

ВІДКРИТІ ДАНІ ТА ЦІЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Дубняк Марія Вікторівна

*кандидат юридичних наук, завідувач наукової лабораторії
правового забезпечення цифрової трансформації
Наукового центру цифрової трансформації і права ДНУ
«Інститут інформації, безпеки і права
Національної академії правових наук України»
м. Київ, Україна*

Для досягнення Цілей сталого розвитку¹ (далі ЦСР) необхідно забезпечити збір, обробку, аналіз достовірних, своєчасних, актуальних даних. Тому правове забезпечення збору якісних даних має пріоритетне значення для коригування окремих рішень про досягнення окремих індикаторів ЦСР.

Актуальність дослідження правового режиму відкритих даних полягає в тому, що органи державної влади генерують власні набори даних, які необхідно дослідити, для розуміння їх ролі та значення щодо досягнення ЦСР і коригування рішень.

Метою дослідження є формування системного бачення щодо місця відкритих даних для процесу прийняття рішень і досягнення ЦСР в Україні.

З 2015 року і до цього часу триває становлення правового забезпечення відкритих даних в Україні. Основними нормативними актами, які регулюють відкриті дані в Україні є: Закон України «Про доступ до публічної інформації»², Постанова КМУ №835³, та Постанова КМУ № 867⁴. Ці акти встановлюють вимоги до формату, структури, періодичності оновлення, порядку оприлюднення, переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних та механізму ведення Порталу відкритих даних.

Зaproвадження політики відкритих даних в Україні не супроводжувалося затвердженням концепції чи стратегії. У зв'язку з цим

¹ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?sym (дата звернення: 15.03.2024)

² Про доступ до публічної інформації (2011) : Закон України № 2939-VI в редакції 08.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.03.2024)

³ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних (2015) : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2024)

⁴ Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних (2016) : постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 №867

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2024)

план дій, критерії та очікувані результати реалізації політики не було закріплено в програмних документах, і оцінити стан їх виконання неможливо⁵.

У березні 2024 року на Міжнародному дні відкритих даних (*англ. – Open Data Day*) Мінцифра презентувало візію розвитку відкритих даних в Україні, де одним із завдань визначили затвердження національної стратегії відкритих даних. В умовах воєнного стану, доступ до частини реєстрів обмежений, але робота над відкритими даними триває⁶. Разом з цим, відповідно до норм Закону України “Про захист інтересів суб’єктів подання звітності [...]”⁷ у зв’язку зі збройною агресією росії проти України, починаючи з лютого 2022 року, органи державної статистики, як центральний орган виконавчої влади, який координує інші органи виконавчої влади щодо надання індикаторів, метаданих та оприлюднення їх на офіційному веб-сайті з питань збору індикаторів ЦСР, не проводять вибірково обстеження населення (домогосподарств), унаслідок чого не мають можливості отримувати інформацію за результатами досягнення ЦСР. Згідно динаміки створення нових наборів даних, оприлюднених в розділі «аналітика» на Порталі відкритих даних⁸ у березні 2024 року оприлюднено понад 580 наборів даних, що свідчить про оприлюднення і можливий аналіз даних для визначення деяких показників ЦСР навіть у період воєнного стану в Україні.

Якщо проаналізувати ЦСР 4 «Якісна освіта», то одним із індикаторів досягнення цілі є показник «Частки чоловіків серед педагогічних працівників» (п.32)⁹. Ці дані має надавати Міністерство освіти і науки (далі МОН). Також МОН публікує знеособлені дані про педагогічних працівників закладів освіти відповідно до вимог переліку наборів відкритих даних. Отже, відбувається дублювання наборів даних, частина цих даних необхідна для індикаторів ЦСР, інша частина публікується у форматі відкритих даних.

Цей приклад ілюструє необхідність системного перегляду правового регулювання багатьох нормативних актів, для формування комплексної екосистеми якісних даних, які можуть використовуватись широким колом суб’єктів для прийняття рішень.

⁵ Пояснювальна записка до проекту Стратегії державної політики у сфері відкритих даних (2021). URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/%D0%9F%D0%9E%D0%AF%D0%A1%D0%9D%D0%AE%D0%92%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%90_%D0%97%D0%90%D0%9F%D0%98%D0%A1%D0%9A%D0%90_%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%86%D0%AF.docx (дата звернення: 15.03.2024)

⁶ Прес-офіс Міністерства: Мінцифра презентувала візію розвитку відкритих даних в Україні (2024). URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-prezentovala-viziyu-rozvitku-vidkritikh-danikh-v-ukraini> (дата звернення: 15.03.2024)

⁷ Про захист інтересів суб’єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни (2022) : Закон України № 2115-IX в редакції від 26.12.2023 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text> (дата звернення: 15.03.2024)

⁸ Портал відкритих даних. Аналітика (2024). <https://data.gov.ua/stats2/common> (дата звернення: 15.03.2024)

⁹ Перелік національних індикаторів цілей сталого розвитку (2019), затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 686-р. URL : https://ukrstat.gov.ua/csr_present/pni_CSR.pdf (дата звернення: 15.03.2024)

Загальними проблемами правового регулювання оприлюднення відкритих даних можна назвати наступні:

1. Надмірна кількість Розпорядників (понад 85 тисяч суб'єктів, за даними Державної служби статистики, станом на 2020 рік).

2. Оприлюднення даних низької якості (не у відповідних форматах і формі даних, які унеможливають їх автоматизовану обробку). Причинами оприлюднення даних низької якості є:

а) кадрова проблема (відсутність належної технічної компетенції відповідальних осіб, відсутність ІТ-спеціалістів у Розпорядників);

б) операційна проблема (створення нормативно-розпорядчих документів у формі таблиць, і їх подальше механічне перетворення у формати відкритих даних, що займає великий обсяг часу та призводить до втрати частини даних через внутрішню структуру файлів та неправильне відображення атрибутів файлу; оприлюднення даних у форматах, непридатних до машинної обробки, наприклад геопросторові динамічні дані у форматі картинок, pdf файли – скановані картинки, без текстового змісту);

в) організаційна проблема (несвоєчасне оновлення необхідних наборів даних, невірне визначення Розпорядниками частоти оновлення наборів даних)¹⁰.

3. Порушення принципу «відкритості за замовчуванням» публічної інформації. Відповідно до Закону, публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом (ч. 2 ст. 1). Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, визначається постановою Кабінету Міністрів України (п. 4 статті 10-1 Закону, *далі КМУ*)¹¹. Постанова КМУ № 835 передбачено, що *«розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати у формі відкритих даних усю публічну інформацію у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні та стосується конкретного набору даних»* (п. 3)¹². Таким чином, через наявність конкретно визначеного набору відкритих даних, Розпорядники, очевидно, помилково сприймають Постанову КМУ № 835 як таку, що встановлює пріоритет для публікації визначених у цій Постанові наборів даних. При цьому, не враховують принцип «відкритості за замовчуванням», щодо усієї публічної інформації, яка має бути оприлюднена для дотримання вимог законодавства. Постанова КМУ №835 формує правові підстави, які надають право вимоги оприлюднення наборів відкритих даних та притягати до відповідальності Розпорядників, за несвоєчасне оприлюднення визначених даних.

¹⁰ Класифікацію сформовано автором, з урахуванням проблем описаних у виданні: Зелена книга «Політика відкритих даних». Електронне видання: під.ред Дорогань О., Лавриненко І, Кобець Р. Київ. 78 с. [https://cdn.regulation.gov.ua/f6/aa/ac/e6/regulation.gov.ua_GB%20Open%20data%20UA%20upd%20\(2\).pdf](https://cdn.regulation.gov.ua/f6/aa/ac/e6/regulation.gov.ua_GB%20Open%20data%20UA%20upd%20(2).pdf) (дата звернення 15.03.2024).

¹¹ Про доступ до публічної інформації (2011) : Закон України № 2939-VI в редакції 08.10.2023. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.03.2024)

¹² Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних (2015) : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2024)

Це дослідження доводить, що необхідне майбутня Національна стратегія відкритих даних повинна впроваджувати практики для своєчасного публікування якісних даних, що дозволить: приймати громадянам, політикам, державним службовцям рішення на базі повної та якісної інформації; підвищити прозорість діяльності органів державної влади, забезпечуючи довіру до їх рішень, продовжити курс щодо створення інноваційних продуктів на базі відкритих даних та *(відсутня візія у Стратегії) створити гармонійну екосистему обігу даних для збору, оцінки, аналізу показників ЦСР.*

Правове регулювання відкритих даних має важливе значення для аналізу індикаторів ЦСР. Зокрема, цими даними можна доповнити дані для аналізу показників ЦСР в Україні, вони доступні для моніторингу та відстеження прогресу, прийняття та коригування рішень, можуть бути враховані для оцінки ефективності досягнення ЦСР та виявити області, де необхідні додаткові заходи.