

**ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИКОРИСТАННЯ ТА ДОСТУПУ
ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ФОРМІ ВІДКРИТИХ ДАНИХ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Анотація

Розглянуто керівні принципи ООН та країн «Великої сімки» щодо реалізації політики із відкриття державних даних. Проаналізовано поточний стан та визначено основні проблеми впровадження ініціативи із відкриття державних даних в Україні.

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ВИКОРИСТАННЯ ТА ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У ФОРМІ ВІДКРИТИХ ДАНИХ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Відкриті дані є необхідною передумовою втілення концепції відкритого урядування та його ключовою складовою. Згідно з визначенням ООН, відкриті державні дані – це публічна інформація, яку держава ініціативно оприлюднює он-лайн, забезпечуючи вільний доступ до неї, а також її подальше поширення і використання¹. Більшість інформації, розпорядниками якої є державні органи, за винятком конфіденційної та таємної інформації, може стати відкритими даними.

Відкриття державних даних підвищує рівень прозорості та підзвітності у діяльності органів державної влади, участі громадян в державному управлінні, сприяє більш ефективному використанню державних ресурсів, дозволяє покращити якість надання публічних послуг, а також сприяє розвитку інноваційного бізнесу та створенню соціально корисних сервісів.

Основним джерелом відкритих даних є портали відкритих даних міжнародних організацій, офіційні державні портали, портали громадських організацій².

Для того, щоб стати «відкритими» дані повинні відповідати наступним мінімальним критеріям:

- бути опублікованими он-лайн у машиночитаних форматах;
- має бути дозволено їх вільне використання, в тому числі із комерційною метою;
- використання даних має бути безкоштовним; не повинно бути інших обмежень щодо їх повторного використання³.

¹ United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations, New York, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² Радченко І.А. Открытые данные: определение, основные принципы и механизмы работы с открытыми данными. 2013 <http://www.slideshare.net/iradche/2-open-dataintroduction03>

³ Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. New York, 2013 [Електронний

Успішна імплементація ініціатив із розвитку відкритих даних потребує дотримання урядами керівних принципів відкриття та оприлюднення в Інтернет державних даних. Вперше такі принципи були сформульовані групою експертів та активістів на засіданні робочої групи з відкритого урядування, що відбулася у Себастополі (штат Каліфорнія, США) у 2007 р., за підсумками якої були опубліковані «8 принципів відкритості державних даних»⁴:

1. Повнота. Забезпечується доступ до усіх публічних даних. До публічних даних не застосовуються норми, які обмежують доступ до конфіденційної інформації, таємної інформації, тощо.

2. Первинність. Данні збираються з первинних джерел у незмінній формі з максимально можливим ступенем деталізації.

3. Своєчасність. Для того, щоб зберегти цінність інформації, доступ до даних має забезпечуватись достатньо швидко.

4. Доступність. Дані мають бути доступними широкому колу споживачів, які використовуватимуть їх для різних цілей.

5. Придатність до машинної обробки. Данні мають бути структуровані, щоб уможливити їх машинну обробку.

6. Відсутність дискримінації щодо доступу. Дані мають бути доступними для усіх; реєстрація не повинна вимагатись.

7. Відсутність пропріетарних форматів⁵. Данні мають бути доступні у форматі, за використанням якого жоден суб'єкт не має ексклюзивного контролю.

8. Відсутність ліцензування. Данні не підпадають під дію норм законодавства, які регулюють питання авторських прав, патентів, товарних знаків, тощо. Утім можуть бути встановлені розумні обмеження щодо забезпечення безпеки, захисту права на недоторканість приватного життя.

ресурс]. – Режим доступу: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>

⁴ 8 Principles of Open Government Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://public.resource.org/8_principles.html

⁵ Пропріетарні формати – такі, що є приватною власністю авторів або правовласників.

У Хартії відкритих даних⁶, що була підписана лідерами країн «Великої сімки» на саміті у 2013 р., викладено наступні ключові принципи відкриття державних даних.

1. Відкриті дані «за умовчанням». Засвідчує наміри держав-членів Великої сімки орієнтувати державні органи у напрямі надання відкритих даних за умовчанням, дотримуючись при цьому норм національного та міжнародного законодавства у сфері захисту прав інтелектуальної власності, конфіденційної або таємної інформації.

2. Якість та кількість. Зобов'язання своєчасно оприлюднювати відкриті державні дані високої якості (актуальні, максимально деталізовані, точні; їх надання за можливості в оригінальному вигляді та незмінній формі та забезпечення повного опису даних).

3. Використання всіма. Зобов'язання публікувати якомога більшої кількості державних даних у відкритих форматах, а також не застосовувати вимогу реєстрації, інші бюрократичні та адміністративні бар'єри при отриманні користувачами доступу до відкритих даних.

4. Опублікування даних для підвищення ефективності управління. Зобов'язання обмінюватись технічними знаннями та досвідом один з одним та з іншими країнами світу щодо відкритих даних, а також дотримуватись принципу прозорості в процесі збору даних, розробки стандартів та оприлюднення даних.

5. Опублікування даних для розвитку інновацій. Зобов'язання працювати у напрямі підвищення грамотності населення з питань відкритих даних, створювати сприятливі умови для розробників продуктів на основі відкритих даних, а також відкривати можливості для майбутнього покоління новаторів у галузі даних, надаючи данні у машиночитаних форматах.

Із прийняттям Хартії країни «Великої сімки» засвідчили намір дотримуватись зазначених принципів, поклавши їх в основу забезпечення

⁶ G8 Open Data Charter [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://international.gc.ca/g7/open_data_charter-charte_du_g8_sur_les_donnees_ouvertes.aspx?lang=eng&_ga=1.194787947.737581203.1461066062

доступу до державних даних, а також їх оприлюднення та повторного використання.

Країни-підписанти Хартії також взяли на себе зобов'язання зафіксувати свої наміри щодо розвитку відкритих даних у державних концептуальних документах та розробити національні плани дій із виконання Хартії, щорічно звітуючи про результати їх реалізації. Хартія також передбачала опублікування до кінця 2014 р. країнами-членами «Великої сімки» наборів даних в 14 категоріях (див. Додаток 1), які мають велике значення як для розвитку демократії, так і для інноваційного повторного використання відкритих даних.

У доповіді Департаменту ООН з економічних і соціальних питань «Керівні принципи щодо відкриття державних даних» урядам надаються наступні рекомендації щодо втілення політики із відкриття державних даних.

1. Оприлюднювати публічну інформацію он-лайн. Органи державної влади забезпечують доступ до публічної інформації он-лайн у форматах, які дозволяють доступ до інформації та її повторне використання. Окрім цього, громадянам має бути надана можливість надавати зворотній зв'язок та робити запити на отримання публічної інформації, на які органи влади повинні оперативно реагувати.

2. Створювати на інституціоналізувати культуру відкритого врядування. З цією метою уряди мають розробити і оприлюднити план дій із відкритого врядування, що визначатиме яким чином кожен орган державної влади підвищуватиме рівень прозорості у своїй діяльності, розвиватиме співробітництво із громадськістю та залучатиме її до процесу вироблення рішень. Після реалізації плану має бути проведений моніторинг та оцінка результативності його виконання із наступним оприлюдненням результатів. Найкращі практики щодо інноваційних ідей із покращення прозорості, розвитку співробітництва та залучення громадськості до вироблення державної політики мають бути поширені для їх дальшого застосування. Важливою складовою формування культури відкритості у державному

управлінні також є підвищення рівня інформованості державних службовців щодо переваг відкриття державних даних⁷.

3. Створювати сприятливі політичні умови для розвитку відкритого урядування. Для забезпечення прогресу у напрямі розвитку відкритого урядування необхідна співпраця усіх органів влади. Також слід регулярно переглядати та за необхідності вносити зміни до політики з метою подолання перешкод, які можуть виникнути на шляху запровадження відкритого урядування або ж використання нових технологій⁸.

Необхідними передумовами опублікування відкритих державних даних у мережі Інтернет є стандартизація процесу збору зберігання та управління інформацією в електронній формі органів державної влади, а також визначення у нормативно-правових актах переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних органами влади, та норми щодо вільного подальшого використання відкритих державних даних. Інформація в наборах даних повинна бути точною, повною та має вчасно оновлюватись. Також необхідно забезпечити проведення регулярного моніторингу стану оприлюднення та оновлення наборів даних органами державної влади⁹.

Важливим напрямом реалізації ініціатив із відкриття державних даних є популяризація їх використання. Поширеними засобами, що використовуються урядами різних країн, а також міжнародними організаціями з метою підвищення рівня інформованості населення щодо відкритих державних даних, стимулювання попиту на їх використання, а також залучення зацікавлених сторін до створення нових продуктів на їх

⁷ United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations. New York, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

⁸ Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. New York, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>

⁹ United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations. New York, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

основі є проведення таких спеціальних освітніх і навчальних заходів, як тренінги з журналістики даних, з розробки додатків на основі відкритих державних даних, а також тематичних конкурсів або хакатонів¹⁰. З цією метою на державних порталах відкритих даних запроваджуються різноманітні інструменти зворотного зв'язку (відвідувачам надається можливість залишати свої коментарі та надсилати запити щодо наборів відкритих даних, брати участь в он-лайн форумах, запроваджується рубрика «типові запитання», проводяться тематичні навчальні семінари тощо).

Визнаними світовими лідерами у галузі розвитку відкритих державних даних є Великобританія та США. Ці країни займають перші місця у рейтингах «Open Data Barometer» та «Global Open Data Index»¹¹.

У 2013 р. британський Прем'єр-міністр Девід Камерон поставив за мету зробити британський уряд «найбільш прозорим урядом у світі»¹². Серед головних цілей Плану дій Великобританії із реалізації Хартії відкритих даних «Великої сімки» – утвердити позиції Великобританії як світового лідера із розвитку відкритих даних, а також зробити портал відкритих даних data.gov.uk провідним порталом відкритих державних даних у світі¹³. Зазначимо також, що перший із принципів Хартії відкритих даних «Великої сімки» – відкривати данні «за умовчанням» – був закріплений у «Білій книзі із відкритих даних», яка була прийнята британським урядом у 2012 р. Цим

¹⁰ United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want, United Nations, New York, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

¹¹ Рейтинг «Open Data Barometer» складається міжнародною неурядовою організацією World Wide Web Foundation на основі дослідження розвитку відкритих даних в країнах світу. Оцінка прогресу кожної країни здійснюється за трьома показниками: готовність уряду до реалізації ініціативи із відкриття даних, стан імплементації державних програм із відкриття даних, вплив, який здійснює відкриття державних даних на розвиток бізнесу, політичну сферу та суспільство. В останньому дослідженні, що охоплює 92 країни світу, Велика Британія посідає перше місце, США – друге. Україна посідає 62-ге місце у рейтингу. – The Open Data Barometer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opendatabarometer.org/barometer/>
Рейтинг Global Open Data Index складається міжнародною неурядовою організацією Open Knowledge Foundation та основі оцінки стану публікації 13 ключових наборів відкритих даних в країнах світу. Останнє дослідження охоплює 122 країни; Велика Британія посідає друге місце у рейтингу країн світу, США – восьме. Україна посідає 54-е місце у рейтингу. – Global Open Data Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.okfn.org/place/>; Global Open Data Index Methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.okfn.org/methodology/>

¹² G8 Open Data Charter UK Action Plan 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-national-action-plan>

¹³ G8 Open Data Charter UK Action Plan 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-national-action-plan>

документом було також запроваджено обов'язкове прийняття та публікування кожним міністерством стратегії розвитку відкритих даних¹⁴.

Одним із головних зобов'язань, які містить ухвалений у 2013 р. урядом Великобританії План дій із реалізації Хартії відкритих даних, є створення Національної інформаційної інфраструктури урядових даних¹⁵. Метою її створення є спрощення доступу до найважливіших державних даних, відкриття яких матиме значний економічний і соціальний вплив; покращення якості даних та забезпечення їх інтегруєбельності шляхом запровадження стандартів даних, а також покращення зручності використання даних, зокрема, шляхом надання доступу до відкритих даних через API¹⁶ (див. Додаток 2).

Портал відкритих даних уряду Великобританії було запущено у 2010 р. Станом на червень 2016 р. портал містив більше 35000¹⁷ наборів даних та 396 додатків створених на їх основі¹⁸. Більшість додатків безкоштовні, решту можна придбати за невелику плату. Дані на порталі регулярно оновлюються, кількість наборів даних, а також додатків постійно збільшується. Окрім цього, портал містить API, що надають можливість незалежним розробникам створювати продукти на основі відкритих урядових даних, а також надає можливість користувачам порталу надсилати он-лайн запити на набори даних¹⁹. Усі запити, а також статус їх виконання оприлюднюються на порталі. На порталі наявні інструменти, що сприяють розвитку діалогу щодо відкритих даних (форуми, блоги), а також тематичні освітні ресурси.

¹⁴ Open Data White Paper. Unleashing the Potential. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf

¹⁵ G8 Open Data Charter UK Action Plan 2013 <https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-national-action-plan>

¹⁶ Progress on the National Information Infrastructure Project. 24 March 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://data.blog.gov.uk/2015/03/24/progress-on-the-national-information-infrastructure-project/>

API - інтерфейси прикладного програмування для роботи з відкритими даними.

¹⁷ Data. Gov. Uk [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://data.gov.uk/data/search>

¹⁸ Apps. Data. Gov. Uk [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://data.gov.uk/search/everything/?f\[0\]=bundle:app](https://data.gov.uk/search/everything/?f[0]=bundle:app)

¹⁹ Data requests. Data. Gov. Uk [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://data.gov.uk/data-request>

У 2009 р. Президент США Б. Обама підписав «Меморандум щодо прозорості і відкритого урядування»²⁰, що став відправним пунктом реалізації однієї з найбільш амбітних у світі ініціатив із втілення ідей відкритого урядування, зокрема, відкриття державних даних.

Портал відкритих даних уряду США було запущено у 2009 р. Станом на червень 2016 р. портал містить більше 183000²¹ наборів даних, 78 додатків, розроблених на їх основі, більшість з яких є безкоштовними, а також API. На порталі є кілька інструментів для інтерактивної взаємодії, які дозволяють відвідувачам порталу ставити запитання он-лайн, повідомляти про проблеми із користуванням порталом, надсилати свої коментарі та пропозиції, надсилати запити на набори даних, спілкуватись на тематичному форумі. Портал є дуже простим і зручним у використанні.

Спільною рисою обох порталів є використання різних інструментів візуалізації, які дозволяють зробити складні державні дані зрозумілішими для громадян.

Україна знаходиться на початковому етапі впровадження ініціативи із розвитку відкритих державних даних. Протягом останніх двох років в Україні було здійснено низку заходів щодо відкриття та оприлюднення в Інтернет державних даних. Зокрема, було внесено зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які зобов'язують розпорядників інформації надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Нові положення Закону також визначають порядок подальшого використання та поширення публічної інформації у формі відкритих даних та надають визначення поняттю публічна інформація у формі відкритих даних. Згідно Закону, публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у

²⁰ Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. New York., 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>

²¹ Data.gov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.data.gov/>

форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання²².

Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», якою визначено перелік наборів державних даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, а також вимоги до формату та структури таких наборів даних, періодичність оновлення та порядок їх оприлюднення²³.

Наказом Міністерства регіонального, розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04 лютого 2016 р. № 19 затверджено План заходів (Дорожню карту) розвитку відкритих даних на 2016 рік²⁴. Основою для розробки Плану заходів стали результати оцінки готовності України до запровадження відкритих даних, проведеної у минулому році міжнародними експертами із застосуванням методики Всесвітнього банку ODRA²⁵.

У Міністерстві інфраструктури, Міністерстві фінансів та Міністерстві економічного розвитку і торгівлі було проведено аудит наборів даних²⁶.

²² Стаття 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/2939-17>

²³ Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF/paran12#n12>

²⁴ В Україні затверджено «дорожню карту» розвитку відкритих даних на 2016 рік. 05.03.16. Єдиний державний веб-портал відкритих даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gov.ua/news/%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%C2%AB%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8E-%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%83%C2%BB-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%85-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BD%D0%B0-2016-%D1%80%D1%96%D0%BA-0>]

²⁵ Методологічний інструмент ODRA застосовується для проведення оцінки уряду країни (або окремого органу державної влади) до впровадження ініціативи з відкриття даних. Оцінювання включає низку аспектів, серед яких – наявність політичної волі, нормативно-правового забезпечення розвитку відкритих даних, стан інституційної структури, спроможність органів влади до публікації даних, наявність суспільного запиту на відкриття даних, стан екосистеми відкритих даних, можливості для фінансування ініціативи, стан національної інфраструктури. - United Nations E-government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. United Nations. New York, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

²⁶ Газін А. Екосистема відкритих даних в Україні: рекомендації щодо впровадження політики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pdf/open_data_policy.pdf

Заходи із розвитку відкритих державних даних також включено до Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 р.²⁷

У 2015-2016 рр. було створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних²⁸, Офіційний портал публічних фінансів України E-Data²⁹ та Портал відкритих даних Верховної Ради України,³⁰ які наразі працюють у тестовому режимі. На Єдиному державному веб-порталі відкритих даних органи державної влади зобов'язані опубліковувати публічну інформацію у формі відкритих даних, зокрема набори даних, перелік яких визначено Постановою від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних». Станом на червень 2016 р. на порталі було доступно 3747 наборів даних. На Офіційному порталі публічних фінансів України E-Data, згідно із прийнятим у 2015 р. Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування оприлюднюється інформації про використання публічних коштів у формі відкритих даних. На Порталі відкритих даних Верховної Ради України у формі відкритих даних оприлюднені нормативно-правову база України, база даних законопроектів, інформація про розгляд питань порядку денного Верховної Ради України, інші набори даних. Станом на червень 2016 р. на порталі було оприлюднено 97 наборів даних.

Слід відзначити активну участь у впровадженні ініціативи із відкриття державних даних вітчизняних громадських організацій. Так, наприклад, неурядова організація «Громадська мережа ОПОРА» бере участь у розробці

27 План пріоритетних дій Уряду на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=249106523&cat_id=244276375&ctime=1465568219430

28 Єдиний державний веб-портал відкритих даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gov.ua/>

29 Офіційний портал публічних фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://spending.gov.ua/>

30 Портал відкритих даних Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.rada.gov.ua/open>

Порталу відкритих даних Верховної Ради України³¹. «ОПОРА» та рух «Чесно» також створили низку продуктів на основі відкритих парламентських даних³². Громадська організація «SocialBoost» брала участь у розробці Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, норм вітчизняного законодавства щодо відкритих даних, а також створила низку додатків на їх основі. Починаючи з 2012 р. організація регулярно проводить тематичні хакатони з розробки суспільно-важливих сервісів на основі відкритих даних³³.

Утім попри важливі кроки, які останнім часом зроблено в Україні у напрямі впровадження ініціативи із відкриття державних даних, у цій сфері існує низка проблемних питань.

Зокрема, незадовільним є виконання органами державної влади Постанови КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних». Моніторинг стану оприлюднення державними органами наборів даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, проведений громадською організацією «Тексти», показав, що на порталі оприлюднено лише 41,7 % наборів даних, передбачених у Постанові. При цьому 12 відомств не опублікували на порталі жодного із зазначених у Постанові набору даних; усі передбачені Постановою набори даних оприлюднили лише 4 органи влади³⁴.

³¹ На Порталі відкритих даних Верховної Ради України представлено більше 110 наборів парламентських даних. Новини, 26.04.16. ОПОРА [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oporaua.org/novyny/42404-na-portali-vidkrytykh-danykh-verkhovnoi-rady-ukrainy-predstavleno-bilshe-110-naboriv-parlamentskykh-danykh>

³² «ОПОРА» брала участь у розробці інструменту «Вони голосують для тебе», який дозволяє відслідковувати яким чином голосують депутати Верховної Ради України. Рух «Чесно» розробив мобільний додаток «Zakonproekt» для стеження за проектами законів Президента України, Кабінету Міністрів України та депутатів Верховної Раду України, а також аналітичний продукт «Групи інтересів», що дозволяє візуалізувати співпрацю депутатів Верховної Ради України в ініціюванні законопроектів. - Вони голосують для тебе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rada4you.org/>; Чесно. Інструменти. Zakonproekt [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://itunes.apple.com/WebObjects/MZStore.woa/wa/viewSoftware?id=1093063414&mt=8;> Чесно. Інструменти. Групи інтересів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://groups.chesno.org/>

³³ SocialBoost <http://socialboost.com.ua/>

³⁴ Хто зриває виконання Постанови Кабміну про відкриті дані? Єдиний державний веб-портал відкритих даних, 05 Квітень 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gov.ua/news/%D1%85%D1%82%D0%BE-%D0%B7%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%94-%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D0%B1%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE->

Крім цього, громадські експерти також відзначили низьку якість опублікованих органами влади на порталі наборів даних. Так, лише 50 % оприлюднених наборів даних були доступні у машиночитаних форматах, деякі набори даних було опубліковано із технічними помилками, що унеможливають їх автоматизовану обробку.

Зазначимо також, що на порталі бракує інструментів, які б сприяли розвиткові діалогу щодо відкритих даних із користувачами порталу. Наразі на порталі запроваджено лише один інструмент зворотного зв'язку, який дозволяє відвідувачам надсилати свої повідомлення он-лайн. При цьому, на відміну від порталів відкритих державних даних США, Великобританії та інших країн статистика пропозицій, запитів на дані, запитань користувачів та відповідей на них на порталі не оприлюднюється.

Серед інших проблем, що ускладнюють втілення ініціативи із відкриття державних даних в Україні, слід відзначити:

- відсутність концептуального документу, який би визначав основні принципи, пріоритети та напрями втілення політики із відкриття державних даних;
- нерозвиненість культури відкритого врядування;
- недостатній рівень впровадження електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- відсутність єдиного підходу до збору, зберігання та управління державними даними в електронній формі;
- недостатній рівень підготовки персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування для роботи із відкритими даними;
- недостатнє фінансування ініціативи із відкриття державних даних;
- невисокий рівень комп'ютеризації домогосподарств, нерівномірний та недостатній рівень проникнення Інтернет в Україні³⁵;

%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D1%96-
%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96-1

³⁵ Рівень проникнення Інтернет в Україні є нижчим, ніж у США та країнах ЄС. Нині 50 % населення України підключені до Інтернет вдома, що, наприклад, на 49 % менше, ніж у США, на 43 % менше, ніж, у Великобританії, на 41 % менше, ніж в Естонії та на 22 % менше, ніж у Польщі. При цьому сільське

- низький рівень поінформованості населення щодо відкритих державних даних та переваг їх використання.

Висновки та рекомендації

З огляду на зазначене вище, з метою ефективної реалізації політики із відкриття державних даних в Україні доцільно вжити таких заходів:

1. Кабінету Міністрів України:

- прийняти рішення про проведення аудиту даних в центральних органах виконавчої влади. Доручити Державному агентству з питань електронного урядування України за підсумками аудиту скласти реєстр даних центральних органів виконавчої влади.

2. Центральним органам виконавчої влади:

- оприлюднити на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних набори даних відповідно до переліку, затвердженого Постановою КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

3. Державному агентству з питань електронного урядування України:

- розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект Стратегії розвитку відкритих даних в Україні, в якій, зокрема, визначити основні принципи, пріоритети та напрями реалізації політики із відкриття державних даних;

- підготувати на розгляд Кабінету міністрів пропозиції щодо залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги для реалізації заходів, спрямованих на розвиток відкритих державних даних. Зокрема, для проведення інформаційно-освітніх кампаній для громадян щодо переваг використання відкритих державних даних; відбору та фінансування за підсумками відкритих тендерів розробників продуктів та інструментів на основі відкритих даних; проведення міжнародних комунікаційних заходів

(конференцій, круглих столів) за участі представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, приватного сектору з питань використання відкритих даних;

- внести на розгляд Кабінету міністрів пропозицію щодо організації проведення соціологічних досліджень для визначення видів даних, які мають найбільший попит серед населення, та категорій запитів, з якими громадяни найчастіше звертаються до органів державної влади;

- розробити стандарти збору, зберігання та управління державними даними в електронній формі та стандарти якості відкритих державних даних;

- визначити перелік пріоритетних наборів відкритих державних даних, враховуючи 14 категорій, опублікування яких передбачено Хартією відкритих даних, та підготувати на розгляд Уряду проект постанови про внесення змін у Постанову КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

- створити на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних окрему рубрику для запитів користувачів порталу на набори даних. Передбачити механізм формування та оприлюднення статистики запитів на дані, пропозицій, запитань користувачів та відповідей на них; запровадити інтерактивні інструменти, які надаватимуть відвідувачам порталу можливість спілкуватись на тематичних он-лайн форумах.

- підготувати проект рішення про інтеграцію Офіційного порталу публічних фінансів України E-Data, Порталу відкритих даних Верховної Ради України з Єдиним державним веб-порталом відкритих даних;

- проводити регулярний моніторинг стану оприлюднення наборів даних, передбачених постановою КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» на веб-сайтах органів державної влади та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних;

- спільно з державними профільними науковими установами підготувати проект програми підвищення кваліфікації працівників органів державної влади з питань відкритих даних;

Відділ розвитку політичної системи

(Т. В. Джига)

№32, Серія «Політика»

Додатки

Додаток 1

Ключові категорії наборів відкритих державних даних у Хартії відкритих даних

Згідно Хартії відкритих даних «Великої сімки», до таких категорій належать:

- компанії (реєстр підприємств);
- статистика злочинності та правосуддя;
- спостереження за Землею (метеорологічні данні/погода, сільське господарство, лісове господарство, рибальство, полювання);
- освіта (перелік шкіл, їх рейтинг, застосування ІКТ у навчанні);
- енергія та довкілля (рівень забруднення, споживання енергії);
- фінанси і контракти (данні про публічні закупівлі, держаний бюджет, місцеві бюджети);
- геопросторові дані (топографія, поштові індекси, національні карти, місцеві карти);
- глобальний розвиток (допомога, продовольча безпека, видобувна промисловість, земельні ресурси);
- підзвітність уряду та демократія (контактні данні державних установ, результати виборів, нормативно-правова база, зарплати державних службовців; витрати державних установ на представницькі заходи, подарунки);
- охорона здоров'я (рецепти, показники ефективності галузі охорони здоров'я);
- наука і дослідження (геномні бази даних, дослідницька, освітня діяльність, результати експериментів);
- статистика (національна статистика, данні перепису населення, інфраструктура, добробут);

- соціальна мобільність, соціальне забезпечення (забезпеченість житлом, медичне страхування, допомога по безробіттю);
- транспорт та інфраструктура (розклад громадського транспорту, точки доступу до мережі Інтернет, показники проникнення широкосмугового доступу до Інтернет)³⁶.

³⁶ G 8 Open Data Charter and Technical Annex. Policy Paper. Published 18 June 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

Національна інформаційна інфраструктура урядових даних Великобританії

Робота зі створення Національної інформаційної інфраструктури урядових даних Великобританії триває з жовтня 2013 р.³⁷. За цей період урядом Великобританії було ухвалено два плани дій із її впровадження³⁸.

На першому етапі створення Національної інформаційної інфраструктури урядових даних було проведено інвентаризацію урядових даних та складено їх реєстр, визначено перелік найважливіших даних, які мають бути включені до Національної інформаційної інфраструктури урядових даних³⁹, а також реалізовані пілотні проекти в низці міністерств, що дозволили виявити проблемні питання, пов'язаних із запровадженням інфраструктури. Так, зокрема, було встановлено, що для того, щоб інфраструктура ефективно функціонувала, необхідно не лише визначити перелік найважливіших наборів даних, які мають бути оприлюднені державними структурами, але й розробити правила управління даними. На другому етапі створення Національну інформаційну інфраструктуру урядових даних було визначено як механізм управління стратегічно важливими урядовими даними, складовими якого є:

- керівні принципи;
- перелік стратегічно важливих урядових даних;
- структура управління;
- базові критерії якості даних.

Національна інформаційна інфраструктура урядових даних також повинна містити:

- перелік законодавчих актів, які стосуються даних;

³⁷ G8 Open Data Charter UK Action Plan 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/g8-open-data-charter-national-action-plan>

³⁸ National Information Infrastructure. Policy paper [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure>

³⁹ National Information Infrastructure: first iteration, October 2013. Policy paper. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure/national-information-infrastructure>

- словник термінів;
- інформацію щодо ліцензування;
- стандарти даних;
- рекомендації щодо використання даних;
- метадані⁴⁰.

⁴⁰ The National Information Infrastructure (NII). Implementation document - March 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416472/National_Infrastructure_Implementation.pdf