



Міністерство
цифрової трансформації
України

Антикорупційний та соціальний вплив відкритих даних у сфері підзвітності депутатів місцевого рівня та депутатів Верховної Ради України

Аналітичний звіт





Звіт підготовлений агенцією «Info Sapiens» у межах USAID/UK aid проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», що реалізується Фондом Євразія, та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України.

Зміст цієї публікації є винятковою відповідальністю агенції «Info Sapiens» і не обов'язково відображає погляди Агентства USAID, Уряду США, Уряду Великої Британії або Фонду Євразія. Інформація та погляди, наведені в цьому звіті, належать авторам і не мають сприйматися як офіційна позиція Міністерства цифрової трансформації України. Міністерство не гарантує точності даних, наведених у публікації. Ні Міністерство, ні будь-хто, хто діє від імені Міністерства, не може нести відповідальності за використання інформації, що міститься у цій публікації.

Автори дослідження:

- Ольга Максименко
- Дмитро Савчук

Рецензенти:

Представники USAID/UK aid проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» Фонду Євразія:

- Надія Конащук
- Ірина Близнюк

та колишні представники:

- Катерина Оніліюгву
- Дмитро Буханевич



Виконання цього звіту стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та Уряду Великої Британії через UK aid у межах проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS».

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Зміст

2

1	Список скорочень	3
2	Вступ	4
3	Методологія	6
4	Відповідальні органи та їхні повноваження	8
5	Стан доступу до даних Верховної Ради України	10
6	Стан доступу до даних Національного агентства з питань запобігання корупції	13
7	Сценарії використання відкритих даних	17
7.1	Моніторинг ефективності законодавчої діяльності народних депутатів ВРУ	17
7.2	Збільшення прозорості партійних фінансів	23
7.3	Аналіз майнових декларацій депутатів місцевого рівня та народних депутатів ВРУ	28
7.4	Протидія корупції під час законотворчості та тіньовому лобізму в Парламенті	35
7.5	Доступ до неупередженої інформації про політичних діячів	43
8	Рекомендації	47
Додаток 1. Перелік проведених інтерв'ю		49

1 Список скорочень

3

ВРУ

Верховна Рада України

ГО

громадська організація

ГР

громадський рух

ЄС

Європейський Союз

ЗМІ

засоби масової інформації

КМУ

Кабінет Міністрів України

НАБУ

Національне антикорупційне бюро України

НАЗК

Національне агентство з питань запобігання корупції

ПЕП / РЕР

публічний діяч / politically exposed person

ЦВК

Центральна виборча комісія

ЦПК

громадська організація «Центр протидії корупції»



Відкриті дані згідно з визначенням українського законодавства¹ — це «публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання». Відкриті дані допомагають контролювати роботу державних органів, покращувати державні сервіси та створювати нові послуги та інструменти. На основі відкритих даних створено десятки продуктів: онлайн-сервісів та аналітичних модулів, застосунків і чат-ботів, якими користуються мільйони людей щомісяця².

Вимірювання впливу відкритих даних є вкрай важливим, оскільки воно оцінює діяльність органів влади та забезпечує механізм для відстеження прогресу в часі. В Україні за сприяння Міністерства цифрової трансформації вперше триває серія тематичних досліджень про застосування відкритих даних для вирішення суспільних проблем, зокрема для боротьби з корупцією.

Це дослідження сфокусоване на відкритих даних у сфері підзвітності депутатів місцевого рівня та депутатів Верховної Ради України та їхньому антикорупційному та соціальному впливу.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (с. 10)

² [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) (с. 6)

Автори звіту розглядають, яку цінність мають такі відкриті дані та створені сервіси на їх основі, зокрема:

- Громадські активісти, журналісти, експерти VoxUkraine, ГР «Чесно», ГО «Агенція журналістики даних» Texty.org.ua посилюють підзвітність і прозорість роботи Верховної Ради, проводячи моніторинг діяльності та аналізуючи ефективність роботи депутатів.
- ГР «Чесно» (інструмент «Золото партій») посилює контроль громадськості щодо прозорості фінансування партій: досліджують звіти партій, виявляють порушення, наприклад, незадекларовані витрати, тіньове фінансування через підставних донорів, а також публікують аналітику.
- Через ресурс «ПолітХаб» ГР «Чесно» можна дізнатися про фігурантів антикорупційних розслідувань серед українських політиків, а також про історію створення та результати роботи політичних партій, основних донорів.
- Інструменти, створені на даних майнових декларацій – інформаційно-аналітичний сервіс «Zaparkanom» та проєкт «Bihus.Декларації» – дають можливість знаходити потенційні факти незаконного збагачення народних депутатів.
- Інструменти «Відкритий реєстр національних публічних діячів України» Центру протидії корупції та «Приховані інтереси» від ГО «Антикорупційний штаб» дозволяють виявляти ризики корупції та тіньового лобізму у Парламенті, приховані бізнес-зв'язки та конфлікт інтересів у діяльності народних депутатів.

Існує низка ініціатив щодо оцінки готовності, впровадження та впливу відкритих даних, які використовують різні методи, включаючи опитування експертів, збір і детальне оцінювання даних.

Наразі є два основних методи дослідження відкритих даних: кількісні та якісні³.

Кількісні підходи (індекси, рейтинги тощо) слугують для вимірювання прогресу політики відкритих даних і порівняння результатів з іншими країнами або встановленими показниками. Це дає змогу об'єктивно оцінювати діяльність держав у сфері відкритих даних. Зазвичай такі дослідження проводяться глобально, і Україна у них також розглядається⁴.

Якісні підходи базуються на аналізі інформації, інтерв'ю та фокусуються на дослідженні способів використання даних і впливу політики відкритих даних. Такі дослідження аналізують досягнуті ефекти, типології ефектів та фактори, які сприяють успіху проєктів у сфері відкритих даних. Обмеженням цих підходів є складність продемонструвати динаміку розвитку в часі.

³ <https://www.stateofopendata.od4d.net/chapters/issues/measurement.html>

⁴ https://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=UKR
та https://data.europa.eu/sites/default/files/country-factsheet_ukraine_2020.pdf

За сприяння Міністерства цифрової трансформації України та підтримки USAID/UK aid проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» в Україні вперше проводять серію тематичних досліджень, що базується на міжнародному досвіді – методології проекту Open Data Impact⁵. Такі дослідження передбачають вивчення окремих кейсів застосування відкритих даних через пряме спілкування з учасниками процесів, а також через аналіз урядових документів та інформацію у ЗМІ. Першоджерелом стало безпосереднє спілкування з людьми, які працюють із відкритими даними реєстрів НАЗК та Порталу відкритих даних ВРУ, – представниками сервісів, створених на основі відкритих даних, представниками громадськості, а також державних органів, що є розпорядниками даних.

Це дослідження сфокусоване на вивченні практик використання відкритих даних у сфері підзвітності депутатів місцевого рівня та народних депутатів України та виявлення впливу, який ці дані мають на життя громадян, суспільство та діяльність органів влади. Протягом лютого–березня 2021 року автори дослідження провели 15 глибинних онлайн-інтерв'ю з ключовими респондентами на цю тематику (державними службовцями, представниками неурядових організацій, експертами); частина інформації та статистичних даних отримана з письмових відповідей.

Респонденти розповідали про свою діяльність, досвід роботи з даними у сфері підзвітності народних депутатів України, про розроблені продукти, а також надавали рекомендації щодо покращення даних, які допоможуть повніше розкрити потенціал відкритих даних у сфері підзвітності народних депутатів.

У дослідженні згадані не всі сервіси, що використовують відкриті дані у сфері підзвітності народних депутатів України. Зокрема, звіт не охоплює youcontrol.com.ua⁶ та rada4you.org⁷, оскільки вони вже були розглянуті в інших дослідженнях із цієї серії.

⁵ <https://odimpact.org/>

⁶ <https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/Impact-OD-Research-Business.pdf>

⁷ https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Open-Data-Impact-Report_Municipalities-1.pdf

4 Відповідальні органи та їхні повноваження

8

Згідно зі Статтею 75 Конституції України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади⁸. Повноваження Верховної Ради реалізуються спільною діяльністю народних депутатів на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій. Повноваження ВРУ визначені в Конституції України. У Розділі IV Конституції (статті 75–101) детально визначені склад, повноваження та порядок організації роботи ВРУ.

Існує низка інших юридичних джерел, які визначають функціонування та інституційні відносини ВРУ⁹, зокрема Закон України «Про статус народного депутата»¹⁰. Народний депутат є обраним представником Українського народу у ВРУ, що здійснює протягом строку свої повноваження. Народні депутати мають широкі повноваження і права, зокрема право законодавчої ініціативи. Водночас на них накладена низка обмежень, зокрема економічних:

- Народний депутат не має права займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час (ст. 3.1 ЗУ «Про статус народного депутата»).
- Народний депутат не має права належати до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку (ст. 3.1 ЗУ «Про статус народного депутата»).
- Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях (ст. 8.3 ЗУ «Про статус народного депутата»).

ВРУ є розпорядником низки державних реєстрів України, інформація за якими доступна у форматі відкритих даних на порталі відкритих даних Верховної Ради України¹¹.

⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/pravbase>

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

¹¹ <https://data.rada.gov.ua/open/main/dataset>

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Створення Національного агентства передбачено Законом України «Про запобігання корупції»¹². Закон ухвалений у жовтні 2014 року, НАЗК створили у квітні 2015 року. НАЗК є підзвітним Кабінету Міністрів України, відповідальним і підконтрольним перед Верховною Радою України. Національне агентство з питань запобігання корупції працює за низкою напрямів¹³, зокрема, контролює та перевіряє декларації публічних службовців, проводить моніторинг способу їхнього життя, а також аналізує ситуацію з корупцією в Україні та розробляє відповідну Антикорупційну стратегію та державну програму з її реалізації.

Запуск та ефективна робота НАЗК були однією з вимог Європейського Союзу для безвізового режиму з Україною¹⁴. Від часу створення НАЗК вдалося запустити електронне декларування та роботу відповідних реєстрів¹⁵, а також звітування політичних партій¹⁶ – у 2015 році ВРУ ухвалила закон «Про запобігання політичній корупції»¹⁷, який передбачає державне фінансування для партій, що подолали п'ятивідсотковий бар'єр на виборах до ВРУ, і подання звітності політичних партій щодо майна, доходів, витрат і фінансових зобов'язань. Закон також передбачає щоквартальне звітування партій та їхніх регіональних осередків щодо фінансових доходів, витрат, майна та фінансових зобов'язань. Відповідальним за запобігання політичній корупції та збір і аналіз звітів політичних партій є НАЗК; для цього створено окремий департамент із запобігання політичній корупції.

27 жовтня 2020 року судді Конституційного Суду України ухвалили рішення¹⁸, яке фактично обмежило роботу НАЗК та заблокувало доступ до Реєстру електронних декларацій. Однак 15 грудня 2020 року депутати ВРУ ухвалили поправки до Закону України «Про запобігання корупції» і відновили повноцінну роботу НАЗК та, зокрема, Єдиного державного реєстру декларацій¹⁹.

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18#Text>

¹³ <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/>

¹⁴ <https://www.dw.com/uk/звіт-ек-щодо-безвізу-україна-має-створити-антикорупційний-суд>

¹⁵ <https://www.dw.com/uk/голова-назк-заявила-про-запуск-в-україні-е-декларування/a-19517469>,
<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-dosyagnennya-stand-sprav-ta-plan-agentstva-na-kinets-2019-ta-2020-rik/>

¹⁶ <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rik-roboty-nazk-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/>

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#Text>

¹⁸ https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf

¹⁹ <https://www.dw.com/uk/verkhovna-rada-vidnovyla-povnovazhennia-nazk/a-55946475>

5 Стан доступу до даних Верховної Ради України

10

Згідно з Постановою КМУ №835²⁰, що затверджує перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Верховна Рада України має публікувати такі набори даних:

1. Інформація про пленарні засідання ВРУ²¹ (115 наборів).
2. Інформація про розгляд питань порядку денного ВРУ²² (140 наборів).
3. Інформація про законопроекти, зареєстровані у ВРУ²³ (64 набори).
4. Нормативно-правова база України (база даних «Законодавство України»)²⁴ (60 наборів).
5. Інформація про народних депутатів, їхню активність і майновий стан²⁵ (включно з інформацією про роботу у профільних комітетах та інформацією про помічників) (182 набори).
6. Господарсько-фінансова діяльність ВРУ²⁶ (51 набір).
7. Адміністративно-територіальний устрій України²⁷ (5 наборів).
8. Інформація про реєстрацію народних депутатів на засіданнях профільних комітетів²⁸ (10 наборів).

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

²¹ <https://data.rada.gov.ua/open/data/meetings>

²² <https://data.rada.gov.ua/open/data/zal>

²³ <https://data.rada.gov.ua/open/data/zpr>

²⁴ <https://data.rada.gov.ua/open/data/zak>

²⁵ <https://data.rada.gov.ua/open/data/mps>

²⁶ <https://data.rada.gov.ua/open/data/fin>

²⁷ <https://data.rada.gov.ua/open/data/adm>

²⁸ <https://data.rada.gov.ua/open/data/mps-kom>

9. Інформація про помічників-консультантів народних депутатів України²⁹ (відповідні реєстри містяться серед реєстрів з інформацією про народних депутатів різних скликань, наявні реєстри IV-IX ВРУ – 10 наборів).
10. Стенограми та порядки денні пленарних засідань Верховної Ради України³⁰.

Портал відкритих даних ВРУ створено Управлінням комп'ютеризованих систем у листопаді 2015 року. На порталі відкритих даних ВРУ наявні усі вказані у законодавстві категорії даних. На Єдиному державному вебпорталі відкритих даних реєстри ВРУ не оприлюднені, хоча мають бути, згідно з Постановою КМУ №835³¹. Станом на березень 2021 року, за вказаним у законодавстві переліком, на Порталі відкритих даних ВРУ представлено 626 наборів даних, поданих у машиночитних форматах CSV, XML, JSON. Усі дані доступні до використання за відкритим API³². Окрім вказаних у законодавстві, Портал відкритих даних ВРУ містить додаткові реєстри: інформація про організаційну структуру розпорядника³³ (чотири набори), інша інформація у форматі відкритих даних³⁴ (п'ять наборів, наприклад, Глобальна статистика Порталу відкритих даних Верховної Ради України).

Зі слів опитаного фахівця з відділу адміністрування та розвитку інформаційних вебресурсів ВРУ, Порталом відкритих даних ВРУ щомісяця користуються близько тисячі відвідувачів. Ця статистика не враховує завантажень відкритих даних через API. Найбільш популярними є набори даних, що містять інформацію про депутатів, а також база даних із Законодавства.

²⁹ <https://data.rada.gov.ua/open/data/mps-skl9>

³⁰ <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr>

³¹ <https://data.gov.ua/organization/aparat-verkhovnoyi-rady-ukrayiny>

³² <https://data.rada.gov.ua/open/main/api>

³³ <https://data.rada.gov.ua/open/data/aut>

³⁴ <https://data.rada.gov.ua/open/data/etc>

Здійснено вибірковий огляд реєстрів за кожною з категорій. Набори даних, що розміщені на Порталі відкритих даних ВРУ, загалом опубліковані та оформлені коректно і зрозуміло:

- найменування набору або відповідає тому, яке затверджене Постановою КМУ №835, або міститься у підрозділі, що відповідає найменуванню, вказаному у Постанові КМУ №835.;
- наявний перелік ключових слів, за якими можна здійснювати пошук;
- здебільшого набори оновлюють регулярно, згідно з вимогами, які визначені законодавством;
- на набори даних здебільшого вказані гіперпосилання; набори доступні для скачування; проте файли з прикладами структури не завжди активні; також відсутні або неповні паспорти даних;
- набори даних здебільшого представлені в необхідних форматах – CSV, JSON, XML, XLS, ZIP, HTM; рідше зустрічаються набори даних у форматах PDF (в тому числі структуровані дані), DOC, JPG, TXT³⁵;
- дані в наборах не завжди структуровані, уніфіковані та не завжди мають зрозумілі підписи;
- наявна контактна інформація відповідальної особи з боку розпорядника даних, до якої можна звернутись у випадку запитань щодо роботи з даними;
- на сайті є посібник із роботи з відкритими даними у вищевказаних форматах, в якому надано рекомендації щодо роботи з відкритими даними³⁶.

За словами опитаного фахівця з відділу адміністрування та розвитку інформаційних вебресурсів ВРУ, оновлення даних на порталі відкритих даних ВРУ відбувається у повністю автоматизованому режимі.

³⁵ <https://data.rada.gov.ua/open/data/format>

³⁶ <https://data.rada.gov.ua/open/main/opendata>

6 Стан доступу до даних Національного агентства з питань запобігання корупції

13

Згідно з Постановою КМУ №835³⁷, що затверджує перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Національне агентство з питань запобігання корупції має опублікувати чотири набори даних. Усі чотири набори вказані у постанові, а саме:

- Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр корупціонерів);
- Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Реєстр декларацій);
- Звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- Антикорупційні програми міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

Вищеперелічені набори даних наявні як на сайті НАЗК³⁸ (де доступ до даних працює через вебінтерфейс, що може бути зручно для непрофесіоналів), так і на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних³⁹.

³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

³⁸ <https://nazk.gov.ua/uk/>, <https://public.nazk.gov.ua/>, <https://politdata.nazk.gov.ua/#/> та <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>, а також <https://nazk.gov.ua/uk/antykoriuptsijni-programy-yaki-nadijsily-na-pogodzhennya/>

³⁹ <https://data.gov.ua/organization/natsionalne-ahentstvo-z-pytan-zapobihannia-korupsiyi>

Публічні дані Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (Реєстр корупціонерів)⁴⁰, розміщені на сайті НАЗК, доступні для перегляду через пошукове вікно реєстру. Одинадцятого березня 2021 року НАЗК презентувало оновлений реєстр⁴¹: розроблено зручний інтерфейс, додано аналітичний блок; дані реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення, доступні у форматі XLSX, а також через відкритий API⁴².

Дані Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Реєстр декларацій)⁴³, розміщені на сайті НАЗК, доступні для перегляду через пошукове вікно реєстру, також є доступ через відкритий API⁴⁴, а з Єдиного державного вебпорталу відкритих даних їх можна скачати у форматі JSON⁴⁵.

Антикорупційні програми органів влади⁴⁶ доступні для перегляду та завантажень у форматах XLSX та PDF.

У 2016 році НАЗК створило Реєстр звітів політичних партій (Звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру)⁴⁷, партії мали надсилати до НАЗК паперові звіти та додавати електронні файли на USB-накопичувачі. Наразі звіти політичних партій доступні у форматах PDF та XLS на сайті НАЗК⁴⁸ та Єдиному державному вебпорталі відкритих даних⁴⁹.

⁴⁰ <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>

⁴¹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3206228-u-kievi-prezentuvali-onovlenij-reestr-korupcioneriv.html>
та <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>

⁴² <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/ep/swagger/ui/index> та <https://data.gov.ua/dataset/c29e704a-b745-4669-97cd-3a345f437ad1>

⁴³ <https://public.nazk.gov.ua/>

⁴⁴ https://public.nazk.gov.ua/public_api

⁴⁵ <https://data.gov.ua/dataset/e030e5cc-f28b-43eb-aab4-6d1940ed7699>

⁴⁶ <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antikorprogramy>
<https://data.gov.ua/dataset/a787f782-1f9b-4ddd-9c0e-24f07bc7e8c8>

⁴⁷ <https://nazk.gov.ua/uk/departament-z-pytan-zapobigannya-politychnij-korupsiyi/zvity-politychnyh-partij-2/>

⁴⁸ <https://nazk.gov.ua/uk/departament-z-pytan-zapobigannya-politychnij-korupsiyi/zvity-politychnyh-partij-2/>

⁴⁹ <https://data.gov.ua/dataset/7eea98f5-6bf8-4046-9217-e6d699587d9a>

«Варто розуміти, в якому вигляді ці звіти подані. І в цьому ж вигляді вони опубліковані на сайті НАЗК і data.gov.ua. Це два варіанти звітів — PDF-копії та Excel-варіанти цих же документів. Якість цих звітів у край низька, навіть якщо ми говоримо про Excel-копії, бо там дуже багато об'єднаних сторінок. Щоб зрозуміти, наскільки це подекуди погано — часто розпізнати PDF значно простіше, швидше та краще, аніж працювати з Excel — тими, що є».

*Ігор Феценко,
фахівець із політичних фінансів ГР «Чесно»*

Оновлена тестова версія реєстру звітів політичних партій розпочала роботу у липні 2020 року⁵⁰, а 1 травня 2021 року сервіс введено у промислову експлуатацію, і надалі НАЗК прийматиме звіти партій за 2021 рік лише в електронному вигляді⁵¹ — тобто інформація від кожної партії відразу надходитиме у стандартизованому машиночитному вигляді. Це дозволить реєстру функціонувати у форматі відкритих даних та спростить доступ і роботу з даними. Очікується, що цей реєстр сприятиме досягненню більшої прозорості партійних фінансів.

Відкриті дані з набору «Антикорупційні програми міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування, державних цільових фондів» доступні для перегляду та завантажень на сайті НАЗК⁵² у форматах XLS та PDF, а також на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних⁵³.

⁵⁰ <https://www.kitsoft.kiev.ua/portfolio-item/reyestr-zvitiv-politpartij-politdata-dlya-nazk/>.

⁵¹ <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/reyestr-politdata-u-promyslovij-ekspluatatsiyi-vid-sogodni-nazk-prijmatyme-zvity-partij-za-2021-rik-lyshe-v-elektronnomu-vyglyadi/>

⁵² <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antikorprogramy>

⁵³ <https://data.gov.ua/dataset/a787f782-1f9b-4ddd-9c0e-24f07bc7e8c8>

Усі дані, розміщені на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, відповідають нормативним вимогам, оформлені коректно та зрозуміло:

- найменування набору відповідає тому, яке затверджено Постановою КМУ №835;
- наявний перелік ключових слів, за якими можна здійснювати пошук;
- усі реєстри регулярно оновлюють;
- гіперпосилання на набори даних та на файли з прикладами структури даних — активні, набори доступні для скачування;
- набори даних представлені у встановлених постановою форматах — JSON, CSV, PDF, XLS, архіви даних — у форматі ZIP;
- архіви даних у форматі ZIP можна скачати та переглянути, вони містять звіти партій у форматі PDF та XLS.

Дані в наборах у форматі CSV не завжди структуровані, уніфіковані та не завжди мають зрозумілі підписи.

На сайті НАЗК немає окремої статистики відвідувань і завантажень реєстрів, є лише загальна кількість відвідувань сайту. За словами фахівця з НАЗК, найбільшою є кількість відвідувачів у період подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування — близько 150 тис. відвідувачів на місяць. У середньому на місяць кількість відвідувачів становить 70-80 тис.

Статистика переглядів за весь час відкритих наборів, розміщених на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, станом на вересень 2021 року:

- Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, — 3 783 перегляди;
- Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, — 3 027 переглядів;
- Звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру — 639 переглядів;
- Антикорупційні програми міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування — 89 переглядів.

7 Сценарії використання відкритих даних

17

7.1 Моніторинг ефективності законодавчої діяльності народних депутатів ВРУ

Проблема

Для виборців основним джерелом інформації про кандидатів і політичні сили є політична реклама або виступи у ЗМІ⁵⁴. Проте основну діяльність політичних суб'єктів, зокрема голосування і ухвалені депутатами ВРУ законодавчі акти, виборці можуть не відслідковувати, а тим часом вона може відрізнятися від публічно декларованої та здійснюватися не в інтересах виборців, а в інтересах окремих політичних чи інших груп, або ж просто бути неефективною⁵⁵. Таким чином, не дотримані принципи прозорості та підзвітності органів влади, які передбачають, що органи влади зобов'язані доповідати, обговорювати та бути відповідальними за результати своєї діяльності, а громадяни мають право на доступ до інформації про діяльність органів державної влади⁵⁶.

На кого впливає

Виборці, активісти, експерти, політики.

⁵⁴ <https://detector.media/infospace/article/164308/2019-03-21-dzherela-informatsii-mediagramotnist-i-rosiyska-propaganda-rezultaty-vseukrainskogo-opytuvannya-gromadskoi-dumky/>

⁵⁵ <https://www.slovovidlo.ua/2021/08/11/stattja/polityka/neposlidovni-nardepy-yak-parlamentariyi-holosuyut-svoyim-obicyankam>

⁵⁶ <http://www.slq-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12.-Accountability.pdf> (с. 1)
та http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12547/Venher_Prozorist_yak_pryntsyp.pdf (с. 2)

Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

18

Голосування депутатів ВРУ та аналіз законотворчої діяльності є показником реальних політичних позицій та намірів депутатів. Моніторинг цієї діяльності можна здійснювати через аналіз даних із Порталу відкритих даних ВРУ, зокрема таких наборів: «Інформація про законопроєкти, що зареєстровані у ВРУ»⁵⁷, «Інформація щодо пленарних засідань та порядку денного ВРУ»⁵⁸, «Результати поіменного голосування депутатів різних скликань»⁵⁹, «Інформація щодо роботи депутатів в комітетах ВРУ різних скликань»⁶⁰.

Приклади використання відкритих даних

Аналіз голосувань ВРУ VIII скликання від ГО «Агенція журналістики даних» Texty.org.ua

Проєкт, повна назва якого «Три етапи Ради. Як фракції і депутати парламенту восьмого скликання голосували за реформи»⁶¹ — це аналітичний матеріал, що цілісно аналізує діяльність ВРУ впродовж п'яти років, і який опублікували у квітні 2019 року.

Автори візуалізують інформацію про голосування політичних сил та особисті голосування депутатів Верховної Ради VIII скликання за реформаторські та антиреформаторські закони. Голосування за ключові проєкти законів, що формують політики, визначила група експертів Громадянської мережі «Опора» та Реанімаційного пакету реформ⁶² — це 2 600 голосувань, або 10% голосувань Верховної Ради VIII скликання. Для аналізу використано дані голосувань депутатів із ресурсу Rada4you⁶³, який, своєю чергою, використовував дані з порталу відкритих даних ВРУ⁶⁴.

⁵⁷ <https://data.rada.gov.ua/open/data/zpr>

⁵⁸ <https://data.rada.gov.ua/open/data/meetings>, <https://data.rada.gov.ua/open/data/zal>

⁵⁹ https://data.rada.gov.ua/open/data/plenary_vote_results-skl9

⁶⁰ <https://data.rada.gov.ua/open/data/mps-kom>

⁶¹ <https://texty.org.ua/d/2019/verhovna-rada/>

⁶² <https://www.oporaua.org/>, <https://rpr.org.ua/>

⁶³ <https://rada4you.org/help/data>

⁶⁴ <https://data.rada.gov.ua/open/data/ppz-skl8>

Проект змодельював образ та критерії оцінки голосувань «ідеального» депутата-реформатора, за яким оцінюють голосування реальних депутатів. На основі даних⁶⁵ укладено рейтинги депутатів і політичних сил, голосувань за реформаторські закони, рейтинги кожного з депутатів і фракцій загалом. Зрештою все це було відображено на інтерактивній мапі. Детальну інформацію про голосування окремих депутатів і фракцій можна знайти через пошукове вікно. Усі дані візуалізовано і графічно розташовано відносно змодельованих «ідеальних» голосувань. Наведені показники дозволяють оцінити подібність реальних депутатів до «ідеальних», а також оцінити голосування окремих фракцій.

Проект дозволяє прослідкувати, як створювали та трансформували парламентську коаліцію, якими були глобальні політичні зміни та цикли у ВРУ VIII скликання. Автори детально аналізують тенденції голосувань кожної з фракцій, а також статистично визначають осі координат, за якими відрізняються голосування депутатів і фракцій, – це вісь «більшість-опозиція» (в основі розподілу лежить політична орієнтація на Росію чи на Україну/Європу) і вісь підтримки/непідтримки Президента. Іншими важливими показниками аналітичного матеріалу є популізм народних обранців, а також варіативність голосувань.

Від часу публікації цього дослідження його переглянули понад 10 тисяч читачів.

На думку авторів аналітичного проекту, такі дослідження створюють для спільнот журналістів та аналітиків високі стандарти роботи з відкритими даними, а також впливають безпосередньо на депутатів, які звикають до думки, що громадськість ретельно вивчає їхню законотворчу діяльність, і доступно комунікує її широкій аудиторії читачів.

«Аналіз особистих голосувань депутатів, перш за все, дозволяє виборцям подивитись, які реальні законопроекти підтримували політичні сили та окремі депутати. Подібні матеріали наразі не мають масового впливу, але, вважаю, що є кумулятивний ефект – громадськість, експерти, та й, власне, політики звикають до того, що за їхніми вчинками слідкують, вони є публічними та прозорими».

Журналіст ГО «Агенція журналістики даних» Texty.org.ua

⁶⁵ <https://rada4you.org/help/data>

«ККД депутата – Індекс підтримки реформ» від VoxUkraine

«ККД (Коефіцієнт корисної дії) депутата»⁶⁶ – це інструмент оцінювання роботи депутатів, який створений аналітичною платформою VoxUkraine у 2018 році і який регулярно оновлюють. В аналізі використовують дані з Порталу відкритих даних ВРУ⁶⁷, а також інформацію, отриману через офіційні запити. Впродовж кількох тижнів по завершенні кожної сесії ВРУ автори створюють аналітику голосувань депутатів і фракцій. З-поміж усіх розглянутих впродовж сесії законопроектів експерти визначають ключові, які сприяли чи заважали реформам. На основі цього визначеного переліку відбувається аналіз та візуалізація даних голосувань депутатів і фракцій⁶⁸.

Для кожного депутата та фракції визначено рівень ККД – голосування за реформаторські законопроекти підвищує індекс, а голосування за антиреформаторські закони – знижує. Аналіз голосувань також дозволяє прослідкувати неформальні групи та мережі депутатів, спростувати або підтвердити гіпотези про існування неформалізованих груп депутатів, що об'єднані навколо певних політиків, політичних чи бізнесових інтересів. Автори регулярно публікують рейтинги ефективності депутатів і матеріали, що допомагають виборцю оцінити діяльність депутатів і ВРУ загалом. У матеріалах автори також подають статистику відвідування засідань окремими депутатами та фракціями.

Від 2017 року на ресурсі VoxUkraine опубліковано близько десяти аналітичних матеріалів на основі індексу «ККД депутата». Середня кількість переглядів кожного матеріалу в цьому проєкті становить близько п'яти тисяч (сукупно для усіх матеріалів – близько 50 тисяч переглядів).

⁶⁶ <https://voxukraine.org/ipr/>

⁶⁷ <https://data.rada.gov.ua/open/main/dataset>

⁶⁸ <https://voxukraine.org/mi-yih-vtrachayemo-rejting-reformatoriv-kkd-deputata-onovleno/>

Парламентська аналітика Громадського руху «Чесно»

Громадський рух «Чесно» приділяє значну увагу аналізу⁶⁹ роботи ВРУ, зокрема аналізу законотворчої діяльності Парламенту, та публікує відповідну аналітику, починаючи від 2013 року. Із запуском Порталу відкритих даних ВРУ у 2015 році для аналізу беруть відкриті дані⁷⁰ та інформацію з офіційних запитів. Щомісячно організація публікує дайджест із підсумками роботи ВРУ⁷¹ та кілька разів на місяць публікує аналітичні статті.

У цих матеріалах аналітики розглядають роботу комітетів, подані законопроекти та їхнє авторство, голосування та авторство поправок до законопроектів, голосування за законопроектами у першому та другому читаннях. На думку авторів, у ВРУ IX та інших скликань існує тенденція засилля поправок до законопроектів⁷², які можуть бути «спамом», що цілеспрямовано перешкоджає роботі депутатів над законопроектом. До окремих важливих законопроектів подали тисячі правок, що їх розглядали депутати у сесійному залі, однак вони не набирали достатньої кількості голосів⁷³. Згідно з аналітикою «Чесно», з-поміж тисяч поправок до закону про ринок землі депутати підтримали і проголосували дев'ять. У підсумковому аналізі року роботи ВРУ IX скликання автори зазначають, що 60% голосувань — це голосування за поправки, які здебільшого не були ухвалені та найчастіше є спамом.

Автори відслідковують, хто з депутатів і фракцій подає найбільшу кількість законопроектів, які проекти бувають ухвалені та стають законами. Аналіз даних дозволяє оцінити ефективність законодавчої діяльності фракцій. З-поміж іншого, автори аналізують ефективність роботи депутатів у гендерному розрізі (чоловіків і жінок)⁷⁴, а також відвідування депутатів та їхні зарплати, списки іменних поправок до законопроектів, відслідковують порушення іменних голосувань («кнопкодавство») тощо. Автори також здійснюють мережевий аналіз зв'язків депутатів на основі спільно внесених правок до законопроектів⁷⁵.

⁶⁹ <https://www.chesno.org/categories/vr/>

⁷⁰ <https://data.rada.gov.ua/open/data/zpr>, <https://data.rada.gov.ua/open/data/zal>

⁷¹ <https://www.chesno.org/tags/%D0%A7%D0%95%D0%A1%D0%9D%D0%9EDIGEST/>

⁷² <https://www.chesno.org/post/4250/>

⁷³ <https://www.chesno.org/post/4141/>

⁷⁴ <https://www.chesno.org/post/4561/>

⁷⁵ <https://www.chesno.org/post/4518/>



Вплив відкритих даних на моніторинг законодавчої діяльності депутатів ВРУ

22

Усі зазначені аналітичні проєкти спрямовані на широку аудиторію українських виборців. Надаючи інформацію, що базується на відкритих даних, про професійну діяльність депутатів, вони дають громадянам можливість зробити більш поінформований вибір. Наприклад, дослідження «Аналіз голосувань ВР VIII скликання» опублікували в 2019 році, якраз перед черговими парламентськими виборами, з метою надання виборцям вичерпної інформації про чинних на той час депутатів.

Станом на кінець 2018 року, за даними Національного опитування щодо громадського залучення⁷⁶, загалом про діяльність «Чесно», які займаються, зокрема, парламентською аналітикою, чули 29% повнолітніх громадян, а про VoxUkraine, які також досліджують законотворчу діяльність депутатів, — 14%.

«На мою думку, вплив таких матеріалів — довгостроковий, виборці можуть краще розрізнити, хто з депутатів та політичних сил сприяє реформам, а хто — ні. Так громадяни можуть зробити більш свідомий вибір підтримувати саме прореформаторські сили і розрізнити, які рішення є антиреформаторськими. Також депутати та політичні сили звикають до того, що їхню діяльність ретельно вивчає громадськість. Це впливає на якість їхньої роботи, ми бачимо, що депутати пишаються тим, що мають високий статус ККД, вказують і згадують цей статус».

Журналістка VoxUkraine

Так, народна депутатка України та заступниця голови фракції «Слуга народу», що становить більшість у IX скликанні ВРУ⁷⁷, у дописі на Facebook⁷⁸ використовує аналітику «ККД депутата» для демонстрації ефективності роботи депутатів від її партії. Вона посиляється на такі аналітичні показники, що доступні завдяки відкритим даним, як кількість зареєстрованих законопроєктів, коефіцієнти відвідуваності зали засідань, участі у голосуваннях.

⁷⁶ <https://engage.org.ua/hromadskyi-aktyvizm-ta-stavlennia-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini/>

⁷⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions

⁷⁸ <https://www.facebook.com/yevheniya.khudzik/posts/10159487219917598>



Проблема

Політичні партії є невід’ємною складовою демократичної політичної системи⁷⁹, однак в Україні довіра до політичних партій є низькою. За даними опитування Центру Разумкова, проведеного восени 2020 року, рівень недовіри до політичних партій становить 73%⁸⁰. Згідно з іншим дослідженням, одним із важливих чинників недовіри є олігархічне фінансування партій⁸¹ та “відстоювання інтересів фінансово-економічних кланів”, а отже, непрозорість партійних фінансів.



На кого впливає

Виборці, політичні партії.



Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

Відкриття даних про звіти політичних партій⁸² уможливило безпрецедентний в історії України моніторинг партійних фінансів. Це сприяє більшій прозорості політичних фінансів та надає громадянам, активістам і правоохоронним органам інструмент доступу до інформації щодо того, хто насправді фінансує ту чи іншу політичну партію та на що політичні сили витрачають отримані кошти. Аналітика таких даних дозволяє виявити аномалії у фінансуванні, які можуть вказувати на тіньове походження фінансів.

⁷⁹ Political Parties And Democracy, S. C. Stokes, Annual Review of Political Science 1999 2:1 (с. 243 - 267)

⁸⁰ <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>

⁸¹ <https://dif.org.ua/article/stavlennya-ukraintsiv-do-politichnikh-partiy-i-dzherel-ikh-finansuvannya>

⁸² <https://data.gov.ua/dataset/7eea98f5-6bf8-4046-9217-e6d699587d9a> , <https://nazk.gov.ua/uk/departament-z-pytan-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/zvity-politychnyh-partij-2/>



Приклади використання відкритих даних

24

Інструмент для аналізу політичних фінансів «Золото партій»

Громадський рух «Чесно» був однією з організацій, що адвокатувала зміни до законів для встановлення прозорого фінансування партій⁸³. Відтак, з 2016 року організація розпочала моніторинг звітів політичних партій, які подавали їх до НАЗК. Для збору, опрацювання та аналізу даних у 2017 році створили інструмент «Золото партій»⁸⁴.

Зі слів експерта з політичних фінансів ГР «Чесно» Ігоря Феценка, на початку фахівці вимушені були цифрувати дані звітів із формату PDF власноруч, але від 2016 року дані стали доступними у форматі XLS, хоча й ці дані також вимагають деякого «ручного» доопрацювання. Так інструмент «Золото партій» нині містить масиви даних звітів політичних партій, починаючи від 2016 року, на загальну суму понад 6,7 млрд грн (станом на кінець 2020 року)⁸⁵. На думку фахівців організації, це наразі найповніший публічний масив даних щодо фінансів політичних партій в Україні.

Інструмент дає змогу аналітикам та громадянам відслідковувати, хто фінансує політичні сили та на що витрачають кошти. На думку Ігоря Феценка, політичні сили часто використовують схеми незаконного фінансування, а інструмент дозволяє відслідкувати типові незаконні алгоритми фінансування. Наприклад, партії можуть використовувати дані фіктивних донорів. Експерт згадував випадки, коли пересічні громадяни виявляли себе у списках донорів партій, хоча такими не були – їхні особисті дані використовували незаконно. Іншим типовим порушенням є синхронність переказів із різних рахунків або ж велика кількість ідентичних сум нарахунків, що вказує на застосування тіньових схем фінансування. Також інструмент дозволяє проаналізувати динаміку надходжень за рік чи кілька років. Дані можна завантажити та переглядати у формі графіків, таблиць тощо.

⁸³ <https://www.chesno.org/post/131/>

⁸⁴ <https://zp.chesno.org/>

⁸⁵ <https://www.chesno.org/t/203/2020.html>

Експерти організації співпрацюють із НАЗК, повідомляючи відповідний державний орган про виявлені ними порушення. З досвіду опитаного експерта, станом на кінець 2020 року НАЗК не мав інструментів автоматичного аналізу даних звітів політичних партій, тож перевірка звітів не була ретельною. Типовим порушенням, на думку аналітика, є перевищення вказаного у законодавстві ліміту суми внеску від одного мецената. Якщо платежі розподілені між різними кварталами — неавтоматизована перевірка не виявляє подібних порушень. Отже, інструмент «Золото партій» стає у пригоді державним органам, що уповноважені запобігати політичній корупції. Окремим напрямом аналізу політичних фінансів є аналіз виборчих фондів і передвиборчих витрат партій та кандидатів.

«Мабуть, ми єдині, хто системно працює зі звітами партій, ми збираємо усі дані, що надходять до НАЗК від політичних партій. Звіти дуже великі, сама форма велика, але ми пропонуємо візуалізацію, щоб було зручно працювати з інформацією. Зараз ми не до кінця знаємо, хто використовує дані, є мало часу на комунікацію і роботу із зацікавленою аудиторією, але сподіваємось, що у цьому [2021] році ситуація зміниться».

*Ігор Фещенко,
фахівець із політичних фінансів ГР «Чесно»*

Матеріали та розслідування на тему партійних фінансів набувають публічного резонансу — в середньому матеріали руху «Чесно» на цю тему мають близько тисячі переглядів на сайті організації, також експерти публікують аналітику в інтернет-виданнях «Українська правда» та «Дзеркало тижня». Подекуди кількість унікальних переглядів перевищує 140 тисяч⁸⁶. А у 2020 році широко розповсюдили розслідування ГР «Чесно» щодо сумнівних джерел фінансування окремих політичних партій, що брали участь у місцевих виборах⁸⁷.

⁸⁶ <https://www.chesno.org/post/4089/>, статистика отримана за результатами інтерв'ю.

⁸⁷ <https://www.chesno.org/post/4120/>

Вплив відкритих даних на підвищення прозорості партійних фінансів

26

Аналіз партійних фінансів на основі відкритих даних аналітиками «Чесно» дозволив виявити сумнівне фінансування окремих політичних партій. Так, середній фінансовий внесок у політичну партію наразі становить близько 120 тис. грн, що є значно вищим показником, ніж у багатьох західних країнах, де домінують незначні внески від пересічних громадян⁸⁸. Це актуалізує проблему та слугує аргументом для внесення змін у чинне законодавство щодо фінансування політичних партій.

«Упродовж року вже при Верховній Раді працює робоча група, яка пише нову редакцію закону про політичні партії. В основу майже всіх змін, які регулюють питання фінансування, лягає аргументація і проблематика, яку ми аналізували, маючи на руках ці масиви даних. На рівні статистики ти показуєш, що середній внесок на українську партію від одного громадянина — 5 тисяч доларів. І це підкріплюється конкретними кейсами щодо використання підставних донорів, яких було дуже багато. Багаж фактажу і даних, який ми даємо, знімає будь-які питання. І рішення, пропоновані нами, настільки обґрунтовані, що з ними важко сперечатися».

*Ігор Фещенко,
фахівець із політичних фінансів ГР «Чесно»*

⁸⁸ <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2868478-komu-hto-i-skilki-ruh-cesno-rozpoviv-pro-partijni-grosi.html>

Команда «Чесно», яка займається інструментом «Золото партій», співпрацює з НАЗК і повідомляє його про можливі порушення, а також допомагає з аналітикою звітності. НАЗК проводить перевірки, базуючись на наданій інформації. Наприклад, ще до перезавантаження НАЗК у 2019 році на підставі наданої інформації відкрили кримінальні провадження на політичну партію за підозрою у переведенні на рахунки партії 7,5 млн гривень через підставних донорів, частина з яких навіть не знали, що від їхнього імені хтось фінансував партію⁸⁹.

«Після перезапуску НАЗК ми значно активніше надсилаємо їм матеріали про ознаки порушень, але вони стосуються насамперед того, чого у звітах немає, а не самих даних зі звітів. Це незадекларовані витрати на зовнішню рекламу — передали 6 800 фото зовнішньої реклами, незадекларовані витрати на соцмережі — на щомісячній основі передаємо НАЗК систематизовані дані про витрати партій на соцмережі. Сукупно вже передано даних, мабуть, на 8 млн доларів».

*Ігор Феценко,
фахівець із політичних фінансів ГР «Чесно»*

«У Східній Європі наш ресурс [«Золото партій»] є унікальним, його визнають європейські фахівці з політичних фінансів, подібного ресурсу ще ніхто у Східній Європі не створив. Інструмент цікавий журналістам, ми вчимо ним користуватися. Також цікавляться і члени партій з огляду на питання внутрішнього розподілу державних фінансів».

*Віта Думанська,
керівниця ГР «Чесно»*

⁸⁹ https://lb.ua/news/2019/03/01/420995_politsiya_prinyala_vnimanie.html

7.3 Аналіз майнових декларацій депутатів місцевого рівня та народних депутатів ВРУ

⚠ Проблема

Згідно з багатьма дослідженнями, корупція залишається однією з головних проблем в Україні⁹⁰, а одним з основних джерел корупції є діяльність держслужбовців, зокрема депутатів Верховної Ради України⁹¹. Можливості для незаконного збагачення, конфлікти інтересів і приховування статків створювали небезпечні умови для зростання корупційних ризиків діяльності народних депутатів України.

🤔 На кого впливає

Громадяни, журналісти, громадські активісти, держслужбовці.

✅ Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

Від 2016 року в Україні запроваджене обов'язкове електронне декларування майна державними службовцями⁹² відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»⁹³. Громадяни України, зокрема журналісти та активісти, дістали можливість проводити аналіз реєстру декларацій⁹⁴, знаходити потенційні факти незаконного збагачення, конфліктів інтересів і корупційних зв'язків народних депутатів та інших державних посадовців. Перевіркою та аналізом майнових активів також займаються представники бізнесу, юристи та інші фахівці, перевірка законності активів використовується у бізнесових практиках в Україні.

⁹⁰ <https://dif.org.ua/article/otsinka-problematiki-koruptsii-v-gromads> та <https://ti-ukraine.org/blogs/negatyvni-tendentsiyi-ta-nyzka-obiznanist-pro-shho-govoryt-masshtabne-doslidzhennya-shhodo-koruptsiyi/>

⁹¹ <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vyyavylo-v-deklaratsiyah-narodnyh-deputativ-nedostovirni-vidomosti-na-8-5-mlrd-gryven/>

⁹² <https://www.minregion.gov.ua/about/corruption/informatsiyno-dovidkovi-materiali/1-veresnya-2016-roku-v-ukrayini-pochala-pratsyuvati-sistema-e-deklaruvannya/>

⁹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

⁹⁴ <https://public.nazk.gov.ua/>



Інформаційно-аналітичний сервіс Zaparkanom

Zaparkanom⁹⁵ створений командою фахівців, які займались розробленням продуктів для фінансових перевірок у банківському секторі, а саме — у секторі anti-fraud — ідентифікація фінансових шахрайств. Проект став одним із переможців національного конкурсу Open Data Challenge в 2020 році⁹⁶ й отримав грант на розвиток продукту. За словами керівника проекту, для команди було викликом створити інструмент, який пропонував би технічні рішення для фахівців, які займаються аналізом майнових декларацій⁹⁷ і віднаходять незаконно набуте майно та фінансові активи держслужбовців. На думку авторів, на час розроблення проекту НАЗК не мало належного програмного забезпечення для здійснення перевірок декларацій. Цей виклик мотивував розробників, виходячи зі свого професійного досвіду, створити відповідне програмне забезпечення.

В інструмент закладені інноваційні рішення: аналітика за ключовими показниками декларанта у вигляді дашбордів; візуалізація взаємозв'язків між декларантами, родичами, компаніями у вигляді графів; система ризик-правил, що вказує на нетипові характеристики чиновника; рейтинг декларантів відповідно до знайдених показників. Інструмент має різні алгоритми групування даних: за ПІБ, посадою, місцем проживання, підпаданням під певні ризики (наприклад, видатки декларанта перевищують доходи) тощо.

Система ризик-правил, серед іншого, передбачає аналіз даних за такими показниками: аналіз аномальних значень за змінними в окремій декларації; виявлення змін показників у деклараціях одного чиновника за різні роки; знаходження ризикованих зв'язків; у декларації особи вказані фізичні чи юридичні особи, що акумулюють негативні показники. Всього у інструмент закладено 117 таких ризик-правил.

⁹⁵ <https://zaparkanom.com.ua/>

⁹⁶ Open Data Challenge — національний конкурс IT-проектів на основі відкритих даних, що проводиться в межах USAID/UK aid проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», який реалізується Фондом Євразія, та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України <https://odc.in.ua/>.

⁹⁷ <https://public.nazk.gov.ua/>

Розробляючи інструмент, автори зіткнулись з низкою проблем, зокрема, під час розроблення інструменту частина даних декларацій була непублічною; не було ідентифікаторів фізичної особи, що ускладнювало аналіз; дані не завжди були якісними та повними і потребували чистки; існувала потреба розрізняти, які помилки в деклараціях є умисними, а які через неухважність. Для створення робочої моделі потрібно було змодельовати вибірку типових порушень та відхилень, для чого вивчали дані з реєстру корупціонерів⁹⁸. У базі даних інструменту за 2020 рік містилися дані понад 1,3 млн декларантів, понад 5,3 млн декларацій; система віднайшла 1,4 млн відхилень за 117 ризик-правилами та встановила понад 14,6 млн зв'язків між декларантами.

Команда розробила мобільний додаток інструменту, планується й розробка чат-боту. Команда сервісу налагодила співпрацю та комунікацію з державними інституціями та громадськими організаціями у таких формах: тренінги для слідчих НАБУ щодо використання інструменту, консультації з НАЗК щодо розроблення окремих алгоритмів аналізу даних, допомога у розробленні ризик-правил і рейтингу для Відкритого реєстру національних публічних діячів України. Розвиток проекту, крім іншого, також залежить від ресурсів, які команда зможе залучити. Наразі розвиток проекту підтримує компанія Microsoft через надання мінігранту на розвиток соціально значущих проєктів у IT-сфері.

У 2020-2021 роках сервіс відвідували 14-19 тисяч користувачів щомісяця.

⁹⁸ <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>

Bihus.Декларації

Bihus.Info – група антикорупційних та інформаційних проєктів, створених командою журналістів, юристів, фахівців IT та активістів⁹⁹. Bihus.Info налічує понад 20 проєктів, включно з проєктами журналістських розслідувань, юридичним супроводом журналістів та адвокацією виявлених корупційних порушень, а також інструментами на основі відкритих даних і баз даних, які формували з оцифрованих даних або з даних офіційних запитів (база даних помічників депутатів «Посіпаки» та «Посіпаки-2»¹⁰⁰). Платформа Bihus.Декларації¹⁰¹, а також пошукова система Ring (детально описана у звіті «Антикорупційний та соціальний вплив відкриття державних даних на провадження бізнесу в Україні»¹⁰²) – це продукти, які найбільшою мірою засновані на використанні відкритих даних; серед усіх проєктів Bihus.info, зокрема, це дані з реєстру майнових декларацій НАЗК¹⁰³ та низка інших українських та зарубіжних реєстрів.

Bihus.Декларації, або «Декларації» – це база декларацій українських чиновників із розширеними можливостями пошуку та аналітичною системою. Це один із найперших і найбільш популярних ресурсів серед журналістів-розслідувачів, фахівців та активістів з антикорупційної діяльності.

Проєкт розпочався з цифрування волонтерами декларацій у 2014 році. Нині у базі містяться декларації чиновників за 2011–2016 роки – це масив із кількадесят тисяч декларацій, зацифрованих із паперових носіїв. Також масив містить декларації з електронного реєстру від 2016 року.

⁹⁹ <https://bihus.info/projects/>

¹⁰⁰ <https://bihus.info/projects/posipaki/> та <https://bihus.info/projects/posipaky-2/>

¹⁰¹ <https://declarations.com.ua/>

¹⁰² <https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2021/01/Impact-OD-Research-Business.pdf>

¹⁰³ <https://public.nazk.gov.ua/>

Проект «Bihus.Декларації» став одним із рушіїв започаткування електронного декларування в Україні. Доробок проекту використано у побудові державної платформи декларацій, члени команди Bihus.Info були консультантами НАЗК і міжнародних організацій, що сприяли створенню платформи. Після старту електронного декларування восени 2016 року розробники «Декларацій» інтегрували дані державної системи та впровадили в межах підпроєкту «Драгнет»¹⁰⁴ низку корисних аналітичних і пошукових інструментів. Ці вдосконалення значно розширили можливості розслідувачів і зробили пошук інформації в деклараціях більш зручним і швидким.

Окрім того, у межах проєкту сформована власна редакція з журналістів та аналітиків, які обробляють масив даних, займаються розробленням аналітичних моделей, а також проводять власні розслідування та складають добірки матеріалів інших редакцій, які користуються проєктом.

Інструмент містить розширену систему пошуку – за роком декларації (2011–2021 роки), за типом декларації та посади, за регіоном та ПІБ. У пошук та аналіз закладено 16 ризик-факторів (наприклад, активи у 10+ разів перевищують доходи, люксові авто, нерухомість за кордоном, повітряний транспортний засіб у власності), також закладено можливості аналітики за низкою показників: доходи та активи, зобов'язання та видатки, нерухомість, транспорт, аналіз за регіональними показниками. Так, за даними аналітики інструменту, в нинішньому Парламенті середня сума активів декларантів та їхніх родин становить 124 млн гривень, а середній річний дохід декларантів та їхніх родин – 3 млн гривень. У найпопулярніших месенджерах створено чат-боти, є розсилання, що інформує про оновлення декларацій, дані доступні у форматі відкритого API¹⁰⁵.

Кількість унікальних відвідувачів ресурсу «Bihus.Декларації» становить від одного до двох мільйонів користувачів щомісяця. Хто саме є користувачами, автори проєкту наразі не досліджували. Припускають, що це журналісти, правоохоронні органи, юристи, зацікавлені фахівці, що працюють із відкритими даними.

¹⁰⁴ <https://bihus.info/projects/nevid-dragnet/>

¹⁰⁵ <https://declarations.com.ua/>, відповідний розділ на сайті.



Вплив відкритих даних на аналіз майнових декларацій народних депутатів ВРУ

33

Команда проекту «Zaparkanom» дослідила рівень «кумівства» серед усіх декларантів за 2018–2019 роки. Дослідження встановило, що у 97% декларантів є принаймні один найближчий родич (чоловік, дружина, діти або батьки), який працює у тій самій організації, що і декларант. Структурами, де найбільш розповсюджене «кумівство», є Державна прикордонна служба, дошкільні та загальноосвітні заклади, а також Укрзалізниця, заклади вищої освіти, прокуратура та адміністрації морських портів. До посад, що мають високі показники «кумівства», належать головні лікарі та ректори університетів. Автори також надали перелік державних підприємств, що мають високі показники родинних зв'язків серед працівників. У середньому рівень родинних зв'язків серед декларантів становить 4,3%¹⁰⁶.

У команді Bihus.info працює потужний юридичний відділ, який займається супроводом знайдених потенційних порушень. Загальна статистика щодо усіх проектів включно з деклараціями така: 47 відкритих кримінальних проваджень, а разом із перевітками, дослідженнями і розпочатими моніторингами – 317 проваджень¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Інформацію отримано за результатами інтерв'ю.

¹⁰⁷ Інформацію отримано за результатами інтерв'ю.

Наприклад, базуючись на публікації «Чесно» та зверненні Bihus.info¹⁰⁸, у грудні 2017 року НАЗК ухвалило рішення провести повну перевірку е-декларації депутата Житомирської міської ради¹⁰⁹. У лютому 2019 року НАЗК повідомило, що за результатами були виявлені недостовірні відомості на загальну суму майже три млн гривень¹¹⁰. Згодом НАЗК повідомило Національну поліцію про ознаки кримінального правопорушення¹¹¹.

Проєкт «Декларації» допомагає НАЗК у роботі: у 2020 році підписано меморандум¹¹², що передбачає обмін практиками з виявлення недостовірних даних у деклараціях, спільне розроблення інноваційних рішень для вдосконалення системи е-декларування та проведення інформаційних і просвітницьких заходів, пов'язаних із запобіганням корупції.

Журналісти активно використовують ресурс при написанні сотень матеріалів, у яких згадують посадових осіб: це можуть бути статті та новини, починаючи від корупційних розслідувань¹¹³ — до просто надання довідкової інформації про особу¹¹⁴ або навіть з'ясування родинних зв'язків зірок шоу-бізнесу¹¹⁵.

¹⁰⁸ <https://www.chesno.org/post/1395/>

¹⁰⁹ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/22.12-1516.pdf>

¹¹⁰ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/08.02-398.pdf>

¹¹¹ <https://far.chesno.org/case/1414/>

¹¹² <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/golova-nazk-novikov-nazk-rozshyryuye-spivpratsyu-z-gromadskisty-dlya-obminu-dosvidom-ta-rozrobky-innovatsijnyh-rishen/>

¹¹³ media.com.ua/article/volodymyrskyj-klondajk-dlya-osvoyuvannya-koshtiv-gromady-140041/

¹¹⁴ https://24tv.ua/kyivnews/merezhi-vpiznali-porushnitsi-pdr-chinovnitsyu-kiyivskoyi-novini-kiyiv_n1600180

¹¹⁵ <https://tsn.ua/glamur/stalo-vidomo-hto-ta-yakiy-viglyad-maye-cholovik-oli-cibulskoyi-1790770.html>

7.4 Протидія корупції під час законотворчості та тіньовому лобізму в Парламенті



Проблема

На думку експертів, лобізм в Україні переважно має тіньовий характер — діють тіньові зв'язки, неформальні переговори, неофіційне фінансування політиків та держслужбовців¹¹⁶. В Україні неодноразово обговорювали проекти законів, що мали б легалізувати та вмістити лобізм у законодавче поле, аби зробити лобізм прозорим і контрольованим, а так — більш цивілізованим. Однак обговорення жодного разу не було результативним¹¹⁷. Ознаками тіньового лобізму можуть бути: членство у парламентському комітеті за профілем бізнесу депутата, зв'язки депутатів із представниками бізнес-кіл, інформаційні кампанії окремих законодавчих ініціатив у медіа, що належать окремим олігархам, а також регулярна участь депутатів у політичних програмах окремих телеканалів. Для подібних зв'язків і практик зазвичай застосовують термін «конфлікт інтересів», що вказує на упередженість в ухваленні законодавчих рішень¹¹⁸. Згадані тіньові процеси та зв'язки є чинниками усталеної корупції у вищих політичних інститутах країни¹¹⁹.



На кого впливає

Представники бізнесу, депутати, виборці, громадський сектор, державні та приватні фінансові установи, що здійснюють фінансові перевірки.

¹¹⁶ <https://acwalks.com.ua/knowledgebase/koruptsiia-pid-chas-zakonotvorchosti-ta-lobizm-u-parlamenti/>

¹¹⁷ <https://www.chesno.org/post/3848/>

¹¹⁸ https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu-1.pdf

¹¹⁹ <http://dspace.oduvs.edu.ua/handle/123456789/1987>

Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

36

За умов відсутності належного правового регулювання механізмом запобігання непрозору лобіюванню та корупції є громадський моніторинг законодавчих ініціатив і бізнес-зв'язків депутатів. Задля виявлення можливого впливу бізнес-інтересів на законотворчий процес і дослідження бізнес-зв'язків депутатів використовують такі реєстри: майнові декларації¹²⁰, реєстр корупціонерів¹²¹, єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань¹²².

Приклади використання відкритих даних

«Відкритий реєстр національних публічних діячів України» від Центру протидії корупції

ПЕП, або Politically exposed person (український відповідник — публічний діяч) — це термін зі сфери міжнародного фінансового регулювання, який було запозичено до українського законодавства. Публічний діяч, або ПЕП — це фізична особа, яка вповноважена виконувати функції держави і яка відіграє помітну суспільну роль у житті країни чи на міжнародній арені. У законодавстві низки країн публічні діячі розглядаються як група ризику за залученістю і участю в корупції, а також за відмиванням коштів і фінансуванням тероризму — через свій статус і вплив, який такі особи можуть мати¹²³.

До публічних діячів застосовують особливі правила контролю фінансових операцій, що дозволяють своєчасно виявляти випадки легалізації коштів, набутих публічними діячами в результаті корупційних діянь, зокрема отримання хабарів, розкрадання, неправомірного привласнення або нецільового використання майна, зловживання службовим становищем тощо.

¹²⁰ <https://public.nazk.gov.ua/> та <https://data.gov.ua/dataset/e030e5cc-f28b-43eb-aab4-6d1940ed7699>

¹²¹ <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/> та <https://data.gov.ua/dataset/c29e704a-b745-4669-97cd-3a345f437ad1>

¹²² <https://usr.minjust.gov.ua/content/home> та <https://data.gov.ua/dataset/1c7f3815-3259-45e0-bdf1-64dca07ddc10>

¹²³ <https://pep.org.ua/uk/hto-taki-publichni-diya/>

Ресурс «Відкритий реєстр національних публічних діячів України»¹²⁴ створив Центр протидії корупції у 2016 році. Початковий задум передбачав забезпечення даними про українських ПЕПів міжнародні та закордонні інституції, що здійснюють фінансові перевірки. Відтак створено англomовну версію інтерфейсу і щодо кожного з ПЕПів закладено кілька варіантів транслітерації ПІБ, що уможливорює пошук даних про потрібного ПЕПа для англomовних користувачів. Наразі ресурс — популярний за кордоном: близько 20% користувачів — з інших країн.

Базовими для ресурсу є реєстри відкритих даних: реєстр майнових декларацій НАЗК¹²⁵, державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення¹²⁶, державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань¹²⁷, інформаційна база даних про ринок цінних паперів¹²⁸, державний реєстр судових рішень¹²⁹; а також бази даних ЦВК, дані іноземних реєстрів, інформація з офіційних запитів до державних органів, опубліковані на офіційних сайтах біографії, відеоматеріали з усіх джерел, журналістські розслідування, дані пресслужб тощо. Дані декларацій наразі здебільшого беруть із бази даних Bihus.Декларації¹³⁰, надалі ресурс заплановано повністю синхронізувати з державним реєстром декларацій.

Основним завданням ресурсу є пошук фінансових і ділових зв'язків — членів сім'ї публічного діяча, його ділових партнерів, юридичних осіб, де ПЕП є власником, засновником чи бенефіціаром, а також візуалізація віднайдених зв'язків. У алгоритми аналізу закладені індикатори ризиків, визначені за методологіями перевірки декларацій НАЗК та експертів Центру протидії корупції. Також відображається індикатор ризику, виявлений при аналізі декларації. Такий індикатор може свідчити про необґрунтованість статків публічного діяча, тож інформація потребує додаткового вивчення та оцінки аналітиками¹³¹.

¹²⁴ <https://pep.org.ua/uk>

¹²⁵ <https://data.gov.ua/dataset/e030e5cc-f28b-43eb-aab4-6d1940ed7699>

¹²⁶ <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/> та <https://data.gov.ua/dataset/c29e704a-b745-4669-97cd-3a345f437ad1>

¹²⁷ <https://data.gov.ua/dataset/1c7f3815-3259-45e0-bdf1-64dca07ddc10>

¹²⁸ <https://smida.gov.ua/db> та <https://data.gov.ua/organization/natsionalna-komisiia-z-tsinnykh-paperiv-ta-fondovoho-rynku>

¹²⁹ <https://reyestr.court.gov.ua/> та <https://data.gov.ua/dataset/af3b8bd7-4d50-4837-b3db-2021f4ewe24a4g2>

¹³⁰ <https://declarations.com.ua/>

¹³¹ <https://pep.org.ua/uk/scoring/>

Ресурс надає таку інформацію:

- У короткому профілі національного публічного діяча зібрана та систематизована така інформація, підтверджена документами: тип діяча, ПІБ, дата і місце народження, місця проживання і місця роботи; майнова декларація; перелік пов'язаних фізичних та юридичних осіб; категорія ризику.
- У розширеному профілі національного публічного діяча зібрана раніше оприлюднена, обґрунтована, додаткова інформація про ділову репутацію особи: санкції, кримінальні провадження, судимість, корупційні вчинки тощо.

У базі даних ПЕПів наразі міститься інформація про понад 45 тисяч ПЕПів та понад 29 тисяч досьє пов'язаних юридичних осіб. За словами представника організації, інструмент активно використовують державні та недержавні фахівці з фінансових перевірок, правоохоронні органи, а також журналісти та громадські діячі. Для журналістів, громадськості та держслужбовців інструмент є безкоштовним, для приватних установ — платним. Є можливість отримати дані у форматі відкритого API¹³².

Якщо говорити про статистику користування ресурсом ПЕП, то вона наразі становить близько 30 тисяч користувачів на місяць і поступово зростає; кожен п'ятий користувач — із-за кордону (Великої Британії, Німеччини, Польщі, Росії, США, Швейцарії).

¹³² <https://pep.org.ua/uk/data/>

«Приховані інтереси» від ГО «Антикорупційний штаб»

Інструмент «Приховані інтереси»¹³³ був створений у 2017 році як базу даних, що містить інформацію про депутатів, державних посадовців і пов'язані з ними фірми, і мав сприяти спрощенню антикорупційних розслідувань журналістів і громадських активістів. Метою інструменту було виявлення конфлікту інтересів і непрозорого лобіювання депутатами пов'язаних із ними фірм. В основу бази даних покладено дані майнових декларацій¹³⁴, а також Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань¹³⁵; частину даних із різного роду відкритих джерел (сайтів міських рад) вносили у базу вручну.

У 2016–2017 роках фахівці організації зосередились на пошуку конфліктів інтересів у діяльності депутатів міських рад. Відбулись презентації досліджень у регіонах, матеріали набули розголосу в місцевих ЗМІ.

У 2019-2020 роках організація зіштовхнулась із технічними складнощами, які вплинули на зупинення функціонування ресурсу. Команда розпочала розроблення оновленого, повністю автоматизованого ресурсу. Його публічно презентували у листопаді 2021 року. Особливістю та інновацією оновленого ресурсу є можливість текстового аналізу документів з метою виявлення конфлікту інтересів, зокрема, закладений алгоритм виявлення конфлікту інтересів на стадії проєктів законів, рішень та актів.

¹³³ <https://interes.shtab.net>

¹³⁴ <https://public.nazk.gov.ua> та <https://declarations.com.ua>

¹³⁵ <https://data.gov.ua/dataset/1c7f3815-3259-45e0-bdf1-64dca07ddc10>

Нова версія «Прихованих інтересів» використовує відкриті дані з таких джерел: реєстр декларацій НАЗК¹³⁶, реєстр корупціонерів НАЗК¹³⁷, дані єдиної системи публічних закупівель України¹³⁸, дані ЦВК¹³⁹, відкриті дані Національного банку України¹⁴⁰, а також Відкритий реєстр національних публічних діячів¹⁴¹ і базу даних помічників депутатів¹⁴², що створена на основі офіційної інформації Апарату Верховної Ради України.

Наразі ресурс містить дані про понад 6 млн осіб, понад 1,4 млн компаній, система самостійно знайшла понад 630 тисяч конфліктів інтересів.

У 2020 році громадська організація «Антикорупційний штаб» стала одним із переможців національного конкурсу IT-проектів на основі відкритих даних Open Data Challenge¹⁴³ та отримала менторську та грантову підтримку у розробленні оновленої версії проекту.

¹³⁶ <https://public.nazk.gov.ua/>

¹³⁷ <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>

¹³⁸ <https://prozorro.gov.ua/openprocurement>

¹³⁹ <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/pvm004pt001f01=100.html>

¹⁴⁰ <https://bank.gov.ua/ua/open-data/api-dev>

¹⁴¹ <https://pep.org.ua/uk/data>

¹⁴² <https://posipaky.info>

¹⁴³ <http://blog.1991.center/odc2020>



Вплив відкритих даних у протидії конфлікту інтересів та тіньовому лобізму у ВРУ

41

Опитаний фахівець ГО «Центр протидії корупції» зауважує, що користувачами інструменту «Відкритий реєстр національних публічних діячів України» є насамперед фахівці, які виконують фінансові перевірки. Використовуючи відкриті дані реєстру ПЕПів, фахівці ухвалюють аргументовані рішення щодо фінансових перевірок, що безпосередньо впливає на ПЕПів. На жаль, ЦПК не має чіткого зворотного зв'язку від фахівців, які проводять фінансові перевірки. Але непрямим критерієм значущості й впливовості ресурсу є зростання кількості звернень від ПЕПів (кілька десятків щомісячно) з проханням видалити з бази даних ту чи іншу невігідну інформацію про себе. Є судові позови з боку ПЕПів, наразі — це вісім судових позовів, частина судових рішень була на користь ЦПК, частина — ні. Одна з резонансних справ — позов колишнього нардепа з вимогою видалити інформацію з його профілю у Реєстрі, оскільки за нею ще не було обвинувального вироку¹⁴⁴. Перша (Печерський суд) і апеляційна інстанція позов екснардепа задовольнили, вказавши, що заборонено згадувати ім'я підозрюваного до обвинувального вироку суду незалежно від суспільного інтересу чи статусу особи або вже згадування у ЗМІ. Після касації у Верховному суді України справа передана на новий розгляд у суд першої інстанції.

¹⁴⁴ <https://antac.org.ua/news/sud-znekhtuvav-pravom-na-svobodu-slova-i-zobov-iazav-tspk-vydalyty-informatsiiu-pro-eksnardepa-martynenka/>

На думку фахівців організації, стратегія комунікації та адвокації фактів корупції є розгалуженою та має свої результати. Так, опитаний фахівець вважає, що санкції американського уряду щодо окремих народних депутатів були запроваджені внаслідок обґрунтованого звернення українських громадських організацій, зокрема ЦПК.

Проєкт «Приховані інтереси», що перезапустився у взаємодії з НАЗК, містить публічну, відкриту частину – для громадськості, а також закриту частину – для аналітичних потреб НАЗК (департаменту конфлікту інтересів). На думку розробників, інструмент дозволить проводити перевірки в 10 разів швидше.

ГО «Антикорупційний штаб», використовуючи інструмент «Приховані інтереси», провела понад 20 розслідувань у 2016–2017 роках щодо конфлікту інтересів у містах (Білій Церкві, Кривому Розі, Полтаві, Сумах, Дрогобичі, Вінниці, Тернополі)¹⁴⁵, а також щодо конфлікту інтересів та бізнес-інтересів депутатів ВРУ та кандидатів у президенти¹⁴⁶.

¹⁴⁵ <https://kievlast.com.ua/news/otets-me-ra-beloj-tserkvi-poluchil-tri-gektara-zemli-ot-gorsoveta> та <https://djerela.com.ua/news/drohobych/mazhorn-zakup-vl-yak-f-rmi-pov-yazan-z-drogobitskimi-deputatami-vigrali-v-publ-chnikh-zakup-vlyakh>

¹⁴⁶ <https://vybory.pravda.com.ua/columns/2019/03/1/7149883/>

7.5

Доступ до неупередженої інформації про політичних діячів



Проблема

Деякі дослідження виявляють, що рівень довіри українців до традиційних джерел інформації національного рівня (друковані ЗМІ, ТБ) мають тенденцію до зниження¹⁴⁷. Водночас інформація, подана у ЗМІ, зокрема на телебаченні, все ще є основним джерелом новин для українців¹⁴⁸ та може бути викривлена залежно від власників, які у випадку з медіа часто є олігархами¹⁴⁹. З огляду на великий вплив олігархів і бізнес-груп на медіа та зниження довіри до традиційних джерел інформації, виникає проблема обізнаності суспільства та доступу до правдивої та суспільно важливої інформації.



На кого впливає

Громадяни, журналісти, політики.

¹⁴⁷ <https://uifuture.org/reports/majbutnye-ukrayinskix-media-2/>

¹⁴⁸ <https://detector.media/infospace/article/181071/2020-09-29-telebachennya-zalyshaietsya-osnovnym-dzherelom-informatsii-ukraintsiv-sotsmerezhi-naroshchuyut-populyarnist-doslidzhennya/>

¹⁴⁹ <https://www.pravda.com.ua/articles/2018/12/7/7200495/>

Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

44

Відкриті державні дані є важливим джерелом інформації для громадян, адже їх практично неможливо звинуватити в упередженості та вони є одночасно офіційними даними відповідного розпорядника. Дані майнових декларацій (НАЗК)¹⁵⁰ дають змогу громадянам отримати вичерпну інформацію щодо майнового стану посадової особи (звісно, існує ризик приховування інформації діячем, що є правопорушенням), звіти політичних партій (НАЗК)¹⁵¹ показують громадянам, хто спонсорує партії та на що партії витрачають ці кошти, а дані з Порталу відкритих даних ВРУ¹⁵² можуть, зокрема, показати, за які законопроекти голосує конкретний депутат.

Приклади використання відкритих даних

База даних політиків та партій «ПолітХаб» від Громадського руху «Чесно»

«ПолітХаб»¹⁵³ — це політична енциклопедія, що містить різноманітну інформацію про політиків і політичні партії в одному місці. Іншою неформальною назвою платформи серед фахівців організації є «Енциклопедія політичної пам'яті» — в базі даних міститься історія створення партій, біографії політиків, політична діяльність (зокрема, інформація про помічників), основні донори, результати роботи (зокрема, поправки до законів, відвідування ВР, випадки порушення поіменних голосувань), журналістські розслідування корупції тощо. Загалом на ресурсі міститься інформація про понад 90 тисяч політиків. На думку фахівців організації, перевагою ресурсу є збалансованість, повнота, неупередженість і нейтральність подання інформації.

¹⁵⁰ <https://public.nazk.gov.ua/>

¹⁵¹ <https://nazk.gov.ua/uk/departament-z-pytan-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/zvity-politychnyh-partij-2/>

¹⁵² <https://data.rada.gov.ua/open>

¹⁵³ <https://www.chesno.org/polithub/>

«ПолітХаб» використовує дані з низки інших інструментів ГР «Чесно» — це «Золото партій»¹⁵⁴, «Поправки»¹⁵⁵, «Кнопкодави»¹⁵⁶, «Приймальні депутатів»¹⁵⁷ та інші. У вказаних інструментах використовують дані з сайту та Порталу відкритих даних ВРУ¹⁵⁸, з реєстру декларацій НАЗК¹⁵⁹ і бази даних Bihus.Декларації¹⁶⁰.

Аналітики організації використовують інструмент для написання матеріалів, наприклад, популярними серед журналістів є цитати виступів депутатів під час пленарних засідань — ці дані беруть із реєстрів стенограм¹⁶¹. Інструмент також дозволяє аналітикам організації оперативно надати повну інформацію про політиків та депутатів, що опиняються в центрі суспільної уваги. Також на ресурсі є окремий каталог «гречкосіїв» — кандидатів на виборах, які використовують підкуп виборців¹⁶².

За останні два роки платформу «ПолітХаб» щомісяця відвідували від 200 до 500 тис. унікальних користувачів. У 2020 році сукупна кількість відвідувачів становила близько трьох мільйонів унікальних користувачів. Щомісяця на «ПолітХаб» (і ГР «Чесно») посилаються близько тисячі видань, надаючи об'єктивну інформацію з ресурсу та створюючи протипагу великій кількості заангажованих медіа в Україні¹⁶³.

Ресурс планують розвивати згідно зі зверненнями та запитам громадян, які хочуть бачити більше інформації про регіональних депутатів і політиків. Тож фахівці ГР «Чесно» планують зробити ресурс відкритим, користувачі наповнюватимуть його самостійно, на кшталт «Вікіпедії», а надану інформацію будуть перевіряти фахівці руху «Чесно».

¹⁵⁴ <https://zp.chesno.org/>

¹⁵⁵ <https://popravky.chesno.org/>

¹⁵⁶ <https://knopkodavy.chesno.org/>

¹⁵⁷ <https://pryjmalni.chesno.org/#7/50.450/30.524>

¹⁵⁸ <https://data.rada.gov.ua/open>

¹⁵⁹ <https://public.nazk.gov.ua/>

¹⁶⁰ <https://declarations.com.ua>

¹⁶¹ <https://data.rada.gov.ua/open/data/stenogram-skl9>

¹⁶² <https://www.chesno.org/politician/?grechka=true>

¹⁶³ Інформацію отримано за результатом інтерв'ю.



Вплив відкритих даних на доступ до неупередженої інформації про політичних діячів

46

«Ми побачили, що «ПолітХаб» у значній кількості суспільно політичних новин іде як бекграунд. Тобто когось призначили на посаду — і з'являється: «Як повідомляв рух «Чесно», він — фігурант корупційних розслідувань» — і так далі. І таких бекграундів на тиждень у середньому — десть від 80 до 200 згадок у медіа. Це свідчить, по-перше, про те, що джерело надійне, а по-друге, що журналістам не треба збирати цю інформацію: ти знаєш, що це перевірений ресурс, який може швидко дати бекграунд».

*Віта Думанська,
керівниця ГР «Чесно»*

Окрім того, що «ПолітХаб» функціонує як інформативна енциклопедія, документування порушень на ньому може призводити й до конкретних юридичних наслідків для депутатів. Так, на платформі «ПолітХаб» 21 лютого 2020 року опублікували інформацію про кнопкодавство народного депутата з відеодоказом¹⁶⁴ і того ж дня відкрили кримінальне провадження¹⁶⁵, а 25 травня 2021 року Офіс Генерального прокурора оголосив, що вперше народного депутата України судитимуть за кнопкодавство¹⁶⁶.

Самі політики часом намагаються змінити інформацію, яка публікується на ресурсі, що слугує індикатором його важливості для політиків і виборців. Так було у квітні 2021 року з екснардепкою: позивачка хотіла визнання неправдивою інформації на «ПолітХабі», однак суд став на бік ресурсу¹⁶⁷.

¹⁶⁴ <https://knopkodavy.chesno.org/40770/>

¹⁶⁵ <https://hromadske.ua/posts/ofis-genprokurora-vpershe-ogolosiv-deputatu-pidozru-za-knopkodavstvo>

¹⁶⁶ <https://www.radiosvoboda.org/a/news-knopkodavstvo/31272787.html>

¹⁶⁷ <https://zz.detector.media/community/texts/184290/2021-04-16-eksnardepka-prograla-rukhu-chesno-v-apelyatsii/>

Доступність та якість даних реєстрів НАЗК та Порталу відкритих даних ВРУ

⚠️ Опис проблеми

✅ Рекомендація

Верховна Рада України

При поєднанні інформації з різних наборів даних, що публікуються ВРУ, виникають складності через відсутність уніфікованого ідентифікатора об'єкта. Наприклад, при аналізі інформації щодо депутата необхідно перевіряти, чи він не є тезкою.	Забезпечити унікальні ідентифікатори об'єктів у різних наборах даних, що публікуються.
Відсутня детальна інформація у паспорті набору та недостатній опис масивів.	Розширити опис у паспортах наборів даних, щоб користувачі могли бути впевненими, які дані вони використовують, і мали достатньо інформації для роботи з набором.
Відсутність англomовних версій наборів даних щодо законодавства та законопроєктів, які наразі доступні лише українською мовою. Англomовна версія дозволила б як надати іноземцям доступ до українського законодавства, так і спростити зіставлення законодавства та законопроєктів України з іншими країнами, зокрема, країнами ЄС.	Забезпечити переклад законодавства та законопроєктів англійською мовою.
Є скарги на обмежений зворотний зв'язок від Порталу відкритих даних ВРУ на запити та рекомендації користувачів і громадських організацій щодо поліпшення роботи Порталу.	Управління комп'ютеризованих систем, що веде Портал, має приділяти більше уваги потребам користувачів та виявляти готовність співпрацювати з ними щодо покращення роботи сервісу.

⚠️ Опис проблеми	✅ Рекомендація
------------------	----------------

На Порталі відкритих даних ВРУ в ієрархічних каталогах розміщені 626 наборів (без врахування паспортів і реєстрів). При цьому шлях навіть до потенційно найбільш популярних наборів може сягати десяти кліків – через відсутність швидкого доступу до найбільш затребуваних даних, а також аналізу популярності наборів.

Провести UX-аналіз Порталу, самостійно або за допомогою партнерів з громадських організацій чи проектів міжнародної технічної допомоги. Оцінка популярності наборів даних.

Оптимізувати та забезпечити швидкий доступ до найбільш популярних наборів даних.

Національне агентство з питань запобігання корупції

Незважаючи на регулярні оновлення форми ведення декларацій, залишається проблема складності введення даних при заповненні декларацій, через що реєстр декларацій містить як помилки, та і різні варіанти написання однакових об'єктів. Це створює перешкоди при аналізі декларацій.

Продовжувати роботу з поліпшення зручності форми ведення декларацій. Розглянути можливість додавання словників у деякі текстові поля для більш уніфікованого введення інформації.

Реєстр антикорупційних програм зберігає документи у форматі сканованих PDF-копій, що робить неможливим автоматизований аналіз без розпізнавання і значно ускладнює роботу з реєстром.

Працювати над переведенням даних у текстовий машиночитний формат.

Перелік проведених інтерв'ю

 Організація, державна установа	Кількість інтерв'ю
Верховна Рада України, відділ адміністрування та розвитку інформаційних вебресурсів ВРУ.	1
Національне агентство з питань запобігання корупції, департамент технічної підтримки та департамент конфлікту інтересів.	2
Ініціатива «Відкритий парламент» — міжнародна ініціатива, яку координує робоча група з питань законотворчої відкритості, що в межах Ініціативи «Партнерство “Відкритий уряд”» працює над поширенням найкращих практик відкритості парламентських процесів.	1
ГР «Чесно» — громадська організація, що займається експертизою у сферах парламентаризму і місцевого самоврядування, політичних фінансів і виборів.	3
Bihus.Info — група антикорупційних та інформаційних проєктів, створених командою журналістів, юристів, айтішників та активістів, наразі налічує понад 20 проєктів, частина з яких — це проєкти та інструменти на основі відкритих даних.	2
VoxUkraine — аналітична платформа, заснована групою економістів та юристів, які працюють в Україні та за кордоном. Основною метою є діяльність, спрямована на розвиток економічної дискусії та надання якісної аналітики економічних та інших найважливіших процесів в Україні.	1
ГО «Агенція журналістики даних» Texty.org.ua — українське незалежне суспільно-політичне та аналітичне інтернет-видання, що поєднує класичну журналістику та журналістику даних. ГО сповідує концепцію «повільних медіа», такий підхід передбачає відмову від подання «смажених фактів» та акцентується на вдумливому обговоренні важливих суспільних проблем.	1

 Організація, державна установа	Кількість інтерв'ю
Центр протидії корупції – громадська організація, що розробляє та адвокатує антикорупційні законопроекти, ініціює розгляд антикорупційних законів, здійснює контроль над держзакупівлями, виявляє та запобігає корупційним схемам під час закупівель.	1
ГО «Антикорупційний штаб» – метою організації є виявлення корупційних схем, розкрадань бюджету та ресурсів громади й інших корупційних порушень можновладців з метою притягнення їх до відповідальності.	1
Інформаційно-аналітичний сервіс «Zaparkanom» – створений командою, що займалась розробленням продуктів для фінансових перевірок у банківському секторі, а саме в секторі anti-fraud – ідентифікація фінансових шахрайств. Проєкт став одним із переможців конкурсу Open Data Challenge у 2020 році.	1
Національний університет «Києво-Могилянська академія». Магістерська програма «Антикорупційні студії» (програма готує фахівців у сфері антикорупції, зокрема навчає розробляти дієві антикорупційні інструменти, створювати антикорупційні програми, виявляти конфлікт інтересів, проводити антикорупційні експертизи, виявляти корупційні ризики та правопорушення, проводити антикорупційні дослідження, розробляти антикорупційні стратегії).	1



Міністерство
цифрової трансформації
України

