а прозорість влади досягається, зокрема, через використання інструментів участі громадян у прийнятті рішень органами державного управління та здійсненні громадського контролю за їхньою діяльністю.

Метою статті є дослідження питання впливу відкритих даних про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування на реалізацію права громадян впливати на державну політику, практичного застосування відкритих даних як інструменту народовладдя.

У статті висвітлено історичні передумови розвитку концепції доступності даних у науковому середовищі, з подальшим втіленням ідей та прийнятих принципів відкритих даних як урядових ініціатив. Світові практики свідчать, що розвиток відкритих даних сприяє підзвітності органів державного управління громадянам, впровадженню інновацій та зростанню соціального впливу на владні рішення державних інституцій.

Проаналізовано можливість використання відкритих даних в Україні як інструменту народовладдя при проведенні оцінки та контролю за роботою влади та держави, що входить до моделі електронного уряду, на прикладі окремих наборів відкритих даних, які публікуються та обробляються з використанням сервісного програмного забезпечення.

Як висновок, можна визначити, що відкриті дані, які підлягають оприлюдненню, є певним інструментом впливу народу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування, дієвим механізмом для контролю за владою, розвиток якого призведе до високого рівня відповідальності владних інституцій перед власними громадянами, зростання економічних показників та, як наслідок, побудови сервісно-орієнтованої держави.

**Ключові слова:** відкриті дані; набори відкритих даних; електронне урядування; сервісно-орієнтована держава; сервісне програмне забезпечення відкритих даних; контроль над владою; інструмент народовладдя.

© Олена Лоленко, 2019

Олена Лоленко

Сьогодні все більшого значення як елемента розробки соціально-економічної політики, причому як у розвинених, так і в країнах, що розвиваються, набирають відкриті дані. Цю концепцію все частіше офіційно беруть на озброєння уряди, компанії, організації громадянського суспільства та міжнародні інститути.

Метою дослідження є вивчення питання впливу відкритих даних про діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування на реалізацію права громадян впливати на державну політику, практичного застосування відкритих даних як інструменту народовладдя.

Відкриті дані можуть слугувати першочерговим інструментом для створення інформаційного суспільства. Отримуючи першочергову інформацію про важливі аспекти життя суспільства, громадяни та компанії можуть приймати рішення на достовірній інформації з першоджерел. Головним результатом використання відкритих даних є прозорість процесів у суспільстві.

Одночасно лише за умови, що суспільство прагне бути відкритим, таке використання буде ефективним, оскільки поширення та використання відкритих даних неможливе виключно в директивному порядку. Керівні державні органи повинні сприяти використанню відкритих даних і забезпечити це шляхом прийняття відповідної законодавчої бази, створенням інфраструктури різного рівня та захищеності, наявністю публічних онлайн- та офлайн-сервісів, що надають доступ до таких даних. Основна ж мета такої відкритості влади – зміцнення довіри громадянського суспільства до органів публічної влади як необхідна передумова побудови сервісно-орієнтованої державної політики.

Ідея доступності даних вперше виникла у науковому середовищі як ідея загального ресурсу знань, коли засновником соціології науки Р. К. Мертоном у 1942 р. була висловлена думка, що результати досліджень повинні бути доступні всім, а права інтелектуальної власності на наукові досягнення тільки гальмують розвиток науки.

Розвиток глобалізації знань та інформаційних технологій стали базою, на якій ця ідея почала плідно реалізовуватися.

Так, з 1 липня 1957 р. по 31 січня 1958 р. проводилися глобальні геофізичні спостереження та дослідження за єдиною методикою, у яких брали участь Радянський Союз, США, Японія, пізніше до досліджень приєдналися деякі європейські країни. Ця подія отримала умовну назву міжнародний геофізичний рік (далі – МГР). Для зберігання даних, отриманих у результаті заходів МГР, Міжнародною радою науки був створений Світовий центр даних<sup>1</sup>.

www.pravoua.com.ua

<sup>1</sup> 'ICSU World Data System' <<https://www.icsu-wds.org>> (accessed: 05.10.2019).

Сам термін “відкриті дані” (“*open data*”) вперше з’являється у 1995 р. в американському науковому середовищі у вигляді заклику вільно обмінюватися даними. У жовтні 2006 р. у Вашингтоні відбулася конференція організації Наукових громад (*Science Commons*), де було приділено увагу такому явищу, як “трагедія громад”, характерне для певних сфер наукових досліджень, коли витрати на ліцензування наукового продукту настільки високі, що розробки стають неефективними. Разом із “*open data*” часто використовується термін “*big data*” (“великі дані”, база даних) для позначення різних типів баз даних, зокрема й суспільно значущих комп’ютерних даних, які можуть зберігатися у загальному доступі й безперешкодно використовуватися широкою аудиторією.

У подальшому науковий світ сформулював власні принципи відкритих даних. Так, з 2009 р. почали діяти так звані Пантонські принципи (*Panton Principles*<sup>2</sup>), які отримали назву за місцем їхньої розробки та передбачають набір рекомендацій із використання відкритих даних у науковому середовищі. Зокрема, Пантонські принципи передбачають, що наукові дані є надбанням суспільства та мають бути опубліковані з відповідною ліцензією таким чином, щоб надавати можливість їх повторного використання.

Поступово концепція відкритих даних набула більш широкого змісту, ніж ідея наукової спільноти щодо вільного обміну даних, зокрема, головною ідеєю концепції стало те, що деякі дані повинні бути вільно доступними для використання та публікації за власним бажанням, без обмежень авторських прав, патентів чи інших механізмів контролю.

Основоположні принципи, які дають змогу визначати та оцінювати концепцію і визначення “*open data*” у сучасному широкому значенні, були сформульовані у 2007 р. на зустрічі теоретиків та активістів інтернету в Сан-Франциско<sup>3</sup>. Одним із авторів цих принципів став Т. О’Рейллі як прихильник руху за вільне програмне забезпечення та програмне забезпечення з відкритим вихідним кодом. Ідея, яка була покладена в основу цих принципів, полягає в тому, що публічні дані – це загальна власність, якою можна ділитися і яку можна використовувати. Фактично це принципи ідеології програмного забезпечення з відкритим вихідним кодом, інших “відкритих” рухів (відкритого уряду, відкритих освітніх ресурсів, відкритого доступу тощо): відкритість, участь і спільна праця.

<sup>2</sup> ‘Panton Principles, Principles for open data in science’ (Murray-Rust, Peter; Neylon, Cameron; Pollock, Rufus; Wilbanks, John, 19.02.2010) <<https://pantonprinciples.org>> (accessed: 04.10.2019).

<sup>3</sup> ‘Open Government Data Principles’ (Sebastopol, California, 7-8.12.2017) <<https://public.resource.org/8-principles.html>> (accessed: 04.10.2019).

Олена Лоленко

У червні 2013 р. на зустрічі Великої Вісімки у Великій Британії британці запропонували підписати Хартію відкритих даних. У її проєкті було зазначено:

Накопичуючи величезні масиви даних, влада і бізнес не завжди діляться ними так, щоб їх можна було легко знайти, використовувати і зрозуміти. Це втрачені можливості. Ми підійшли до поворотного моменту, який провіщає нову еру. Люди зможуть використовувати відкриті дані, щоб генерувати ідеї і створювати сервіси, які будуть робити наш світ кращим<sup>4</sup>.

У 2015 р. у Мехіко на Всесвітньому саміті Партнерства “Відкритий Уряд” уряди 17 держав схвалили Міжнародну хартію відкритих даних, в якій було закріплено набори принципів та кращі практики для оприлюднення урядових відкритих даних. Хартія передбачає шість принципів для оприлюднення відкритих даних: 1) відкритість за замовчуванням; 2) оперативність і вичерпність; 3) доступність та готовність до використання; 4) порівнюваність та інтеоперабельність; 5) краще врядування та участь громадськості; 6) інклюзивний розвиток та інновації<sup>5</sup>. У 2016 р. Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних і взяла на себе зобов’язання виконувати її принципи<sup>6</sup>.

Практичне втілення концепції відкритих даних через урядові ініціативи здійснюється з 2006 р. на таких порталах, як *Data.gov*, *Data.gov.uk* та *Data.gov.in*; створюються недержавні ресурси з питань відкритих даних.

Зокрема, на *Open Data Impact Map*<sup>7</sup> міститься централізована інформація про практики використання відкритих даних по всьому світу, на ресурсі *Opendatabarometer*<sup>8</sup> – інформація, яку уряди публікують і використовують для підзвітності, інновацій та соціального впливу.

Комерційні організації та компанії підтримали концепцію відкритих даних шляхом розміщення інформації про власні комерційні показники, статистичні дані, вплив їхніх послуг на суспільство. Загалом бізнес першим зрозумів економічну ефективність використання відкритих даних, що призводить до створення нових цифрових продуктів, нових робочих місць та зменшення державних видатків.

www.pravoua.com.ua

<sup>4</sup> ‘G8. Open Data Charter and Technical Annex Published 18 June 2013’ <<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>> (accessed: 05.10.2019).

<sup>5</sup> ‘Open Data: unleashing the potential’ <<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-white-paper-unleashing-the-potential>> (accessed: 05.10.2019).

<sup>6</sup> Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 686-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/686-2016-%D1%80>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>7</sup> ‘The Open Data Impact Map’ <<https://opendataimpactmap.org>> (accessed: 05.10.2019).

<sup>8</sup> ‘The Open Data Barometer’ <<https://opendatabarometer.org>> (accessed: 05.10.2019).

Міжнародними вимогами до відкритих даних є постійна доступність онлайн у цілодобовому режимі; відсутність паролів чи інших обмежень на рівні доступу; безкоштовність та анонімність надання й використання; можливість завантажувати у популярних форматах, що є універсальними (.doc, .pdf, .jpg, .jpeg); доступність прикладного програмного інтерфейсу (*application programming interface*; далі – API) для поширення та використання на сторонніх платформах; отримання виключно з офіційних ресурсів.

До головних джерел відкритих даних можна віднести державні органи (дані, які викладаються міністерствами, державними органами міст тощо, наприклад, *data.gov.ua*), комерційні підприємства (наприклад, *Uber Movement*), соціальні мережі (можуть дати інформацію про основні тенденції, загальні й альтернативні думки про події в Україні та світі).

Основними споживачами відкритих даних є розробники додатків і сервісів, що використовують відкриті дані як вихідний матеріал для своїх розробок, а також журналісти та інші зацікавлені особи, які можуть робити глибокі соціально-економічні, наукові дослідження на основі “сирих” даних, громадяни для оцінки та впливу на державні органи і створення громадських ініціатив, суспільно-корисних проєктів.

У контексті нашої статті приділимо увагу відкритим державним даним в Україні як інструменту народовладдя при проведенні оцінки та контролю за роботою влади й держави, що входить до моделі електронного уряду.

Використання відкритих даних в Україні базується на законах України “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, Положенні про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженому постановою від 21 жовтня 2015 р. № 835.

Більшість інформації та даних, якими оперують громадяни й державні інституції, в розумінні Закону України “Про інформацію”, є відкритими, загальнодоступними та безоплатними. Відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”:

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

Законодавство визначає обов'язкове оприлюднення певної інформації, строки оприлюднення – невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, в якому міститься інформація, що підлягає оприлюдненню, а проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та (або) майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

У квітні 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних”<sup>10</sup>, яким було здійснено першу спробу врегулювання понятійного апарату визначення “відкриті дані” на законодавчому рівні. Законом було доповнено Закон України “Про доступ до публічної інформації” ст. 101, відповідно до якої публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. На думку Л. Олексюк, у цьому разі суб'єкт законодавчої ініціативи прирівнює “публічну інформацію” й “відкриті дані” та зводить поняття до форми чи формату, але не дає визначення самих відкритих даних. При цьому поєднувати публічну інформацію у розумінні зазначеного Закону та відкриті дані не зовсім правильно: інформація публічна та інформація, що містить суспільний інтерес, не завжди є задокументованою чи не існує в електронному вигляді й саме тому не може надаватись у “формі відкритих даних”, або надання у такій формі може потребувати додаткових затрат (зокрема й бюджетних)<sup>11</sup>.

Треба також звернути увагу на те, що сутність відкритих даних, порівняно з публічними, у тому, що такі відкриті дані повинні бути опубліковані у мережі Інтернет, ще до того як вони комусь знадобляться, це будь-яка інформація, яка може виявитися корисною. Особливістю відкритих даних, що відрізняє їх від просто публічної інформації, є їх відкритий формат – такий формат, що забезпечує автоматизований доступ до даних. Ця особливість істотно прискорює роботу з даними та на кілька порядків підвищує масштаб їхнього використання в усіх сферах життєдіяльності. Вважається, що обмеження доступу до відкритих даних йдуть проти суспільного блага, адже їхня місія полягає у підзвіт-

<sup>10</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/319-19>> (дата звернення: 04.10.2019).

<sup>11</sup> Л. Олексюк, ‘Розвиток понятійно-категоріального апарату електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних’ (2016) 2 Вісник НАДУ при Президентові України 39-40.

ності влади перед громадянами, виконанні запитів суспільства на доступ до економічної та соціальної інформації.

*White Paper Open Data Unleashing Potential* Великої Британії<sup>12</sup> надає таке визначення “відкритим даним” – дані, які відповідають певним критеріям: доступні (в ідеалі через мережу Інтернет) на рівні не більше, ніж вартість відтворення, без обмежень за ідентифікацією користувача або його прив’язки; в електронній, машинозчитувальній формі для забезпечення взаємодії з іншими даними; та безкоштовні без обмеження на використання або поширення без ліцензійних умов. У цьому визначенні відсутня прив’язка до публічної чи офіційної інформації органів державної влади, тобто відкриті дані – це будь-які дані, які можна отримати через електронний доступ і використовувати за власним бажанням безкоштовно та без додаткових умов.

Згідно з законодавством розпорядники інформації зобов’язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати й регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх вебсайтах. Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату й структури таких наборів, періодичність їхнього оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України.

21 жовтня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України № 835 було затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, яким визначено вимоги до формату й структури наборів даних, а також затверджено перелік пріоритетних наборів даних, які підлягають оприлюдненню (понад 300 наборів). Нею чітко визначений перелік форматів для оприлюднення відкритих даних залежно від їхнього виду.

Також постановою передбачено, що державні реєстри, які постійно оновлюються, мають бути відкриті за допомогою API. Такі набори даних публікуються на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних<sup>13</sup>.

Сьогодні на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних *data.gov.ua* розміщено 33 тис. наборів даних від понад 2 тис. розпорядників інформації<sup>14</sup>. На основі опублікованих відкритих даних, для їх візуалізації громадськими організаціями, юридичними особами створюються відповідні вебресурси, які забезпечують простоту та доступність представлення користувачу специфічної інформації з масивів великих даних.

<sup>12</sup> Open Data: unleashing the potential (n 5).

<sup>13</sup> ‘Єдиний державний веб-портал відкритих даних’ <<https://data.gov.ua>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>14</sup> ‘Проблемні питання у сфері забезпечення оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних: аналітична записка (USAID)’ <<https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note-on-Open-data-FINAL.pdf>> (дата звернення: 05.10.2019).

Відкриті дані, які підлягають оприлюдненню, є певним інструментом впливу народу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Народовладдя передбачає широку й активну участь громадян в управлінні справами держави та суспільства і створення найсприятливіших умов для надання всієї повноти влади народу. Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Так, якщо проаналізувати інформацію, яка підлягає оприлюдненню державними органами та органами місцевого самоврядування у формі відкритих даних, то можна навести такий приклад застосування *open data*, як інструмент народовладдя.

На порталі Єдиного державного веб-порталу відкритих даних Національне агентство з питань запобігання корупції повинно публікувати набір відкритих даних “Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”<sup>15</sup>. Цей набір відповідно до законодавства в подальшому був використаний громадською організацією “Канцелярська сотня” для створення електронного ресурсу “Декларації”<sup>16</sup>. Ресурс дає змогу вести аналітику декларацій, бачити динаміку зростання чиновницьких статків. Такий інструмент дає можливість кожному громадянину не тільки мати інформацію про доходи, витрати, фінансові зобов’язання декларантів та їхніх родин, а й мати можливість звернутися до журналістів, контролюючих органів з питань недостовірного декларування особами, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Окремої уваги заслуговують набори відкритих даних щодо використання публічних коштів та бюджетів. Відповідно до п. 5 ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” інформація про використання бюджетних коштів не може бути обмеженою для доступу, а органи влади зобов’язані публікувати інформацію про використання ними коштів платників податків, як це передбачено у ст. 28 Бюджетного кодексу України. Законом України “Про відкритість використання публічних коштів” у ст. 1 надається таке визначення публічних коштів:

Публічні кошти – кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду Украї-

<sup>15</sup> “Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування” <<https://public.nazk.gov.ua>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>16</sup> “Декларації” <<https://declarations.com.ua>> (дата звернення: 05.10.2019).



ни, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності<sup>17</sup>.

Розпорядники та одержувачі публічних коштів зобов'язані оприлюднювати інформацію, передбачену цим Законом, на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів, який є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет<sup>18</sup>. Доступ до інформації, оприлюдненої на єдиному вебпорталі використання публічних коштів, є вільним і безоплатним. Вказана бюджетна інформація на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів публікується в агрегованому вигляді, оскільки для виконання своїх завдань із планування та узгодження показників, вони оперують агрегованими даними, які є цінними для прийняття управлінських рішень, але мають незначну інформативність для пересічних громадян. Як результат, із формальної точки зору інформація публікується, але в форматі, який не дає змогу громадянам зрозуміти, що вони отримують у відповідь на сплату податків.

Крім того, відповідно до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, зазначені дані про використання публічних коштів зобов'язані оприлюднюватися і на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних. Органи місцевого самоврядування на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних додатково зобов'язані оприлюднювати набори відкритих даних про громадський бюджет, бюджет участі тощо, зокрема й про проекти, результати голосування, реалізацію підтриманих проектів. З ініціативи Міністерства фінансів України на порталі почали публікуватися дані 9 603 місцевих бюджетів.

Для використання цих відкритих даних як інструменту народовладдя шляхом впливу громадськості на призначення використання цих коштів, контролю за їхнім використанням та обрання саме народом проектів, які необхідно фінансувати, зокрема на рівні місцевих бюджетів, створено проекти візуалізації відкритих даних про публічні кошти.

Серед них можна виокремити проект "Відкритий бюджет"<sup>19</sup>, який орієнтований на запровадження прозорості та підзвітності органів влади на місцях. З урахуванням наданих інструментів візуалізації використання публічних коштів і відомостей про бюджет місцевих громад, громадськість може впливати на місцеву владу на всіх стадіях бюджетного

<sup>17</sup> Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.

<sup>18</sup> 'Єдиний веб-портал використання публічних коштів' <<https://spending.gov.ua/new>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>19</sup> 'Портал Відкритий бюджет України' <<https://openbudget.in.ua>> (дата звернення: 05.10.2019).

Олена Лоленко

процесу. Зокрема, досліджувати затверджений бюджет за попередній рік і звіти про їхнє використання, обговорювати пріоритетність проблем, з якими стикається громада, брати участь у розгляді бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів, забезпечувати включення у проєкт бюджету пріоритетних для громади витрат.

Рішення, як надає ресурс *007.org.ua*<sup>20</sup>, – це доступний для кожної людини інструмент контролю влади, який допоможе слідкувати за бюджетними витратами, виявляти факти зловживань, робити власні дослідження та аналітику щодо використання публічних коштів. За допомогою цього ресурсу можливо відстежувати обсяги витрат та аналізувати рух державних коштів між організаціями, аналізувати транзакції з публічними коштами за кількістю розпорядників, за обсягами платежів тощо; отримувати інформацію про платежі, договори, акти виконаних робіт, додаткові угоди, специфікації розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, проведені тендери тощо. Внаслідок візуалізації опублікованих на державних порталах відкритих даних громадяни отримують можливість знати, на що витрачаються податки, та впливати на прийняття рішень розпорядниками коштів шляхом створення відповідного негативного соціального ефекту у разі неефективності використання публічних коштів.

Слід сказати, що сфера використання відкритих даних як інструменту впливу громадян на владу, для забезпечення підконтрольності та підзвітності влади, врахування суспільних інтересів при прийнятті управлінських рішень в Україні дуже стрімко розвивається.

Окреслені державною політикою процеси розбудови української цифрової держави неодмінно сприятимуть підвищенню ефективності державно-громадської взаємодії та впровадженню народовладдя у будь-якій сфері діяльності державних і суспільних інституцій. Водночас, як вказує О. Твердохліб, варто підходити до реалізації означених напрямів досить зважено, не лише формально публікуючи відповідні дані на порталах державних даних, а дійсно враховуючи реальні потреби й запити громадян, постійно працюючи над удосконаленням і розвитком, зокрема, шляхом створення зручних і затребуваних сервісів на базі відкритих даних<sup>21</sup>.

Набори відкритих даних Міністерства юстиції України, Державної судової адміністрації з інформацією Єдиних та Державних реєстрів, з візуалізацією на ресурсах *Opendatabot*, *YouControl* та інших ефективно використовуються громадянами, бізнесом. Відкриті дані про публічні

www.pravoua.com.ua

<sup>20</sup> '007. Пошуково-аналітична система' <<https://www.007.org.ua>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>21</sup> О. Твердохліб, 'Методологія та практика реалізації концепту відкритих даних в органах публічного управління України' [2017] 2(18) Публічне адміністрування: теорія та практика <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_8)> (дата звернення: 05.10.2019).

закупівлі в державній інформаційній системі *ProZorro* з використанням інструментів громадського контролю *DoZorro*<sup>22</sup>, *Clarity Project*<sup>23</sup> дає можливість ефективно моніторити та аналізувати інформацію з *ProZorro* під різними вимірами. Виявлення взаємозв'язків між учасниками торгів, індикаторів ризику та багато інших інструментів дослідження торгів дає змогу впливати на забезпечення прозорості закупівель державними органами.

Відкриття контрольними органами інформації про понад 143 400 перевірок бізнесу<sup>24</sup>, запланованих на 2019 р., сприяє як прозорості діяльності держави, так і можливості громадськості контролювати результати перевірок та гарантувати усунення виявлених негативних моментів у діяльності господарюючих суб'єктів. Водночас в Україні здійснюється державна підтримка полегшення доступу до відкритих державних даних та реєстрів, зокрема, проводиться конкурс *Open Data Challenge*, у межах якого на основі відкритих даних розробляються інноваційні проекти, що мають суспільне значення та бізнес-потенціал<sup>25</sup>.

Сьогодні Україна вже зробила впевнений перший крок до лідерських позицій у сфері відкритості публічної інформації та використання відкритих даних. Згідно з рейтингом *Global Open Data Index*<sup>26</sup> Україна у 2018 р. посіла 31 місце і покращила свій результат на 23 позиції порівняно з 2016 р. У рейтингу *Open Data Barometer*<sup>27</sup> Україна посіла 44 місце, піднявшись на 18 пунктів, обігнавши Італію, Грецію, Португалію, Хорватію, Болгарію та Польщу. Водночас відповідно до звіту цього рейтингу за вересень 2018 р. Україна посіла друге місце серед країн, що досягнули найбільшого прогресу за чотири роки за рівнем публікації та використання відкритих даних для підзвітності влади, розвитку інновацій і соціального впливу.

Відповідно до інформації Державного агентства з питань електронного урядування України відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект, сприяють прозорості влади, позитивно впливають на розвиток економіки. У 2017 р. відкриті дані принесли в економіку України понад 700 млн доларів, або 0,67 % внутрішнього валового продукту (далі – ВВП). І при збереженні нинішніх темпів, за прогнозами, до 2025 р. ця цифра зросте вдвічі – до понад 1,4 млрд доларів, або 0,92 % ВВП<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> 'Громадський контроль держзакупівель' <<https://dozorro.org>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>23</sup> Clarity Project. База даних і система аналітики публічних закупівель ProZorro <<https://clarity-project.info/tenders>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>24</sup> 'Інспекційний портал' <<https://inspections.gov.ua>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>25</sup> 'Open Data Challenge повертається!' (Єдиний державний веб-портал відкритих даних, 30.01.2019) <<https://data.gov.ua/blog/open-data-challenge-povertaietsia>> (дата звернення: 05.10.2019).

<sup>26</sup> 'Global Open Data Index' <<https://index.okfn.org/place>> (accessed: 05.10.2019).

<sup>27</sup> The Open Data Barometer (n 8).

<sup>28</sup> 'Економічний потенціал відкритих даних для України' (квітень 2018 року) <<http://tapas.org.ua/components/vidkryti-dani>> (дата звернення: 05.10.2019).

Олена Лоленко

З вересня 2018 р. українські державні дані автоматично, як і дані країн Європейського Союзу, публікуються на *European Data Portal*<sup>29</sup>. Портал містить понад 860 тис. наборів даних, що охоплюють 35 країн і 78 місцевих та національних порталів. Публікація наборів даних на *European Data Portal* свідчить про відкритість державних інституцій, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 900-р було затверджено План дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних<sup>30</sup>. Це комплексний план дій Уряду з імплементації шести принципів міжнародної Хартії та розвитку відкритих даних в Україні. Зміст документів є результатом публічних консультацій та дискусій з представниками бізнесу, стартап-спільноти, громадського сектору та органів влади. Головною метою документу є впровадження та реалізація принципу “*Open by Default*” (“Відкриті за замовчуванням”).

Прийняття цього документа та реалізація закладених у ньому позицій сприятиме підвищенню ролі відкритих даних як інструменту народовладдя, оскільки саме надання вільного й паритетного доступу широким верствам населення з метою задоволення їхніх потреб і запитів до визначальних державних відкритих даних, з подальшою зручною візуалізацією тих чи інших наборів даних, сьогодні стає дієвим механізмом для контролю за владою та впливу народу на її діяльність, інструментом народовладдя, розвиток якого призведе до високого рівня відповідальності владних інституцій перед власними громадянами, зростання економічних показників та, як наслідок, побудови сервісно-орієнтованої держави.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Journal articles*

1. Oleksiuk L, ‘Rozvytok poniattiino-katehorialnoho aparatu elektronnoho dostupu do publichnoi informatsii ta vidkrytykh danykh’ [‘Development of the Concept and Category Array of Electronic Access to Public Information and Open Data’] (2016) 2 Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy 39-40 (in Ukrainian).
2. Tverdokhlib O, ‘Metodolohiia ta praktyka realizatsii kontseptu vidkrytykh danykh v orhanakh publichnoho upravlinnia Ukrainy’ [‘Methodology and Practice of Implementation of the Open Data Concept at Public Administration Bodies in Ukraine’] [2017] 2(18) Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_8)> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).

<sup>29</sup> ‘European Data Portal’ <<https://www.europeandataportal.eu>> (accessed: 05.10.2019).

<sup>30</sup> Про затвердження плану дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 900 <<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-dij-z-realizatsiyi-principiv-mizhnarodnoyi-hartiyi-vidkritih-danih>> (дата звернення: 05.10.2019).

Websites

3. 'European Data Portal' <<https://www.europeandataportal.eu>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
4. 'G8. Open Data Charter and Technical Annex Published 18 June 2013' <<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
5. 'Global Open Data Index' <<https://index.okfn.org/place>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
6. 'ICSU World Data System' <<https://www.icsu-wds.org>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
7. 'Open Data: unleashing the potential' <<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-white-paper-unleashing-the-potential>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
8. 'Open Government Data Principles' (*Sebastopol, California, 7-8.12.2007*) <[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)> (accessed: 04.10.2019) (in English).
9. 'Panton Principles, Principles for open data in science' (*Murray-Rust, Peter; Neylon, Cameron; Pollock, Rufus; Wilbanks, John, 19.02.2010*) <<https://pantonprinciples.org>> (accessed: 04.10.2019) (in English).
10. 'The Open Data Barometer' <<https://opendatabarometer.org>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
11. 'The Open Data Impact Map' <<https://opendataimpactmap.org>> (accessed: 05.10.2019) (in English).
12. 'Open Data Challenge povertaietsia!' ['Open Data Challenge is Back'] (*Iedyni derzhavnyi veb-portal vidkrytykh danykh*, 30.01.2019) <<https://data.gov.ua/blog/open-data-challenge-povertaietsia>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
13. 'Ekonomichniy potentsial vidkrytykh danykh dlia Ukrainy' ['Economic Potential of Open Data for Ukraine'] (kviten 2018 roku) <<http://tapas.org.ua/components/vidkrytidani>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
14. '007. Poshukovo-analitychna systema' ['007. Search and Analytical System'] <<https://www.007.org.ua>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
15. 'Clarity Project. Baza danykh i systema analityky publichnykh zakupivel ProZorro' ['Clarity Project. ProZorro's Public Procurement Database and Analytics System'] <<https://clarity-project.info/tenders>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
16. 'Hromadskyi kontrol derzhzakupivel' ['Public Control of Public Procurement'] <<https://dozorro.org>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
17. 'Deklaratsii' ['Declarations'] <<https://declarations.com.ua>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
18. 'Yedyni veb-portal vykorystannia publichnykh koshtiv' ['Unified Web Portal of Public Funds Use'] <<https://spending.gov.ua/new>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
19. 'Yedyni derzhavnyi veb-portal vidkrytykh danykh' ['Unified State Open Data Web Portal'] <<https://data.gov.ua>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
20. 'Yedyni derzhavnyi reiestr deklaratsii osib, upovnovazhenykh na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia' ['Unified State Register of Declarations of Persons Authorized to Perform the Functions of the State or Local Self-Government'] <<https://public.nazk.gov.ua>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
21. 'Inspektsiyni portal' ['Inspection Portal'] <<https://inspections.gov.ua>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).
22. 'Portal Vidkryty biudzheth' ['The Open Budget Portal'] <<https://openbudget.in.ua>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).

Олена Лоленко

23. 'Problemni pytannia u sferi zabezpechennia opryliudnennia publichnoi informatsii u formi vidrytykh danykh: Analitychna zapyska (USAID)' ['Problematic Issues Related to Ensuring of Public Information Disclosure in the Form of Open Data: Analytical Note (USAID)'] <<https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note-on-Open-data-FINAL.pdf>> (accessed: 05.10.2019) (in Ukrainian).

Olena Lolenko

### OPEN DATA AS AN INSTRUMENT OF DEMOCRACY

**ABSTRACT.** One of essential conditions for sustainable democratic development is to build a service-oriented State with transparent power, and such transparency of power is achieved, in particular, by using the instruments of citizens' participation in the decision-making by public administration authorities and by exercising public control over their activities.

The purpose of the article is to study the impact of open data about activities of public authorities and local self-government bodies on the exercise of citizens' right to influence public policy, and also to explore the practical application of open data as an instrument of democracy.

The article highlights the historical background for development of the concept of data accessibility in the scientific environment followed by implementation of the ideas and accepted principles of open data as governmental initiatives. As demonstrated by the global practices, development of open data contributes to responsibility of public administration authorities to citizens and is conducive to innovations, as well as to a growth of social influence on power decisions made by the State's institutions.

The author analyzes whether open data can be used in Ukraine as an instrument of democracy in assessing and monitoring the operation of the Government and the State, being included in the e-government model, on the example of individual sets of open data which are published and processed using service software.

As a conclusion, it can be noted that publishable open data is a peculiar instrument via which the people can influence public authorities and local self-government bodies, and also an efficient mechanism of control over the Government; its development will lead to a high level of responsibility of governmental institutions to their citizens, entail a growth of economic indicators and, consequently, establishment of a service-oriented State.

**KEYWORDS:** open data; open data sets; electronic government; service-oriented State; open data service software; control over Government; instrument of democracy.