

Legal regulation of open databases as a key aspect of e-government

Rostyslav Zavada *

Received: 2022-04-03

Accepted: 2023-05-05

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8164129>

Abstract. The article analyzes the latest aspects of legal regulation of open databases as a key aspect of electronic governance.

It is indicated that Ukraine's European integration aspirations require compliance with international and regional standards in the field of legal support for the openness of databases. This is of significant importance as a factor in the renewal of public-authority relations through the use of the electronic governance system.

It was established that the legal regulation of open databases is ensured at the international level and at the level of the European Community. There is a continuous process of updating the principles and approaches to ensuring the openness of public data, updating and changing regulatory and legal acts. The right of access applies to both individuals and legal entities, without discrimination, including on the basis of national origin, and even to foreigners living outside the territory of states that have ratified the normative standards.

The areas of law that must have regulatory support are highlighted: legal norms that include access to information (Universal Declaration of Human Rights; Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), also known as the Tromsø Convention, which entered into force on December 1, 2020 year; national Constitutions); legal regulation of information reuse (Open Government Declaration of September 2011; Directive on Open Data and Public Sector Information Reuse 2019); legal regulation of conflicts of interest in the use of open data (Bern Convention for the Protection of Literary and Artistic Works; Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and the Council of April 17, 2019 on copyright and related rights in the single digital market).

At the same time, within these spheres, provision is made through the level division of normative legal acts: international, regional (European), constitutional, legislative and municipal.

Keywords: e-government, databases, accessibility, openness, European standards, public information.

* postgraduate, Lviv university of business and law, Lviv, Ukraine, ORCID: 0009-0009-7152-557X

ВСТУП

Постановка проблеми. Прозорість державних органів є одним із ключових елементів доброго врядування і один із первинних аспектів, який найкраще розкриває існування демократичного режиму, є способом боротьби та протидії всіх форм корупції, оскільки передбачає здатність критикувати тих, хто може володіти абсолютною владою. Право доступу до відкритих баз даних є важливим для розвитку державності і здійснення основних прав людини. Вказане право також підвищує легітимність органів державної влади в очах громадськості. З усіх цих причин правові системи мають визнавати та ефективно реалізовувати право доступу для усі публічні документи, що виготовлені та зберігаються державними органами.

Євроінтеграційні прагнення України вимагають дотримання міжнародних та регіональних стандартів у сфері правового забезпечення відкритості баз даних. Вказане має суттєве значення як фактору оновлення публічно-владних відносин шляхом застосування системи електронного урядування.

Стан дослідження. Проблема належного формування та функціонування електронного урядування є затребуваною для сучасної адміністративно-правової школи. Значний внесок у розробку питань, пов'язаних із електронним урядуванням зробили такі вчені: О. М. Бориславська, Н. П. Бортник, О. В. Бондаренко, І. М. Жаровська, І. О. Личенко, Н. В. Мішина, В. В. Шамрай, В. А. Шатіло та інші.

Проте більшість наукових праць сконцентровані на адміністративних послугах як елементу електронного урядування або на електронній демократії як засобу реалізації політичних прав громадян. Проте проблема є набагато ширшою і не зовсім визначена в національному праві. Окрім того міжнародні стандарти

оновлюються, що зумовлює потребу додаткового наукового дослідження.

Метою статті є аналіз новітніх аспектів правового регулювання відкритих баз даних як ключового аспекту електронного урядування.

РЕЗУЛЬТАТИ

На нашу думку, правового регулювання відкритих баз даних як ключовий аспект електронного урядування включає систематизацію за сферами регулювання та рівнями нормативних актів.

Правове регулювання відкритих баз даних на сьогоднішньому етапі розвитку електронного урядування включають три сфери, які повинні бути забезпечені:

- норми права, що включають доступ до інформації (Загальна декларація прав людини, зокрема ст 21 [1]; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS № 205), також відома як Конвенція Тромсе, що набула чинності 1 грудня 2020 року [2]; національні Конституції)
- правове регулювання повторного використання інформації (Декларація відкритого уряду від вересня 2011 р.; Директива про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору 2019 року);
- правове регулювання конфлікту інтересів у сфері використання відкритих даних (Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів; Директива (ЄС) 2019/790 Європейського Парламенту та Ради від 17 квітня 2019 року про авторське право та суміжні права на єдиному цифровому ринку).

Разом з цим, в межах цих сфер забезпечення відбувається через рівневий поділ нормативно-правових актів: міжнародний, регіональний(європейський),

конституційний, законодавчий та муніципальний.

Проаналізуємо деякі нормативно-правові акти, що зазначені вище.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів була першим обов'язковим міжнародно-правовим документом, який визнавав за кожною людиною право на доступ до офіційних документів, що знаходяться в державних органах влади, без дискримінації та незалежно від статусу запитувача чи мотивів, які прагнули отримати доступ.

Усі офіційні документи як правило, є відкритими, і їх можна не надавати лише з метою захисту інших прав і законних інтересів, конкретно перерахованих у Конвенції, якщо не існує переважаючого суспільного інтересу в розкритті.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів встановлює мінімальні стандарти для швидкої та справедливої обробки запитів на доступ до офіційних документів державними органами, які мають документи, а також для внутрішніх адміністративних перевірок і апеляцій до незалежних органів або судів у разі відмови у запиті.

Розвиток цієї Конвенції має довгий нормативний пошук. Першим політичним і правовим виразом була Рекомендація № R (81) 19 Комітету міністрів державам-членам щодо доступу до інформації, що зберігається державними органами (Прийнята Комітетом Міністрів 25 листопада 1981 на 340-й зустрічі заступників міністрів), а роком пізніше була прийнята Декларація Комітету міністрів про свободу слова та інформації. Вони мали практичне застосування доки в 2002 році Комітет Міністрів не прийняв свою Рекомендацію Rec(2002) про доступ до публічних документів, що було головним джерелом натхнення для Конвенції Тромсе.

Керівний комітет з прав людини, уповноважений Комітетом Міністри

Ради Європи для розробки Конвенції покликаний формувати серед різних національних правових систем, бази положень як обов'язкової основи, яка відображає те, що вже прийнято в законодавстві багатьох країн і які, в той же час, можуть бути прийняті державами, які ще не мають такого законодавства. Отож Комітет мав створити уніфікований, зразковий документ. Нормативний акт був створений таким чином, щоб міг бути прийнятим найбільшою кількістю держав членів Ради Європи та став справжньою відправною точкою для права ефективного доступу до публічних документів у європейському регіоні.

Сторони Конвенції зобов'язалися виконувати мінімальну базу основних положень, тому в акті передбачено міжнародний моніторинговий механізм. Однак держави можуть передбачити ширший механізм захисту та доступності баз даних, поряд з цим зниження встановлених мінімальних стандартів не є виправданим.

Нині до Конвенції долучилися 14 держав: Албанія, Вірменія, Боснія і Герцеговина, Естонія, Фінляндія, Угорщина, Ісландія, Литва, Чорногорія, Норвегія, Республіка Молдова, Словенія, Швеція та Україна.

Пункт 2, підпункт b, також визначає сферу застосування та поняття «офіційні документи» у значенні у Конвенції. Йдеться про дуже широку детермінацію поняття «публічні документами», вона включає інформацію, що написана або отримана та зберігається органами державної влади на будь-якому матеріальному носії, незалежно від його форми чи формату (писані тексти, інформація, записана на плівці, звук або аудіовізуальний матеріал, фотографії, електронні листи, інформація, що зберігається в електронних носіях, таких як бази даних електроніки тощо). Безумовно, що найлегше визначити як документ паперовий варіант, проте

позитивно, що різні форми визначені як такі, що мають рівну роль та значення. Проте, вагомо чітко розрізняти документи, які надходять до органів державної влади в рамках виконання публічних функцій і тих, які отримують службовці як приватні особи та не пов'язані з їх обов'язками. Ця остання категорія документів не входить у визначенні публічних документів у розумінні Конвенції.

Право доступу поширюється як на фізичних, так і на юридичних осіб, без дискримінації, в тому числі за ознакою національного походження, і навіть до іноземців, які проживають за межами території Сторони Конвенції. Конвенція надає «кожному» право доступу до публічних документів, незалежно від їхніх мотивів чи намірів.

Пояснювальна доповідь Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 року вказує, що сторони Конвенції можуть обмежити доступ до публічних документів з метою захисту національної безпеки, оборони та зовнішніх відносин. Поняття національної безпеки слід використовувати з поміркованістю. Не варто ним зловживати для захисту інформації, яка може виявити порушення прав людини, корупцію в органах державної влади, адміністративні помилки або інформацію, яка просто незручно для чиновників чи органів державної влади [3, с.6].

Відкрита урядова декларація від вересня 2011 року, зобов'язує «сприяти глобальній культурі відкритого уряду, який надає можливості громадянам і забезпечує їх інтереси, а також просуває ідеали відкритого та спільного урядування 21 століття».

Передбачено наступні діяльнісні зобов'язання від імені держав-підписантів:

- збирати і зберігають інформацію від імені громадян, які в свою чергу

мають право шукати інформацію про діяльність уряду;

- сприяти розширенню доступу до інформації та розкриття інформації про урядову діяльність на кожному рівні влади;
- нарощувати зусилля для систематичного збору та публікації даних про державні витрати та ефективність основних державних послуг і публічної діяльності;
- надавати інформацію, включаючи необроблені дані, своєчасно, у форматах, які громадськість може легко знайти, зрозуміти та використовувати, а також у форматах, які полегшують повторне використання;
- надання доступу до ефективних засобів правового захисту, якщо інформація або відповідні записи неправомірно приховуються, зокрема шляхом ефективного нагляду за процесом звернення;
- забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю, щоб визначити інформацію, яка має для них найбільшу цінність, і зобов'язуємося максимально враховувати побажання та відгуки.

Декларація вказує, що «нові технології пропонують можливості для обміну інформацією, участі громадськості та співпраці. Ми маємо намір використовувати ці технології, щоб оприлюднити більше інформації таким чином, щоб люди могли зрозуміти, що робить їхній уряд, і впливати на рішення. Ми зобов'язуємося розвивати доступні та безпечні онлайн-простори як платформи для надання послуг, залучення громадськості та обміну інформацією та ідеями. Ми усвідомлюємо, що справедливий і доступний доступ до технологій є проблемою, і зобов'язуємося шукати розширення онлайн-ового та мобільного зв'язку, а також виявляти та

заохочувати використання альтернативних механізмів громадської активності. Ми зобов'язуємося залучати громадянське суспільство та бізнес-спільноту до визначення ефективних практик та інноваційних підходів для використання нових технологій для розширення можливостей людей і сприяння прозорості в уряді» [4].

Директива про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору передбачає спільні правила для європейського ринку державних даних [5]. Директива про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору, також відома як Директива відкритих даних, набула чинності 16 липня 2019 року, замінивши Директиву про інформацію державного сектору (PSI). Процес перегляду, який призвів до ухвалення Директиви про відкриті дані, був запущений у 2017 році. Європейська комісія відкрила публічну онлайн-консультацію щодо перегляду. 25 квітня 2018 року Європейська комісія прийняла пропозицію щодо перегляду Директиви на основі результатів консультацій разом із широкою оцінкою Директиви та оцінкою впливу.

Учасники переговорів від Європейського парламенту, Ради ЄС і Комісії досягли згоди щодо перегляду, запропонованого Комісією в січні 2019 року. Після ухвалення в червні 2019 року Директива була перейменована на Директиву про відкриті дані та інформацію в державному секторі, і вона зробить багаторазове використання даних державного сектору та державних коштів.

Директива PSI фокусується на економічних аспектах повторного використання інформації, а не на доступі громадян до інформації. Вона закликає країни ЄС зробити якомога більше інформації доступною для повторного використання. Тут розглядаються матеріали, що зберігаються органами державного сектору в країнах ЄС на національному,

регіональному та місцевому рівнях. Сюди входять матеріали, що зберігаються в міністерствах, державних установах, муніципалітетах та організаціях, що фінансуються здебільшого державними органами влади або знаходяться під їхнім контролем, наприклад, метеорологічними інститутами.

Документ передбачає перенесення на національний рівень таких правил:

- стимулюють публікацію динамічних даних і використання інтерфейсів прикладних програм;
- обмежують винятки, які наразі дозволяють державним органам стягувати плату за повторне використання своїх даних, що перевищує граничні витрати на поширення;
- правила застосовуються лише до даних, які підприємства надають для повторного використання. Плата за повторне використання таких даних може перевищувати граничні витрати на розповсюдження;
- норми посилюють вимоги щодо прозорості державно-приватних угод, що стосуються інформації державного сектору, уникаючи ексклюзивних домовленостей.

Директива щодо відкритих даних вимагає ухвалення переліку високоцінних наборів даних, які мають надаватися безкоштовно. Ці набори даних, які мають бути визначені в рамках тематичного діапазону, описаного в Додатку до Директиви, мають високий комерційний потенціал і можуть прискорити появу інформаційних продуктів із доданою вартістю для всього ЄС. Вони слугуватимуть ключовими джерелами даних для розвитку штучного інтелекту.

Тематичними категоріями високоцінних наборів даних, як зазначено в статті 13(1) Директиви, є: геопросторовий; спостереження Землі та навколишнього середовища;

метеорологічний; статистика; компанії та власність компанії; мобільність.

Слід відмітити, що європейські принципи і норми дуже високо оцінюють моделі, що висвітлені в Директиві про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору. Підтвердженням цього є те, що Європейська комісія подала до Суду Європейського Союзу на чотири країни (Бельгію, Болгарію, Латвію та Нідерланди) за те, що вони не транспонували правила ЄС щодо відкритих даних і повторного використання даних державного сектору у національне законодавство. Згідно зі статтею 258 Договору про функціонування ЄС, якщо відповідна держава-член не виконує вмотивований висновок протягом періоду, встановленого Комісією, остання може подати справу до Суду ЄС.

ВИСНОВКИ

Правове регулювання відкритих баз даних забезпечене на міжнародному рівні та на рівні Європейського співтовариства. Відбувається безперервний процес оновлення принципів і підходів до забезпечення відкритості публічних даних, оновлення та зміна нормативно-правових актів.

References

1. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 A (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
2. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), 1 December 2020 URL: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>
3. Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics Tromsø,

Виокремлено сфери правового, які повинні мати нормативне забезпечення: норми права, що включають доступ до інформації (Загальна декларація прав людини; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS № 205), також відома як Конвенція Тромсе, що набула чинності 1 грудня 2020 року; національні Конституції); правове регулювання повторного використання інформації (Декларація відкритого уряду від вересня 2011 р.; Директива про відкриті дані та повторне використання інформації державного сектору 2019 року); правове регулювання конфлікту інтересів у сфері використання відкритих даних (Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів; Директива (ЄС) 2019/790 Європейського Парламенту та Ради від 17 квітня 2019 року про авторське право та суміжні права на єдиному цифровому ринку).

Разом з цим, в межах цих сфер забезпечення відбувається через рівневий поділ нормативно-правових актів: міжнародний, регіональний(європейський), конституційний, законодавчий та муніципальний.

18.VI.2009. Série des traités du Conseil de l'Europe - n° 205 URL: <https://rm.coe.int/16800d38c5>

4. Open Government Declaration. September 2011. URL: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
5. Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast) PE/28/2019/REV/1 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1024>