

**Куспляк Ігор Сергійович,**

*доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к. політ. н.*

## **ПРОЗОРІСТЬ ТА ВІДКРИТІСТЬ ВЛАДИ: ВІД КОНЦЕПТУ «ПРОЗОРОГО МІСТА» ДО ПОРТАЛУ ВІДКРИТИХ ДАНИХ**

В статті розглядаються напрями формування відкритості та прозорості засобами інформаційно-телекомунікаційних технологій. Зроблено висновок, що розміщення інформації про діяльність публічних органів влади у формі відкритих даних повинно стати одним з основних завдань при формуванні і реалізації принципів відкритого уряду в нашій державі.

**Ключові слова:** публічні органи влади, прозорість та відкритість влади, інформаційно-комунікаційні технології, прозоре місто, портал відкритих даних.

**Kuspliak Igor**

## **THE TRANSPARENCY AND OPENNESS OF THE POWER: FROM THE CONCEPT OF "TRANSPARENT CITY" TO THE OPEN DATA PORTAL**

One of the most necessary preconditions for the sustainable democratic development is a transparent and open government. In the study of the phenomenon of openness and transparency there must be approached three positions. The first one is the quality of the existing legal framework of the power functioning in the context of openness and transparency. The second one lies in the presence of effective and specific mechanisms and ways of the implementing of the public access to information about government activities. And the third one is the level of the political culture of subjects of the political process.

The legislative framework is formed in Ukraine today, which is largely focused on the regulation of the access to the public information. Despite the sufficient number of the legislative acts regulating unimpeded access to the information about government activities, the situation in Ukraine with the openness and transparency of

government is still far from the civilized norms and often denies demands of modern democratic development, for what our country is paying dearly with distrust of the international community and foreign investors. Laws have legal contradictions and inconsistencies, and take a long time for development, according to the author, especially because there is still no information codex in a broad meaning.

The possibility of the coverage of the authorities activity through the Internet (on their own websites) is just a small part in the total number of options for the authorities to inform masses about their activities, but including the rapid development of ICT it is very important in the context of the needs of citizens in information sphere is getting of services. The monitoring of the government official websites is one of the best tools for detecting the errors in the body work, ensuring openness and transparency of decisions and the possibilities of the public control over the activities of government.

The another (and more ambitious) example is a creation of open data portals.

The distribution and the reusing of these public authorities, i.e. the using of data for some other purposes than it was envisaged in the collection of data, is a new approach and a global trend.

The creating of the open data portal is a possibility of a communication between state and society to collect suggestions of the citizens, the allocation of the policy priorities and forming stable relationships. In the second it's a platform for exchange of the best practices between government an

Taking into account the analyzed experience, believe that placing of the information about the public authorities activities in the form of open data must become one of the main objectives in the formation and implementation of the principles of open government in our country.

**Keywords:** public authorities, transparency and openness of government, Informational-Communicational Technologies, transparent city, open data portal.

## ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ: ОТ КОНЦЕПТА «ПРОЗРАЧНЫЙ ГОРОД» К ПОРТАЛУ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ

В статье рассматриваются направления формирования открытости и прозрачности средствами информационно-телекоммуникационных технологий. Сделан вывод, что размещение информации о деятельности публичных органов власти в форме открытых данных должно стать одной из основных задач при формировании и реализации принципов открытого правительства в нашей стране.

**Ключевые слова:** государственные органы власти, прозрачность и открытость власти, информационно-коммуникационные технологии, прозрачный город, портал открытых данных.

**Постановка проблеми.** Однією з необхідних передумов сталого демократичного розвитку є прозора та відкрита влада. Вона є запорукою здійснення ефективної політики, яка спроможна створити реальний громадянський контроль, забезпечити права людини та громадянина та зміцнити довіру громадян до влади. Вирішення проблеми відкритості та прозорості влади є одним з напрямків демократичного розвитку України та впровадження європейських принципів діяльності органів влади та цивілізованих норм політичної культури. Але ситуація в Україні із відкритістю та прозорістю влади поки що далека від усталених норм розвинутих демократичних країн, за що маємо низьку довіру з боку міжнародної спільноти та інвесторів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями впровадження та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні займаються такі українські науковці, як О.Баранов, С. Дзюба, І. Клименко, А. Семенченко, А. Серенок, С.Чукот та ін., в роботах яких розглянуто питання інформаційного суспільства, нове місце і роль держави в такому суспільстві, сутність електронного урядування, методи та принципи його організації.

Але враховуючи те, що публічні органи влади зобов'язані надавати інформацію у вигляді відкритих даних, їх впровадження відбувається окремо різними органами на власний розсуд без загального бачення процесів.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) стали невід'ємним елементом функціонування сучасного суспільства, від яких залежить не тільки розвиток науки і техніки, а й демократії. Отже, актуальним залишаються питання пошуку ефективних інструментів формування відкритої та прозорої влади в контексті сучасних трансформаційних процесів та наявних можливостей ІКТ.

**Мета.** Автор ставить за мету визначити напрями формування відкритості та прозорості влади засобами ІКТ, зокрема визначити роль порталу відкритих даних для забезпечення відкритості та прозорості влади.

**Виклад основного матеріалу.** При дослідженні феномену відкритості та прозорості потрібно підходити з трьох позицій. Перша – це якість існуючого нормативно-правового поля функціонування влади в контексті відкритості та прозорості. Друга – це наявність ефективних і конкретних механізмів та способів реалізації доступу громадян до інформації про діяльність влади. І третя – рівень політичної культури всіх суб'єктів політичного процесу.

Сьогодні в Україні сформовано законодавчу базу, яка значною мірою зорієнтована на регулювання доступу до публічної інформації. В Конституції України визначено право громадян на знайомство в органах публічної влади з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею та право на вільне збирання, зберігання, поширення і використання інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Системоутворювальним законом, з позиції забезпечення прав на отримання інформації про діяльність органів влади, який закладає основи інформаційної політики та інформаційних відносин в державі, є Закон України «Про інформацію». Право на інформаційний запит до органів влади закріплено в Законі України «Про звернення громадян». Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого

самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів публічної влади засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки влади .

З 2011 р. діє Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, що становить суспільний інтерес.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» має основною метою саме «забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації». Сам доступ до публічної інформації так само відбувається на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

Отже, прозорість органів влади в контексті доступу реалізується через:

- обов'язки розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;
- організацію доступу до публічної інформації визначеним розпорядником відповідальним підрозділом чи посадовою особою;
- максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації;
- доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;
- здійснення парламентського, громадського (у т.ч. шляхом проведення громадських експертиз) та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації.

Незважаючи на достатнє число законодавчих актів, які регулюють безперешкодний доступ громадян до інформації про діяльність органів влади, ситуація в Україні із відкритістю та прозорістю влади поки що далека від цивілізаційної норми й часто заперечує вимоги сучасного демократичного розвитку, за що наша держава платить дорогою ціною недовіри світової

спільноти та іноземних інвесторів. Перераховані закони мають юридичні колізії та неузгодження і потребують багато часу для отримання розвитку, на думку автора, насамперед тому, що досі немає інформаційного кодексу в широкому вигляді.

Складність проблеми відкритості та прозорості влади полягає, насамперед, в функціонуванні вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано, в основному, в рамках жорсткого тоталітарного чи авторитарного дискурсу. Питання забезпечення відкритості влади відноситься до дуже делікатної сфери регулювання міжособистісних стосунків, що формує певні додаткові проблеми у цій галузі. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства в цілому, бо відкритість влади настільки ж залежить і від суспільства, від суспільного запиту про державну інформацію, наскільки вона залежить від самої держави. Створення якнайкращого законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості. І важливо, що ці зміни мають відбуватися не лише тільки в свідомості державних діячів, а й у свідомості суспільства в цілому.

Засобами забезпечення прозорості мають бути надання вільного доступу до матеріалів, що відображають діяльність органів управління, та попереднє інформування про підготовку управлінських рішень. Складовою забезпечення прозорості в діяльності органів публічної влади є покладання на них обов'язку інформувати громадськість про організацію своєї діяльності.

Сьогодні інформаційні технології дозволяють реалізовувати таку взаємодію.

Водночас широке впровадження ІКТ у процес взаємовідносин суб'єктів політичного процесу уможливить:

- повну прозорість влади і відкритості її рішень;
- доступ населення до публічної інформації;
- реформування адміністративного апарату;

- руйнування корупційних зв'язків.

Можливість висвітлення діяльності органів влади в мережі Інтернет (на власних веб-сайтах) – це лише невелика частина від загальної кількості варіантів інформування органами влади про свою діяльність, але, враховуючи стрімкий розвиток ІКТ, дуже важливим в контексті задоволення потреб громадян в інформації є отримання послуг.

Моніторинг офіційних сайтів органів влади є одним з найкращих інструментів для виявлення помилок в роботі органу, забезпеченні відкритості та прозорості управлінських рішень та можливостей контролю громадян за діяльністю органів влади.

Перші веб-сайти органів влади були створені більше 15 років тому, але аналізуючи результати моніторингів веб-сайтів на прозорість та відкритість сайтів, уніфікованості рубрик, системність розміщення інформації в контексті задоволення потреб громадян в інформації, інтерактивних можливостей дає зробити висновок, що ефективність цього процесу різниться між публічними органами влади.

У 2014 році коаліцією громадських організацій для визначення дійсного стану інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування та залучення громадськості до розробки місцевої політики було проведено моніторинг офіційних веб-сайтів ста найбільших міст України [1]. Метою дослідження є визначення ступеня використання в діяльності органів місцевого самоврядування елементів електронного урядування для забезпечення оперативного та безперешкодного інформування населення, сприяння прозорості місцевої політики та протидії корупції, зростання якості надання адміністративних послуг, активізації громадськості та її залучення до суспільно-політичних процесів.

Щодо інформаційної наповненості веб-сайтів, можна стверджувати, що більшість міст, що увійшли до вибірки, приділяють достатню увагу наповненості зовнішніх порталів – на 90 % сайтів розміщено більше половини інформації, що увійшла до даної категорії, це який свідчить про те, що міські

ради в значній мірі використовують власний сайт для інформування мешканців територіальної громади та представників бізнесу про свої діяльність, розміщуючи достатній обсяг інформації щодо інфраструктури та життєдіяльності міста та відповідні документи.

Але, в свою чергу, не достатньо уваги приділено розміщенню таких відомостей щодо бюджету. Тільки третина сайтів міст має інформацію про витрати і надходження до місцевого бюджету, наявний документу про бюджет на поточний рік та регулярно розміщують звіти про виконання бюджету за минулий рік (рис. 1).

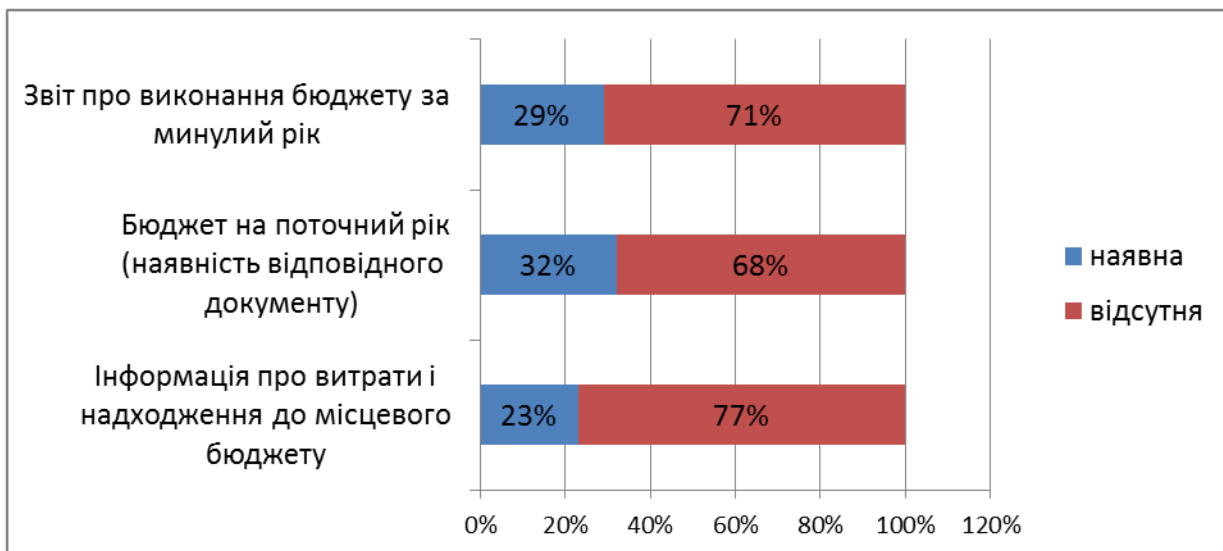


Рис. 1. – Стан висвітлення питання бюджету на сайті міст

Також в результаті моніторингу встановлено, що не достатньо уваги приділено розміщенню ще таких відомостей:

- Відомості про діючі тарифи та пільги (42% наявна, наявна частково – 32%, 26% – відсутня).
- Плани роботи та розклад засідань ради (затверджено відповідним рішенням міської ради) (39% наявна, присутня частково – 30%, 31% – відсутня).

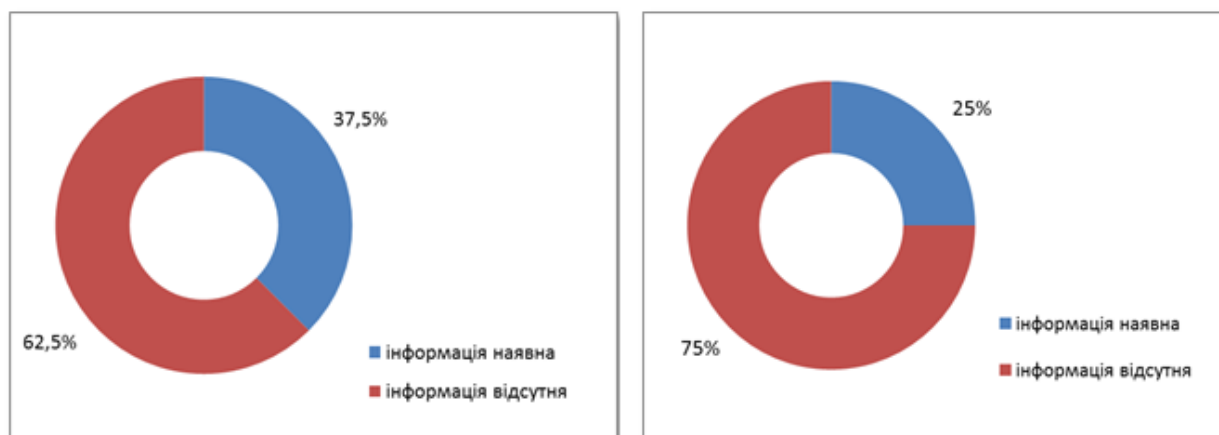


- Відомості про наявні вакансії в ОМС (вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад) (44% наявна, наявна частково – 32%, 24% – відсутня).

- Наявність інформаційних карток адмінпослуг (76% наявна, 24% – відсутня).

Також на сайтах міських рад недостатньо приділено увагу розміщенню інформації щодо «Інформація про стан та використання комунального майна» - ці відомості наявні лише близько половини сайтів.

За результатами моніторингу встановлено таку закономірність, що на більшості сайтів відсутня інформація з такої важливої сфери діяльності міської ради, яка пов'язана з земельними питаннями. Інформація щодо «Оголошення про земельні аукціони та конкурси» знайдена лише більше як на третини сайтів, а «Результати земельних аукціонів та конкурсів» розміщено тільки на чверті сайтів, які брали участь у моніторингу (рис. 2).



А)

Б)

Рис. 2. – Розміщення на сайтах інформації щодо земельних питань

А) Оголошення про земельні аукціони та конкурси

Б) Результати земельних аукціонів та конкурсів

Як відомо, саме в сфері земельних відносин фіксується найвищий рівень корупції та зловживань з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування. З огляду на це можна дійти висновку, що приховування інформації про оголошення про земельні аукціони та конкурси і оприлюднення

їх результатів є не випадковим явищем, а умисною політикою сприяння корупційним діям [1].

Показовим є приклад реалізації концепту «Прозорого міста», м. Мартін, Словаччина. Кращі представники муніципалітету в місті Мартін вирішили боротися з корупцією власними силами та шляхом. У співпраці з місцевим відділенням всесвітньо відомою організацією Transparency International місто створило і запустило проект «Прозоре місто» [3].

Його метою є усунення простору корупції, всі процеси, кроки і рішення міста є прозорими та відкритими. Це робиться за допомогою інструментів, які муніципалітет дає в руки своїм громадян, а також шляхом заохочення громадян взяти участь і бути активними спостерігачами того, що відбувається в мерії і, отже, безпосередньо виступати в ролі «керівників».

Всі міські договори, рахунки, прийом на роботу співробітників, оренда і продаж нерухомості, грантові програми і черга на житло і багато іншого були оприлюднені в мережі Інтернет. Електронні аукціони (проведення тендерів онлайн), які були частиною проекту, допомогли зберегти муніципалітету третину попередніх витрат.

Незважаючи на яскравий приклад та вдалу реалізацію (було відзначено навіть міжнародними конкурсами), наразі у Словаччині тільки два міста змогли впровадити даний проект, інші ж міста не готові взяти на себе таку відповідальність.

Ще одним наглядним свідченням відкритості та прозорості влади у країнах розвинутої демократії є те, що влада виступає чи не найбільшим виробником інформаційного продукту на національному рівні. Наприклад, у США понад 60% відомостей про діяльність держави виробляється самою державою. Уряд США входить до числа 20 найбільших рекламних агентств країни, конкуруючи з такими корпораціями як «Кока-Кола». Річні витрати керівництва США на рекламу складають сотні мільйонів доларів.

Інший приклад (і більш масштабний) – це створення порталів відкритих даних.

Розповсюдження і повторне використання даних публічних органів влади, тобто використання даних для інших цілей, чим це передбачалося при зборі даних, є новим підходом і світовим трендом.

Світовий досвід відкриття даних свідчить про велику корисність такого підходу, особливо враховуючи різноманіття потреб сучасного інформаційного суспільства. Сервіси, що надають доступ до відкритих даних, – це один з напрямів взаємодії держави і громадян, що найбільш розвиваються, у всіх розвинених країнах світу.

У 2015 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», яким передбачається розміщення даних в мережі Інтернет у вигляді масивів даних, організованих у форматі, що забезпечує їх автоматичну обробку в цілях повторного використання без попередньої зміни людиною, і на умовах її вільного (безкоштовного) використання [4].

Метою закону є надання громадянам даних з інформаційних систем і баз даних органів влади, що стосуються питань тих, що мають суспільне значення.

Як приклад, можна відзначити діючий Національний портал відкритих даних [2], але за 2014–2015 роки отримали активний розвиток вже існуючі проекти суспільних порталів відкритих даних, підтримуваних некомерційними організаціями і співтовариствами розробників.

Розглянувши приклади організації та функціонування порталів відкритих даних можна виділити їх основні цілі :

- збільшити прозорість та відкритість у діяльності органів влади, допомогти громадянам зрозуміти, як працюють органи влади, як використовуються кошти платників податків тощо;
- допомогти в отриманні необхідної інформації для забезпечення потреб громадян, зокрема й повсякденних;
- надати доступ бізнесовим організаціям до наявних даних для забезпечення здорової конкуренції, можливості створення нових інноваційних продуктів;

- дати розробникам можливість створювати нові соціально корисні сервіси.

З одного боку, створюваний портал відкритих даних – це можливість комунікації між державою і суспільством для збору пропозицій громадян, виділення пріоритетів державної політики та формування стійких зв'язків. Друге – це майданчик для обміну кращих практик між органами влади та бізнесовими організаціями.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, відкритість та прозорість – основні вимоги для ефективного функціонування державної влади, яка сформована демократичним шляхом. У разі недотримання таких вимог суспільний контроль за діями влади є неможливим. А закритість та непрозорість в діяльності органів влади є каталізатором її корупційності, зниженням довіри до неї як з боку громадян, так і міжнародної спільноти.

Враховуючи розглянутий досвід вважаємо, що розміщення інформації про діяльність публічних органів влади у формі відкритих даних повинно стати одним з основних завдань при формуванні і реалізації принципів відкритого уряду в нашій державі.

### **Література.**

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс]; за заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. – 86 с.

2. Національний портал відкритих даних // Режим доступу: <http://data.gov.ua/>.

3. Офіційний веб-сайт м. Мартіна «Прозоре місто» // Режим доступу: [www.transparentnemesto.sk](http://www.transparentnemesto.sk).

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних //Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 25, ст. 192.