

*Гльницький М. П.,**аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО БАЗ ДАНИХ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Статтю присвячено проблематиці адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні. Охарактеризовано адміністративно-правові засади забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні. Проаналізовано концепцію публічної інформації у формі відкритих даних. Визначено основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних.

**Ключові слова:** електронне урядування, публічне управління, бази даних, адміністративна реформа, адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних.

**Постановка проблеми.** У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, розвитку концепції електронного урядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, розвитку інформаційних технологій важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні.

Дослідження адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, реформування законодавства України у сфері публічного управління, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також удосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Унаслідок цього дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні є важливим для розвитку науки адміністративного права та науки інформаційного права.

**Мета статті** – охарактеризувати проблематику адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні. Завдання публікації – визначити адміністративно-правові засади забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні, проаналізувати концепцію публічної інформації у формі відкритих даних, визначити основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних.

**Стан дослідження.** Проблематика адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема В. Брижка, М. Демкової, А. Стародубцева, М. Фігеля та М. Швеця.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової й демократичної держави зумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі публічного управління, зокрема, упровадження електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, у межах якого створю-

ються та розвиваються різні бази даних. Належне й ефективне адміністративно-правове забезпечення доступу до таких баз даних у сфері публічного управління в Україні є актуальною потребою в умовах розвитку України як демократичної і правової держави та еволюції громадянського суспільства.

У державах із демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади. Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади і її посадових осіб відповідно до законодавства. Від прозорості влади, якості інформування громадськості про діяльність її органів у демократичній державі також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації [1, с. 5].

Конституція України [2] в ст. 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Окрім права кожного вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34), Конституція України закріплює право кожного громадянина ознайомлюватись в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах та організаціях із відомостями про себе (ч. 3 ст. 32), гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права й обов'язки (ч. 1 ст. 57), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про інформацію» [3] кожен має право на інформацію, що передбачає можливість на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Це право, безумовно, поширюється також на інформацію, необхідну для взаємодії громадян з органами публічної влади. Розглядаючи питання щодо реалізації права громадян на доступ до інформації, доречно виокремити Закон України «Про звернення громадян» [4] та Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5].

Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутись до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, до засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами й пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Цей акт визначає порядок здійснення й забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень та інших

розпорядників публічної інформації, а також інформації, що становить суспільний інтерес.

Застосувавши правову категорію «доступ до інформації», законодавець не надав їй визначення в Законі України «Про доступ до публічної інформації», що часто призводить до отождолення з поняттям «право на інформацію», зміст якого визначено в ст. 5 Закону України «Про інформацію».

У такому контексті доречно погодитись із думкою О. Мохової, яка розкриває зміст права на доступ до інформації через сукупність таких правомочностей: 1) право на доступ до документів, інформаційних ресурсів, інформаційних систем; 2) право запитувати інформацію; 3) право одержувати інформацію; 4) право фіксувати інформацію за допомогою технічних засобів; 5) право відтворювати інформацію; 6) право на доведення інформації до певних суб'єктів через її опублікування, а також передачі її через мережу даних, засоби масової інформації в режимі регулярних повідомлень; 7) право отримувати консультаційну допомогу з питань доступу до інформації [6, с. 17].

Відповідно до стандарту ISO/IEC 2382-1 [7] доступ до інформації – це будь-яка можливість отримання інформації, шлях отримання (а в разі матеріального світу – відображення) інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає процедуру доступу до публічної інформації шляхом подання запиту, встановлює обов'язки розпорядників інформації щодо ініціації та визначає мінімальний перелік інформації, яка підлягає такому оприлюдненню. Водночас у первинній редакції цей закон не містив вимог щодо якості інформації, яка оприлюднюється та надається на запит, і не передбачав обов'язкове надання/оприлюднення інформації у формі масивів (баз) даних. Хоча доречно зазначити, що в низці законів України існували норми про відкриті бази даних в окремих сферах публічного управління, зокрема, у Законі України «Про доступ до судових рішень» [8]. Цей нормативно-правовий акт визначає порядок доступу до судових рішень із метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції, прогнозованості судових рішень та сприяння однаковому застосуванню законодавства, а також регулює відносини щодо забезпечення доступу до судових рішень (рішень, судових наказів, постанов, вироків, ухвал), ухвалених судами загальної юрисдикції, і ведення Єдиного державного реєстру судових рішень.

Зауважимо, що нормами Закону України «Про доступ до судових рішень» передбачено: «Усі судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не пізніше наступного дня після їх виготовлення й підписання». Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції законодавець уповноважив Державну судову адміністрацію України на ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, визначивши його як автоматизовану систему збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень. Відкрита база судових рішень в Україні функціонує з 2006 р.

Розглянемо більш детально норму ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Частиною 1 цієї статті встановлено, що публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, який дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний і безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Очевидно, що визначальним під час реалізації права на доступ до публічної інформації у формі відкритих даних є законодавче визначення публічної інформації. Як постає зі змісту ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами й 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 перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом. У такому контексті І. Кушнір звертає увагу на дві групи суттєвих ознак публічної інформації. Перша група ознак, з приводу яких у практичній діяльності не виникає суперечностей, полягає в тому, що інформація має бути відображена та задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях. Друга група ознак стосується правових підстав знаходження такої інформації в суб'єкта владних повноважень, і саме вона отримала на практиці неоднозначне тлумачення [9, с. 110].

Як приклад можна навести правову позицію Вищого адміністративного суду України, що міститься в Довідці про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». На підставі визначення в ст. 1 закону Вищий адміністративний суд України виокремив такі ознаки публічної інформації:

- 1) готовий продукт інформації, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;
- 2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація;
- 3) така інформація перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;
- 4) інформація не може бути публічною, якщо створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків;
- 5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень.

У разі відсутності наведених ознак в інформації така інформація не належить до публічної.

Вищий адміністративний суд України робить висновок, що визначальним для публічної інформації є те, що вона має бути заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим чи створеним лише суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків. Що стосується тих, хто не є суб'єктом владних повноважень, то вони можуть бути тільки розпорядниками такої інформації [10].

Однак публічною може бути також інформація, до якої суб'єкт владних повноважень не має відношення. Так, згідно з нормою ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками інформації для цілей цього закону, зокрема, визнаються суб'єкти господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів і послуг та цін на них).

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати й надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють такою інформацією:

- 1) про стан довкілля;

- 2) про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 3) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися чи можуть статись і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
- 4) іншою інформацією, яка становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Очевидно, що таке неоднозначне тлумачення публічної інформації матиме наслідком труднощі під час практичного застосування норм ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», що стосуються визначення публічної інформації у формі відкритих даних. Задля ефективної практики реалізації права на доступ до публічної інформації у формі відкритих даних вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 1 ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та викласти її в такій редакції: «Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація, яка перебуває у володінні суб'єкта владних повноважень, інших визначених цим Законом розпорядників публічної інформації, у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний і безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання».

Європейська комісія у 2011 р. вказала, що відкриття можливостей для повторного використання інформації у вигляді відкритих даних може принести економіці Європейського Союзу додатково 40 мільярдів євро доходу щорічно. Доступ до відкритих даних розглядається як необхідна частина інноваційного розвитку економіки, а також є важливим інструментом упровадження електронного урядування.

Органи публічної влади не лише оперують величезною кількістю інформації, а й створюють величезний об'єм даних. Саме органи публічної влади є одними з найбільших джерел даних у світі, які, крім іншого, мають значну матеріальну цінність. Відповідно до складеного в 2011 р. компанією «МакКінсі» (англ. McKinsey) прогнозу, до 2020 р. потенційна цінність великих даних для європейського сектора може вирости до 250 мільярдів євро на рік [11].

Отже, можна визначити такі основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних. По-перше, це дає право кожному на доступ і подальше вільне використання відкритих даних, у тому числі як засіб контролю за органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також як дієвий спосіб для запобігання та виявлення корупції, участі громадськості в прийнятті владних рішень. По-друге, інформація у формі відкритих даних підвищує ефективність діяльності публічної адміністрації, поліпшує якість послуг електронного урядування. І найголовніше – це економічний актив, здатний створювати нову вартість, формувати новий ринок інформаційних послуг, стимулювати бізнес-активність і залучати інвестиції.

Більша частина цих даних створюється за бюджетні кошти, відповідно, логічно надавати їх для суспільного використання.

Попри те, що Уряд України демонструє наміри з впровадження політики відкритих даних, існує низка факторів, які стоять на заваді реалізації цієї політики: відсутність концепції розвитку відкритих даних, єдиного реєстру наборів даних, відсутність деяких ключових наборів даних у переліку обов'язкових до публікації, недостатній рівень упровадження електронного документообігу, неготовність інфраструктури збереження даних, брак досвіду роботи з даними в міністерствах, низька залученість медіа та IT-спільноти.

**Висновки.** Таким чином, відповідно до законодавства громадяни мають право на доступ до великого масиву різної інформації, проте на практиці отримати потрібні дані виявляється непросто. З одного боку, заважають бюрократичні перешкоди: потрібно знайти відповідне відомство, направити запит і дочекатись відповіді. З іншого боку, інформація в більшості випадків зберігається в «зашифрованому» для пересічного користувача вигляді, тому потрібно витратити значну кількість часу й сил, щоб витягнути з таблиць і каталогів потрібні дані. У цьому контексті важливим є належне адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні відповідно до новітніх стандартів Європейського Союзу.

Доступ до інформації доречно розглядати як один з аспектів реалізації права на інформацію. Тобто ці два поняття співвідносяться як загальне й родове. У зв'язку із цим доречно сформулювати ч. 1 ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в такій редакції: «Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Доступ до інформації – це можливість отримання інформації та її використання».

Існують перспективи подальших наукових досліджень в окресленому напрямі, зокрема, щодо порівняльно-правового аналізу адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні та в країнах – членах Європейського Союзу, щодо електронного урядування у сфері публічного управління, щодо еволюції адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні.

### Література:

1. Демкова М. Доступ до інформації та електронне урядування / М. Демкова, М. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
6. Мохова О. Нормативно-правовое регулирование доступа к открытой информации в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. / О. Мохова. – М., 2005. – 212 с.
7. ISO/IEC 2382-1:1993 «Информационные технологии» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.morepc.ru/informatisation/iso2381-1.html>.
8. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
9. Кушнір І. Інтеграція України в Європейський інформаційний простір: виклики та завдання / І. Кушнір. – К.: ФОП Клименко, 2014. – 212 с.
10. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>.
11. Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/big\\_data\\_the\\_next\\_frontier\\_for\\_innovation](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation).

**Ильницький М. П. Адміністративно-правове забезпечення доступу к базам даних в сфері публічного управління в Україні**

**Анотація.** Стаття присвячена проблематиці адміністративно-правового забезпечення доступу к базам даних в сфері публічного управління в Україні. Охарактеризовані адміністративно-правові основи забезпечення доступу к базам даних в сфері публічного управління в Україні. Проаналізована концепція публічної інформації в формі відкритих даних. Визначені основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу к інформації в формі відкритих даних.

**Ключевые слова:** електронне управління, публічне управління, бази даних, адміністративна реформа, адміністративно-правове забезпечення доступу к базам даних.

**Plytskyi M. Administrative and legal providing of access to databases in the sphere of public administration in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the problems of the administrative and legal providing of access to databases in the sphere of public administration in Ukraine. Administrative and legal bases for providing of access to databases in the field of public administration in Ukraine are characterized. The concept of public information in the form of open data is analyzed. The main features of administrative and legal access to information in the form of open data are determined.

**Key words:** e-governance, public administration, databases, administrative reform, administrative and legal providing of access to databases.