

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 35.073.533:355.1:004.6(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2025.1.1>

Дзяна Галина Олексіївна,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри публічного врядування

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0000-0002-9133-3307

Дзяний Ростислав Борисович,

кандидат хімічних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0000-0003-1530-8633

РОЛЬ ВІДКРИТИХ ДАНИХ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРИНЦИПУ ПУБЛІЧНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ

THE ROLE OF OPEN DATA IN ENSURING THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN THE MODERN CONDITIONS OF UKRAINE

У статті розкрито один з фундаментальних принципів демократичного врядування – принцип публічності, основи для реалізації якого, через гарантії свободи слова, права на звернення та права на інформацію, закладені в Конституції України. Акцентовано увагу на основних аспектах принципу публічності, таких як: відкритість та доступність інформації про діяльність органів публічної влади, прозорість прийняття рішень, участь громадян у процесах прийняття рішень, підзвітність та відповідальність органів влади.

Встановлено, що відкриті дані є потужним інструментом для забезпечення доступності інформації, сприяння прозорості та підзвітності влади перед суспільством. З'ясовано, що впродовж останніх років Україна досягла значних успіхів у сфері відкритих даних та займає високі позиції у міжнародних рейтингах. З 2020 року Україна піднялася у рейтингу відкритих даних із 17-го місця на 6-те у 2021 році та утримується у трійці лідерів упродовж 2022–2024 років. Незважаючи на повномасштабну війну, Україна залишається одним з лідерів в сфері відкритих даних серед країн Європи та займає 3-ю сходинку за останнім рейтингом The Open Data Maturity 2024.

Виявлено основні проблеми і виклики в роботі з відкритими даними в умовах війни: ризик розкриття чутливої інформації, що може становити загрозу для національної безпеки, оборони, критичної інфраструктури та безпеки громадян, обмежений доступ до низки державних реєстрів та порталів відкритих даних, ускладнення збору даних, ризик пошкодження інфраструктури, баланс між безпекою та прозорістю.

Зроблено висновок, що в умовах воєнного стану має працювати система моніторингу за використанням відкритих даних, необхідно регулярно переглядати класифікацію даних та критерії оцінки ризиків, проводити аудит безпеки відкритих даних, оперативно реагувати на загрози, підвищувати рівень обізнаності та кваліфікації користувачів відкритих даних з питань безпеки та відповідального використання інформації.

Ключові слова: відкриті дані, принцип публічності, публічне управління, прийняття управлінських рішень, національна безпека, воєнний стан.

The article reveals one of the fundamental principles of democratic governance – the principle of publicity, the basis for the implementation of which, through guarantees of freedom of speech, the right to appeal and the right to information, are laid down in the Constitution of Ukraine. The focus is on the main aspects of the principle of publicity, such as: openness and accessibility of information about the activities of public authorities, transparency of decision-making, participation of citizens in decision-making processes, accountability and responsibility of authorities.

It was found that open data is a powerful tool for ensuring the availability of information, promoting transparency and accountability of government to society. It was found that in recent years, Ukraine has achieved significant success in the field of open data and occupies high positions in international rankings. Since 2020, Ukraine has risen in the open data ranking

from 17th place to 6th in 2021 and remains in the top three during 2022–2024. Despite the full-scale war, Ukraine remains one of the leaders in the field of open data among European countries and occupies 3rd place in the latest The Open Data Maturity 2024 ranking.

The main problems and challenges in working with open data in wartime conditions were identified: the risk of disclosure of sensitive information that may pose a threat to national security, defense, critical infrastructure and the safety of citizens, limited access to a number of state registries and open data portals, the complexity of data collection, the risk of damage to infrastructure, the balance between security and transparency.

It was concluded that in martial law, a system for monitoring the use of open data should operate, it is necessary to regularly review data classification and risk assessment criteria, conduct an open data security audit, respond promptly to threats, and raise the level of awareness and qualifications of open data users on security issues and responsible use of information.

Key words: open data, principle of publicity, public administration, managerial decision-making, national security, martial law.

Постановка проблеми. В епоху цифрової трансформації та інформаційного суспільства відкриті дані стають ключовим інструментом для забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності публічного управління. В Україні, яка прагне до зміцнення демократичних інститутів та євроінтеграції, питання відкритості даних набуває особливої актуальності. Публічність, як один з фундаментальних принципів державного управління, вимагає від органів влади максимальної відкритості та доступності інформації для громадян. Саме відкриті дані, завдяки своїй структурованості та доступності, оприлюднені у електронній формі, дозволяють не лише забезпечувати можливість автоматизованої обробки та аналізу великих масивів інформації, інформувати суспільство, але й залучати його до активної участі в процесах прийняття рішень, контролювати діяльність влади та сприяти розвитку інновацій.

У сучасних умовах України, що характеризуються викликами, пов'язаними з війною, необхідністю відновлення та реформування, роль відкритих даних набуває ще більшого значення. Вони можуть стати потужним інструментом для боротьби з корупцією, забезпечення прозорості використання публічних коштів, залучення інвестицій та відновлення довіри до державних інституцій.

Незважаючи на законодавчі та нормативні зусилля, спрямовані на розвиток відкритого урядування, існує низка проблем, що перешкоджають повноцінній реалізації потенціалу відкритих даних у забезпеченні публічності. Багато органів влади не забезпечують своєчасне та повне оприлюднення даних в електронній формі, що ускладнює їх аналіз та використання. Потрібно враховувати і те, що значна частина населення не володіє навичками використання відкритих даних для контролю діяльності влади та участі у процесах прийняття рішень. Існують також проблеми, пов'язані з технічною інфраструктурою, стандартами обміну даними та координа-

цією діяльності органів влади у сфері відкритих даних. Необхідним сьогодні є і врахування воєнного стану, адже війна наклала додаткові обмеження на публікацію деяких даних з міркувань національної безпеки, що вимагає пошуку балансу між відкритістю та безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання відкритості та прозорості в публічному управлінні досліджувалися низкою науковців, зокрема: В. Бевзенко, А. Буханевич, П. Ведмідь, О. Берназюк, Т. Голобородько, Т. Джига, О. Дубіна, В. Венгер, В. Дрешпак, О. Каретна, І. Коліушко, М. Корнієнко, О. Кузьменко, Р. Мельник, І. Ткач, та ін.

Питаннями впровадження політики відкритих даних, теоретичних і практичних проблем розвитку сфери відкритих даних в Україні займаються Г. Бондар, Л. Горбата, Т. Голобородько, П. Клімущин, М. Ковтун, І. Корж, Ю. Мохова, Л. Олексюк, Д. Самофалов, А. Тарасюк, О. Твердохліб, Н. Хрякова та ін.

Однак, вважаємо за необхідне звернутись до проблематики розкриття ролі відкритих даних в забезпеченні принципу публічності в сучасних умовах України з метою окреслення правил та критеріїв для забезпечення збалансованого підходу до вирішення проблем безпеки відкриття наборів даних під час війни.

Метою статті є аналіз ролі відкритих даних у забезпеченні принципу публічності в сучасних умовах України, виявлення основних проблем та викликів, а також розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності використання відкритих даних у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Принцип публічності, що є одним з фундаментальних принципів демократичного врядування, передбачає відкритість, прозорість та доступність інформації про діяльність органів публічної влади для громадян.

В Україні принцип публічності закріплений у Конституції України, хоча прямого формулю-

вання «принцип публічності» в тексті немає. Проте, конституційні норми створюють основу для його реалізації. Так, зокрема, Стаття 34 гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань [1]. Це право включає свободу шукати, одержувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію будь-яким законним способом і є фундаментом для відкритості та прозорості в діяльності органів влади.

Стаття 40 Конституції України гарантує право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1]. Це положення створює можливість для громадян контролювати діяльність влади. В Статті 57 сказано, що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки, чим встановлюється вимога доступності правової інформації.

Таким чином, хоча Конституція не містить прямого формулювання «принцип публічності», вона закладає основи для його реалізації через гарантії свободи слова, права на звернення та права на інформацію.

Такий аспект принципу публічності, як відкритість інформації, полягає в тому, що органи влади зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність, включаючи рішення, плани, бюджетні витрати та інші важливі відомості, а громадяни мають право доступу до інформації, що знаходиться у володінні органів влади, за винятком випадків, коли така інформація є обмеженою законом.

Принцип публічності, інтегруючи такі компоненти, як відкритість, прозорість, підзвітність, громадянську участь, гласність, інформаційну безпеку, правові гарантії, верифікованість та етичні імперативи, виступає як фундаментальна основа для забезпечення суспільного прогресу, формуючи комплексну парадигму ефективного публічного управління, що гарантує його стійкість в умовах кризових явищ. Стійкість публічного управління визначається здатністю витримувати кризи, адаптуватися до змін та продовжувати ефективно функціонувати, а отриманий досвід використовувати для підвищення стійкості управлінських рішень в майбутньому.

Відповідно, процеси прийняття рішень органами влади повинні бути прозорими та зрозумілими для громадян. В свою чергу, громадяни повинні мати можливість брати участь у проце-

сах прийняття рішень, висловлювати свою думку та впливати на формування державної політики. Аспект підзвітності передбачає відповідальність органів влади за свої дії перед суспільством та право громадян контролювати діяльність органів влади і вимагати від них звітності.

Ще одним важливим аспектом принципу публічності є доступність інформації, що оприлюднюється органами влади для всіх громадян, незалежно від їхнього соціального статусу, місця проживання чи інших факторів. Для забезпечення доступності інформації органи влади повинні використовувати різні канали комунікації, включаючи вебсайти, соціальні мережі, медіа, а також портали відкритих даних. Відкриті дані, електронне урядування та інші цифрові інструменти дозволяють забезпечити більшу відкритість та прозорість діяльності органів влади.

За визначенням ООН, відкриті державні дані – це публічна інформація, яку держава ініціативно оприлюднює онлайн, забезпечуючи вільний доступ до неї, а також її подальше поширення та використання. У формі публічної інформації оприлюднюється більшість державних даних, окрім конфіденційної та таємної інформації [2].

В Україні відкриті дані регламентує Закон України «Про доступ до публічної інформації». Зазначений Закон визначає поняття відкритих даних та умови їх використання, а також порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. Відповідно до частини 1 статті 10-1 Закону 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 [3].

Законодавцем визначено три ключові обов'язки розпорядників інформації:

- надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит;
- оприлюднювати й регулярно оновлювати її на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних;
- оприлюднювати й регулярно оновлювати її на своїх вебсайтах.

Відкриті дані є безкоштовними та відповідно до частини 2 статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дозволені для їх подальшого вільного використання та поширення [3].

«Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» та «Порядок щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних» були затверджені Постановою КМУ від 21 жовтня 2015 року № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [4]. Даними документами визначено форми, структуру, вимоги, перелік наборів відкритих даних, що обов'язкові до оприлюднення розпорядниками публічної інформації.

«Порядок ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних», що був затверджений Постановою КМУ від 30 листопада 2016 р. № 867 «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» [5], визначає роботу Єдиного державного порталу відкритих даних України та взаємодію розпорядників інформації з ним.

Міністерство цифрової трансформації України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цифрового розвитку, електронного урядування, цифрової економіки, інформаційної безпеки, розвитку інформаційного суспільства та забезпечує функціонування Єдиного державного вебпорталу відкритих даних.

На міжнародному рівні доступ до публічної інформації регулюється Міжнародною хартією відкритих даних, що була прийнята у 2015 році. Це важливий документ, який сприяє розвитку та поширенню принципів відкритих даних у всьому світі. Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних у вересні 2016 року, підтвердивши своє прагнення до розвитку та поширення принципів відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади.

Впродовж останніх років Україна досягла значних успіхів у сфері відкритих даних та займає високі позиції у міжнародних рейтингах. Стандарти оцінки прогресу країни у сфері відкритих даних задають щорічні міжнародні рейтинги Global Open Data Index, Open Data Barometer, Open Data Maturity, в яких бере участь Україна.

Global Open Data Index (Глобальний індекс відкритих даних) – перший масштабний аналіз стану відкритих державних даних у світі [6]. Індекс був створений Open Knowledge Foundation (Фонд відкритих знань) – некомерційною міжнародною організацією, яка займається просуванням відкритості в різних сферах, оцінює наявність та якість ключових наборів даних у 15 категоріях, важливих для забезпечення прозорості діяльності

та підзвітності влади, а також для створення соціально корисних сервісів [7].

Open Data Barometer (Барометр відкритих даних) – глобальний індекс, який оцінював, як уряди по всьому світу публікують та використовують відкриті дані. Він був створений Світовою мережею вебінформації (World Wide Web Foundation) і надавав комплексний аналіз стану відкритих даних у різних країнах, оцінював прогрес кожної країни за наступними категоріями (готовність Уряду, суспільства та бізнесу до відкриття даних, імплементація законів про відкриті дані, політичний, економічний та соціальний ефект від відкриття урядових даних) та оцінював наявність і якість ключових наборів даних [8].

У зв'язку з розвитком і зміною напрямків розвитку інформаційних технологій, деякі з інструментів оцінювання, такі як Open Data Barometer, припинили своє існування. Проте, їхня робота та напрацювання стали основою для подальшого розвитку сфери відкритих даних.

Open Data Maturity (зрілість відкритих даних) – це концепція, яка використовується для оцінки рівня розвитку відкритих даних і є частиною різних досліджень та оцінок, одним з яких є щорічне дослідження, яке проводиться для вимірювання прогресу європейських країн у просуванні та полегшенні доступності та повторного використання інформації державного сектора.

Зазначені рейтинги фокусуються на ефективності державної політики та вимірюють такі показники як законодавство, національний портал, використання даних та публікація пріоритетних наборів, моніторинг повторного використання та впливу відкритих даних. Міністерство Цифрової Трансформації, як орган, який формує та реалізує державну політику у сфері відкритих даних, забезпечує участь України у відповідних міжнародних рейтингах.

Так, за останнім рейтингом The Open Data Maturity 2024 (ODM) [9], Україна зайняла 3 сходинку цього рейтингу, як і в попередньому 2023 році, та задає напрямок у розвитку відкритих даних у Європі. В 2022 році Україна посідала друге місце після Франції [10]. Відкриті дані учасників дослідження оцінюються за понад 165 показниками, які об'єднують у чотири групи: політика відкритих даних, робота національного порталу, вплив відкритих даних на ключові сфери життя, якість опублікованих даних. Рейтинг показує, наскільки ефективно країни управляють, розвивають та використовують відкриті дані. У дослідженні взяли участь 34 країни: першість отримала Франція, а друге місце посіла Польща.

Акцентуємо увагу на тому, що Україна – єдина країна у світі, яка розвиває сферу відкритих даних в умовах повномасштабної війни. Зокрема, за останнім рейтингом The Open Data Maturity 2024, Україна отримала такі бали:

- політика відкритих даних – 640 балів;
- функціонування порталу відкритих даних data.gov.ua – 630 балів;
- вплив відкритих даних – 580 балів;
- якість відкритих даних – 595 балів.

Рівень зрілості відкритих даних в Україні у 2024 році становив 97 %, тоді як середній показник у Європі – 83 %. Україна демонструє значний прогрес у сфері відкритих даних протягом останніх років. З 2020 року Україна піднялася у рейтингу відкритих даних із 17-го місця на 6-те у 2021 році та утримується у трійці лідерів упродовж 2022–2024 років [11].

Очевидно, що повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України стала серйозним випробуванням для багатьох сфер життєдіяльності країни, зокрема й для цифрових сервісів. З одного боку, війна завдала значного удару по їх функціонуванню, спричинивши перебої в роботі, пошкодження інфраструктури та інші проблеми. З іншого боку – ще раз підкреслила критичну важливість розвитку та забезпечення безперебійного функціонування сфери відкритих даних.

У зв'язку з війною низка розпорядників інформації обмежили доступ до публічної інформації у формі відкритих даних з метою захисту національної безпеки та територіальної цілісності. Це негативно вплинуло на бізнеси, побудовані на відкритих даних, антикорупційну політику України та знизило прозорість державних органів.

Рішення про обмеження доступу до інформації та відкритих даних приймалися на основі аналізу та оцінки можливих ризиків. Звісно, в умовах воєнного стану, коли час є критично важливим фактором, можуть виникати ситуації, коли рішення приймаються оперативно та потребують подальшого перегляду та уточнення.

Тому згодом у публічну площину повернулися судові рішення, статистичні дані, фінанси та інші набори у форматі відкритих даних. На початку серпня 2022 р. відновив свою роботу Єдиний державний портал відкритих даних, проте і на сьогодні, більшість даних на ньому – це історичні архіви, які не оновлюються [11].

Пошук балансу між безпекою та прозорістю є проблемним питанням безпеки відкриття наборів даних під час війни. З одного боку, необхідно забезпечити безпеку даних, які можуть бути використані ворогом, а з іншого – важливо зберегти

доступ до інформації, яка є важливою для громадянського суспільства та бізнесу. Збалансований підхід до вирішення проблем безпеки відкриття наборів даних під час воєнного стану можна забезпечити шляхом розроблення чітких правил та критеріїв, постійному моніторингу та діалогу з громадськістю.

В даному контексті, для забезпечення національної безпеки в умовах війни, дані можна розділити на критичні, чутливі та нечутливі. Критичними даними є інформація, яка може завдати шкоди національній безпеці, обороні, критичній інфраструктурі або життю громадян і такі дані повинні бути повністю закритими. В такому випадку варто враховувати ризики розкриття інформації про переміщення військових сил та техніки, розкриття персональних даних громадян, використання даних для дезінформації та пропаганди. Інформація, яка може становити ризик для безпеки, але не є критичною, тобто чутливі дані, які можуть бути відкриті з певними обмеженнями (наприклад, анонімізація, агрегація). І нечутливі дані, тобто інформація, яка не становить ризику для безпеки і може бути відкритою без обмежень.

Відкриття набору даних в умовах воєнного стану повинно здійснюватися на основі принципу «необхідності знати». Перед відкриттям набору даних необхідно проводити оцінку можливих ризиків та створити механізм для швидкого реагування на виявлені ризики. Дані повинні бути анонімізовані або агреговані, якщо це необхідно для захисту чутливої інформації. Процес анонімізації дозволяє змінити або видалити ідентифікаційну інформацію з набору даних, щоб унеможливити зв'язок даних з конкретною особою. А процес агрегації дозволяє об'єднати дані з кількох джерел або записів в узагальнені статистичні показники. Анонімізація та агрегація даних є важливими інструментами для захисту приватності та конфіденційності, так як дозволяють використовувати дані для аналізу та досліджень, не розкриваючи при цьому особистих даних. Важливо також, щоб відкриття даних супроводжувалося роз'ясненнями щодо їх використання.

Висновки. Таким чином, відкриті дані є критично важливими для успішної цифрової трансформації та ефективної взаємодії між державою та суспільством. Практичні рекомендації для України мають бути зорієнтовані на удосконалення функціонування Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, для того, щоб зробити його зручнішим та доступнішим для користувачів. В умовах воєнного стану має працювати система моніторингу за використанням відкритих даних, необхідно регулярно

переглядати класифікацію даних та критерії оцінки ризиків, проводити аудит безпеки відкритих даних, оперативно реагувати на загрози, підвищувати рівень обізнаності та кваліфікації користувачів відкритих даних з питань безпеки та відповідального використання інформації. Владним структу-

рам, для налагодження конструктивного діалогу з громадськістю, необхідно проводити публічні консультації щодо відкриття даних, залучати громадськість до процесу розробки правил та критеріїв, забезпечувати прозорість процесу прийняття рішень щодо відкриття набору даних.

REFERENCES:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (June 28, 1996). Constitution of Ukraine: Law of Ukraine № 254к/96-VR (as of January 01, 2020). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations, New York, 2014. 264 p. Retrieved from: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
3. Verkhovna Rada of Ukraine (January 13, 2011). About access to public information: Law of Ukraine № 32 (as of October 08, 2023). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (October 21, 2015). On approval of the Regulation on data sets subject to publication in the form of open data: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 835. (as of January 22, 2025). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-п#Text>
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (November 30, 2016). Some issues of disclosing public information in the form of open data: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 867 (as of December 01, 2022). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2016-п#Text>
6. Global Open Data Index. Retrieved from: <http://index.okfn.org/place.html>
7. Open knowledge foundation. Retrieved from: <https://okfn.org/en/>
8. Open Data Barometr. Retrieved from: <https://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>
9. Open Data In Europe 2023. Retrieved from: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2023>
10. Open Data In Europe 2022. Retrieved from: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2022>
11. Open data during war: a question that needs to be answered. Retrieved from: <https://voxukraine.org/vidkryti-dani-pid-chas-vijny-pytannya-shho-potrebuye-vidpovidi>