

УДК 35.072.2:005.584.1(477)  
DOI: 10.26693/pard2018.02.345

## ВІДКРИТІ ДАНІ ЯК ВЕКТОР РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Єрко І. А.**, начальник управління адміністративно-господарського та організаційного забезпечення МОН України, м. Київ, Україна

**Токар О.В.**, начальник відділу захисту інформації ЄДБО ДП «Інфорсурс», м. Київ, Україна

Метою даної статті є дослідження питання управління відкритими даними у громадському управлінні на основі аналізу результатів світового моніторингу, викликів і напрямків реалізації ініціативи відкритих даних в Україні. Стаття також має на меті визначити умови подальшої розбудови відкритих даних в Україні на основі аналізу поточного стану та потенційних можливостей держави і суспільства. В основу статті покладені дослідження світової спільноти стосовно відкритих даних та здійснено аналіз стану відкритих даних в Україні. Крім того, дослідження містить в собі аналіз існуючих ключових принципів відкритості даних та підходить до реалізації цих принципів. Висвітлено законодавче забезпечення відкритих даних в Україні. Наводяться приклади та звіти опублікованих відкритих даних, наданих розпорядниками інформації. Також розглянуті актуальні наукові підходи до факторів, які стоять на заваді реалізації політики відкритих даних. У статті робиться акцент на необхідності запровадження практичного механізму для роботи з публічною інформацією, як одного з сучасних напрямів публічного управління. Надання якісного доступу до публічної інформації у державі неможливо без реалізації політики відкритих даних. Як свідчать результати світового моніторингу, відкриті дані та застосування сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій можуть відіграти значну роль у реалізації реформи державного управління та у процесах розбудови демократичного суспільства. Резуль-

тати запровадження відкритих даних мають розширити участь громадян у врядуванні, підвищити якість державних послуг та ефективність державної політики через прийняття рішень на підставі фактів і даних. На основі проведеного дослідження робляться висновки щодо розуміння основних проблем на шляху впровадження відкритих даних, перспектив їхнього подолання та досягнення світових стандартів публічного управління в частині відкритих даних.

**Ключові слова:** відкриті дані, набір відкритих даних, публічна інформація, електронне урядування, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Існування сервісів відкритих даних створює багато нових можливостей для громадян, бізнесу та суспільства в цілому. Це забезпечує належний контроль та прозорість органів влади. Використання відкритих даних має принципове значення для функціонування демократичної держави та електронного урядування.

У 2011 році Верховна Рада України з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» зробила важливий крок до інформаційної відкритості та забезпечення прозорості діяльності органів державної влади. Затвердження «Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» надало суспільству практичний механізм для роботи з публічною інформацією та використання її у різних сферах своєї діяльності.

Разом з тим, на сьогодні Україна перебуває на ранніх етапах розбудови сфери відкритих даних та не може у повній мірі задовольнити потребу суспільства та міжнародної спільноти в регулярно оновлюваній публічній інформації у формі відкритих даних.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукову основу для визначення та представлення відкритих даних започаткували такі зарубіжні вчені, як Т. Бернерс-Лі, Е. Саммерс, К. Гаттерідж, К. Форсберг. Також питанням дослідження відкритих даних присвятили свої роботи І. Арістова, І. Бегтін, А. Газін, М. Дурман, П. Клімушин, О. Краковецький, М. Кузнецова, П. Малков, І. Радченко, А. Сакоян, Д. Спасібов, В. Староверов, І. Тохтарова та інші.

Метою статті є вивчення стану впровадження відкритих даних та шляхів їхнього подальшого розвитку в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція відкритих даних активно підтримується та розвивається міжнародними ініціативами та організаціями, зокрема, в рамках Ініціативи Партнерство «Відкритий Уряд», до якої Україна приєдналась у 2011 році, визнавши та погодившись втілювати Декларацію Ініціативи [4].

В 2016 році, на конференції International Open Data Conference (IODC), Україна, приєдналась до Хартії відкритих даних. Головною метою Хартії відкритих даних є покращення та сприяння співробітництву та узгодженості для прийняття і реалізації спільних принципів, стандартів та кращих практик відкритих даних по всьому світу. Цілями хартії є поширення демократії, боротьба з корупцією та сприяння економічному зростанню у всьому світі.

Ключові принципи Хартії, які були розроблені урядами країн-учасниць, громадянським суспільством та міжнародними експертами, відображують узгоджений набір бажаних норм щодо публікації державних даних:

1. Відкриті «за замовчуванням». Встановлює презумпцію відкритості та публікації для всіх даних. В іншому випадку необхідно обґрунтувати дані, які зберігаються, наприклад, з метою захисту чи захисту даних. Це також важливо з боку дотримання прав інтелектуальної власності, захисту конфіденційної або таємної інформації.

2. Своєчасність і всебічність. Відкриті дані є цінними лише тоді, коли вони актуальні. Отримання інформації, що публікується швидко і всебічно, є ключовим елементом її потенціалу. Наскільки це можливо, уряди повинні надавати дані в оригінальній, незмінній формі.

3. Доступність і корисність. Дані повинні бути безкоштовними, без застосування для їх отримання адміністративних бар'єрів, а також представленими у відкритих форматах. Відкриті портали є одним із способів досягнення цього принципу.

4. Схожість і сумісність. Зіставні дані повинні легко порівнюватись з часом і в різних організаціях, а також легко використовуватись, щоб створювати візуалізацію та виявляти тенденції. Дані

повинні відповідати встановленим міжнародним стандартам даних, щоб забезпечити їх сумісність між різними системами або аналітичними продуктами.

5. Покращення управління та залучення громадян. Відкриті дані дозволяють громадянам та іншим організаціям краще зрозуміти, що роблять чиновники та політики. Ця прозорість може поліпшити державні послуги та допомогти у процесі розробки стандартів, збору та оприлюднення даних.

6. Розвиток та інновації. Відкриті дані можуть допомогти стимулювати економічний розвиток, адже є велика кількість підприємств, які використовують відкриті дані у своєму бізнесі [10].

Технологічна відкритість даних оцінюється за класифікацією, яку запропонував Тім Бернерс-Лі, автор теорії пов'язаних даних та колишній радник при кабінеті міністрів Великої Британії, де він займався питаннями поширення відкритої урядової інформації через портал «data.gov.uk». Започаткована ним класифікація відкритих даних діє за принципом «5 зірок», в якій якість даних та рівень відкритості визначається кількістю зірок від 1 до 5. Відкритість даних залежить від способів доступу, форматів та кількості додаткових дій, які потрібні для отримання кінцевої інформації, її обробки та збереження у власному сховищі або базі даних. Зазначена класифікація де-факто стала світовим стандартом оцінки відкритих даних [15].

Співпраця України з міжнародними організаціями в сфері відкритих даних є важливим показником розвитку демократії та електронного урядування. Серед таких організацій насамперед є Open Data Institute, яка займається розвитком відкритих даних по всьому світу, формуванням стандартів та єдиних підходів, а також розвитком компетенцій. Також, країна співпрацює з Open knowledge foundation, яка підтримує громадські інституції щодо розвитку відкритих даних, займається розвитком відкритої платформи для побудови порталів відкритих даних CKAN та Open Data for Development [2].

Серед найбільших рейтингів оцінювання стану розвитку відкритих даних, на сьогодні Україна посідає 47 місце в Open Data Barometer та 31 місце в Open Data Index. При цьому, в порівнянні з 2015 роком, в Open Data Barometer Україна піднялась на 15 пози-

цій (з 62 місця), а в Open Data Index – на 23 позиції (з 54 місця). В останньому рейтингу E-Government Development Index (EGDI) 2016 Україна зайняла 62 місце серед 193 країн, покращивши свою позицію на 25 пунктів [6].

Open Data Barometer визначає готовність України у сфері відкритих даних для державної політики у 52 бали (зі 100 можливих), діяльності уряду – 70, громадян та громадянських прав – 68, підприємців та бізнесу – 52. В залежності від якості та доступності відкритих даних, їхня загальна реалізація відкритих даних наведена у таблиці 1.

Таблиця 1.  
Реалізація відкритих даних за рейтингом Open Data  
Barometer[16]

НАБОРИ ДАНИХ	Карти	Право власності на землю	Перепис населення	Державний бюджет	Державні витрати	Реєстрація компаній	Законодавство	Громадський транспорт	Міжнародна торгівля	Охорона здоров'я	Освіта	Злочинність	Екологія	Результати виборів	Державні контракти
Якість (із 100)	30	5	50	45	80	60	80	50	60	40	60	60	25	45	85

У цілому українське законодавство про доступ до публічної інформації відповідає вимогам міжнародних стандартів про свободу доступу до інформації. В їх основу покладені принципи максимальної відкритості та доступності громадськості на отримання інформації, обов'язку оприлюднення інформації, яка має особливе значення, надання відповіді у стислі терміни, забезпечення безкоштовної допомоги при оформленні запиту тощо. Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [9] за міжнародним

рейтингом забезпечення права на інформацію, розроблений міжнародними організаціями Access Info Europe (Іспанія) та Centre for Law and Democracy (Канада), посів 8 місце серед 89 країн світу [4].

Разом з тим, практична реалізація відкритих даних свідчить, що переважна більшість їх наборів залишаються закритими для громадськості. Результати Open Data Barometer показують, що відкриті дані все ще залишаються відокремленими ініціативами. Україна досягла значного прогресу у реалізації політики відкритих даних, яка швидко розвивалась протягом останніх трьох років, і тим не менш, досягнення міжнародних стандартів відкритих наборів даних залишається віддаленою перспективою.

Прогрес у реалізації відкритих даних дозволив Україні зайняти позицію посередині рейтингу, піднявшись загалом на 25 позицій з початку першої редакції Open Data Barometer в 2014 році. Утім вона відстає від світових лідерів, не маючи відповідного впливу та запровадження відкритих даних у публічному управлінні.

Дослідження світової спільноти стосовно відкритих даних виявили їхній суттєвий вплив на органи влади, суспільство та економіку. Держава отримує певні соціальні та економічні вигоди у разі ефективного застосування відкритих даних, у першу чергу державних, у публічному управлінні. При цьому відкриті дані не повинні бути окремим проектом, а мають бути пріоритетом у роботі всіх органів влади та місцевого самоврядування. Такий підхід потребує не лише ініціативи стосовно відкритих даних, а й у відкритого управління цими даними. Мова йде про державну політику, структури та процеси прийняття рішень, ресурси та інструменти, які використовуються на державному рівні для вдосконалення реалізації відкритих даних.

Кінцевою метою відкриття державних даних є досягнення позитивних змін у суспільстві. Кращі світові практики доводять, що відкриті дані вдосконалюють використання державних ресурсів (Франція та Австралія), сприяють підвищенню прозорості, відповідальності та участі (Уругвай, Південна Корея, Японії), стимулюють соціальний вплив, роблячи політичний процес більш інтегрованим (Мексика та Південна Африка). Відкриті дані також використовуються для боротьби з забрудненням (Китай), планування природних

ресурсів (Філіппіни), покращення управління природними ресурсами (Нова Зеландія). Дослідження Open Data Barometer доводять, що існують чіткі соціальні та економічні вигоди для урядів, які зобов'язуються відкривати дані [14].

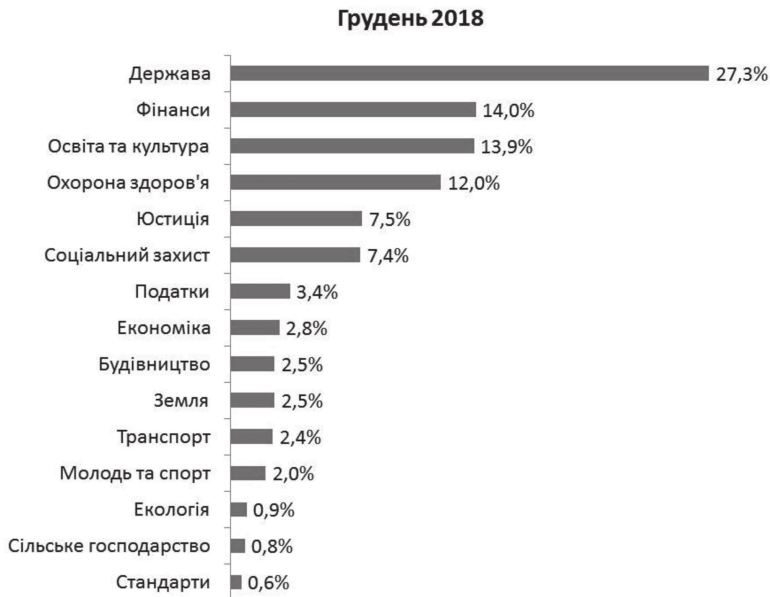
Україна активно відкриває дані і вже досягла певних успіхів, про що свідчать міжнародні рейтинги. Разом з тим, її сьгоднішні позиції є лише початком глобальних зрушень щодо відкритих даних. Попит на відкриті дані постійно росте, тому, щоб стимулювати максимальну відкритість, законодавство потребує постійного удосконалення.

За результатом проведеної за методикою Всесвітнього банку ODRА оцінки готовності України до розвитку відкритих даних з готовністю громадськості використовувати відкриті дані все добре, більш-менш хороша ситуація з готовністю уряду відкривати дані, технічною інфраструктурою, але все погано в плані фінансування, індустрією розробки продуктів на базі відкритих даних і захистом приватності.

За результатами оцінки готовності України до запровадження відкритих даних, проведеної Програмою розвитку ООН у 2017 році, суттєвим джерелом підтримки політики відкритих даних в Україні є громадянське суспільство, приватний сектор, а також міжнародні організації та донори. Існує певна кількість спеціалізованих громадських організацій із навичками, достатніми для того, щоб вважати їх лідерами з відкритих даних, зокрема SocialBoost, Центр UA, Опора, Канцелярська сотня, Vox Ukraine, Чесно, Texty.org.ua, Наші гроші, а також деякі медійні організації, зокрема Українська правда та Громадське ТВ. Ці організації систематично використовують урядові дані для власного аналізу, доповідей, роботи у сфері формування політики та адвокації. Вони також мають потужності для розробки чи управління додатками програмного забезпечення або інноваційних веб-сайтів. [7]

20 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України ухвалив зміни до Положення «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [12], а з 9 лютого 2018 року вона вступила в дію. Це один із основних документів політики відкритих даних в Україні, що лежить в основі принципу відкриті «за замовчуванням». Постанова вдвічі розширила перелік обов'язкових для оприлюднен-

ня наборів даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (<http://data.gov.ua/>)[8]. Станом на грудень 2018 року на порталі оприлюднено понад 48 тис. наборів даних від більш ніж 2000 установ за 15 галузями (рис. 1)



**Рис. 1.** Розподіл опублікованих на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних наборів даних за галузями

Сукупна кількість переглядів на порталі сягає майже 2,2 млн. На Єдиний реєстр юридичних осіб та Реєстр платників податку на додану вартість припадає майже 13% усіх переглядів. Іншими наборами даних, які збирають найбільше переглядів на порталі є єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (241 тис. переглядів), реєстр платників ПДВ (40 тис. переглядів), інформація про суб'єктів господарювання, які мають податковий борг (9 тис. переглядів), державний реєстр сертифікованих інженерів-землевпорядників (8 тис. переглядів), довідник показників нормативної грошової оцінки земельних населе-



них пунктів (6 тис. переглядів), державний реєстр пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні (6 тис. переглядів), перелік поштових індексів та відділень поштового зв'язку України (5 тис. переглядів), державний реєстр свідоцтв про реєстрацію авторського права на твір (5 тис. переглядів) [4].

У серпні 2018 року було оновлено програмне забезпечення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Оновлений портал отримав не лише сучасний інтерфейс, а й нові інструменти для роботи з інформацією: перегляд статистики опублікованих наборів даних та можливість сортування інформації за різними критеріями. Крім того, портал публікує інформацію про стан виконання політики відкритих даних відповідно до принципів Хартії. Так, за даними порталу, серед напрямків розвитку, самим проблемним залишається порівнянність та інтеоперабельність, тоді як інші п'ять напрямків загалом виконуються на 38-65%.

2017 року до Хартії відкритих даних приєдналися п'ять міст: Львів, Вінниця, Чернівці, Дніпро і Дрогобич. У межах своїх стратегій відкритих даних деякі міста, зокрема Львів, Дніпро і Дрогобич, розробили чи розробляють місцеві портали відкритих даних. Водночас створення порталів є лише частиною ширшого процесу, спрямованого на побудову цілісної екосистеми відкритих даних. Крім того, власний портал відкритих даних має Харків, а також Одеська область.

Локальні портали відкритих даних особливо важливі, бо вони надають не лише доступ до даних, які безпосередньо актуальні для громадян, а й інструменти, на створення яких вони надихають, можна використовувати в повсякденному житті. Так, за даними Львівського порталу відкритих даних, першого локального порталу в Україні, кількість унікальних відвідувачів перевищує 1000 на місяць. Найчастіше відвідувачі переглядають інформацію про незаконну забудову, міське планування, договори про оренду комунальної власності й результати пленарних засідань міськради. Крім того, Громадянська мережа «ОПОРА» розробила публічний веб-сервіс на основі даних про пленарні засідання. Ці здобутки допомогли Львівській міськраді вибороти нагороду Open Data City Award у межах Open Data Forum, проведеного у вересні 2017 року [5].

Україна і надалі продовжує цілеспрямовану політику в напрямку відкриття найбільш важливих для суспільства наборів даних державних органів. Дорожня карта розвитку відкритих даних в Україні на 2018-2020 роки, затверджена рішенням Уряду, направлена на забезпечення комплексного розвитку відкритих даних та містить 39 завдань по 6 напрямкам: відкритість за замовчанням, оперативність та чіткість, доступність і використання, порівнянність та інтероперабельність, покращене урядування та залучення громадян, а також розвиток та інновації [11].

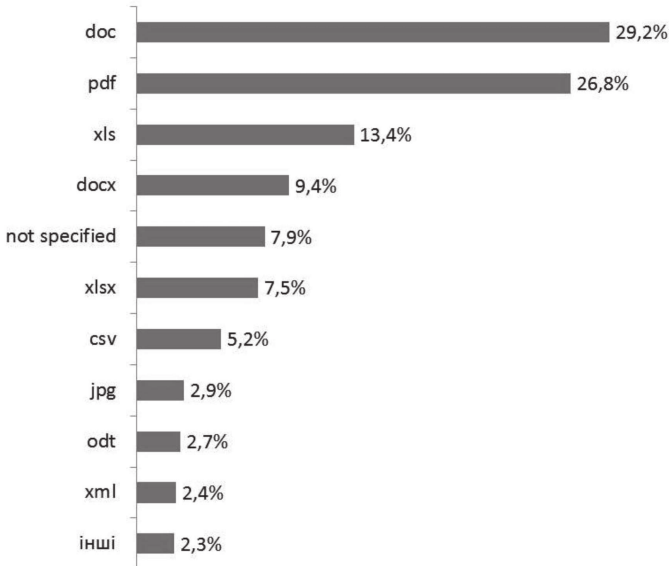
Це вже третя дорожня карта, яку приймають в Україні з 2016 року. За повідомленням Державного агентства з питань електронного урядування України, у порівнянні з попередніми, які втілювали основні принципи Хартії відкритих даних, нинішній документ є відображенням сталого розвитку у цій сфері та підготовлений за участі громадських організацій та експертів, що працюють з відкритими даними. Зокрема, за участі проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах», який фінансує USAID/UKAID і виконується у партнерстві фондом «Євразія» та фондом «Східна Європа».

Разом з тим, якість та доступність відкритих даних також залишається викликом для центральних органів виконавчої влади. Спільною для всіх проблемою залишається невідповідність типів до форматів даних, мала частка наборів у машиночитаних форматах та некоректно оформлені ключові слова. Найбільш цінними для користувачів є саме структуровані та машиночитані дані. Тому такі проблеми ускладнюють використання даних громадськими організаціями та бізнесом, адже вони повинні витратити багато часу для очищення та організації цих даних.

За результатами моніторингу Єдиного державного веб-порталу відкритих даних станом на березень 2018 року основними проблемами при публікації відкритих даних називаються невідповідність форматів типам даних, публікація у немашиночитаних форматах та неправильне оформлення ключових слів. Це свідчить про невикористання розпорядниками так званої тактики «dog feeding», коли органи влади використовують свої опубліковані набори та тестують, наскільки вони придатні до користування. Крім того, значна

частина наборів даних залишаються невикористаними з тієї простої причини, що потенційні користувачі не знають про їхнє існування. Розпорядники докладають недостатньо зусиль до поширення інформації про оприлюднений набір даних.

За даними дослідження TAPAS, лише 26% наборів даних доступні у форматі, придатному для машинного читання. Попри те, що багато наборів даних є доступними, лише близько чверті з них представлені в машиночитаних форматах. Ще 37% є умовно придатними для автоматичного оброблення (txt, rtf тощо). Решта даних – у немашиночитаних форматах або ж набори, в яких не вказано формат файлів (рис. 2). За певних умов їх теж можна обробляти автоматично за допомогою складних алгоритмів чи програм, але це збільшує витрати на обробку даних. Тому, для ефективнішого використання набори даних повинні публікуватись як у машиночитаних форматах (csv, json), так і у форматах, які зможуть прочитати люди (excel). Такий підхід зробить наявні дані корисними для більшої кількості потенційних користувачів [4].



**Рис. 2.** Розподіл наборів даних за форматами

А. Газін зазначає, що попри те, що Уряд України демонструє наміри з впровадження політики відкритих даних, існує ряд факторів, які стоять на заваді реалізації цієї політики. Це відсутність концепції розвитку відкритих даних, єдиного реєстру наборів даних, відсутність деяких ключових наборів даних у переліку обов'язкових до публікації, недостатній рівень впровадження електронного документообігу, неготовність інфраструктури збереження даних, брак досвіду роботи з даними в міністерствах, низька залученість медіа та IT-спільноти [1].

На думку В. Дрешпака, досвід провідних країн свідчить про те, що найкращий ефект від ініціатив у сфері використання відкритих даних буде тоді, коли робота із забезпечення відкритості даних ведеться з позицій екосистемного підходу. В екосистемі зазвичай виділяють дві компоненти, які самоорганізуються, інформаційно саморозвиваються і на основі цього саморегулюються.

Під екосистемою відкритих даних мається на увазі як середовище відкритих даних, так і складові середовища існування відкритих даних, які роблять систему відкритих даних стійкою до усіляких впливів, при цьому сталий розвиток системи базується на механізмах самоорганізації, саморегуляції та саморозвитку. Тобто, держава повинна приділяти увагу не тільки оприлюдненню даних (середовище відкритих даних), але й політичному, правовому та інституційному забезпеченню, залученню громадян та бізнесу до процесів публічного управління, фінансуванню інновацій, а також технологічної інфраструктури. Держава повинна грати регулюючу роль у різних аспектах екосистеми відкритих даних, брати участь у державно-приватному та державно-громадському партнерстві у сфері відкритих даних [4].

Саме тому, відкриті дані є одним з важливих напрямків публічного управління, де вони повинні розглядатись не як окремі проекти, а бути сферою діяльності всіх органів державного управління. На практиці це означає не лише підтримку ініціатив щодо відкритих даних, а й управління відкритими даними. Для цього важливо, щоб держава в управлінні відкритими даними дотримувалась ключових принципів, що мають важливе значення для ефективного управлін-

ня відкритими даними: відкриті «за замовчуванням», відкрита інфраструктура та публікація з метою.

Принцип відкриті «за замовчуванням» має на увазі потенційну відкритість урядових даних, замість зберігання їх у закритому форматі та можливого вибіркового відкриття. Це доволі складний принцип, який вимагає змін як у культурі, так і у традиційних підходах державного управління.

Особливістю принципу відкриті «за замовчуванням» є те, що він не має чіткого визначення. Досі існує жодного консенсусу серед учасників Хартії відкритих даних щодо його точного визначення. Оскільки концепція цього принципу залишається абстрактною, органам державної влади важко це реалізувати на практиці. Країни з розвинутою демократією намагаються включити цю концепцію в свою відкриту політику або стратегії, але не завжди це призводить до очікуваних наслідків. Для країн, які знаходяться в процесі демократичної розбудови, у тому числі і України, він сприймається як нереальний або малоімовірний, оскільки його застосування вимагає суттєвих ресурсів та політичної відповідальності. На практиці це зумовлюється недостатньою законодавчою базою щодо права на інформацію та захисту даних, що створює додаткові перешкоди для досягнення згаданого принципу.

Світова практика вказує на певні вимоги, які є необхідними для забезпечення того, щоб політика держави була дійсно відкрита «за замовчуванням»:

1. Достатні ресурси. Ініціативи щодо відкритих державних даних повинні мати відповідні ресурси, ефективний менеджмент, кадрове та фінансове забезпечення. Без державного забезпечення на належному рівні та належних професійних ресурсів неможливо досягти прогресу у відкритості «за замовчуванням».

2. Стратегія та політика влади. Стратегії та політика щодо відкритих даних є важливими для формування процесів та відповідальності. Якщо ними починають займатись після того, як ініціативи з відкритими даними вже існують, такі стратегії залишаються нерозв'язаними або неповними. На сьогодні Україна не має надійних середньо- та довгострокової концепції та політики щодо відкритих даних.

Також, окрім створення ефективної стратегії, необхідно інвестувати в розвиток потенціалу усіх органів влади щодо відкритих даних.

3. Законодавство про право на інформацію та захист даних. Являють собою два ключових елементи для підтримки відкритості «за замовчуванням». Разом вони допомагають зробити більше даних доступними, одночасно захищаючи права громадян на конфіденційність. Захист даних та законодавство про право на інформацію є фундаментальними основами відкритої влади, і тому, у разі дотримання цих умов, зворотній процес майже неможливий. Хоча, з часом, навіть демократичні країни можуть обмежувати певні права або змінювати законодавство під впливом політичної ситуації.

Відкрита інфраструктура даних та практика управління ними є слабкими та непослідовними елементами, які мають тенденцію до частих змін. Сьогодні на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних доступно більше 6000 наборів даних від понад 700 розпорядників, хоча кількість якісних наборів даних у відсотковому співвідношенні доволі невелика. Державному апарату потрібно працювати над технічними та організаційними перетвореннями, які необхідні для підтримки та супроводження відкритих даних.

Це зумовлено тим, що своєчасність, повнота, доступність, зручність використання, порівнянність та сумісність є важливими вимогами до якісних даних. Для публікації наборів даних з цими атрибутами розпорядники повинні інвестувати в технічну інфраструктуру, включаючи апаратні та програмні засоби, а також розбудовувати систему управління, розробляти технічні стандарти, здійснювати організаційні перетворення та удосконалювати прийняття рішень для підтримки практики управління даними.

Основною метою відкритої інфраструктури має бути опублікування якісних наборів даних в єдиному порядку у всіх органах державної влади. Результатом такого опублікування є легкий та зрозумілий доступ до даних потенційних користувачів. На сьогодні в Україні все ще бракує комплексного підходу до управління відкритими даними, який передбачає наявність технічних стандартів та керівних вимог.

Управлінню даними, як і стратегіям, на сьогодні не приділяють належної уваги, що є однією з основних причин низької якості да-

них. На практиці функції оприлюднення відкритих даних є другорядними для органів влади та виконуються різними підрозділами, які не взаємодіють один з одним. Кількість працівників в Україні, які безпосередньо займаються оприлюдненням та супроводженням відкритих даних, є доволі низькою – від 3 тис. до 4 тис. осіб [4].

Для ефективного підходу державним органам необхідно створювати як відповідну технічну інфраструктуру, так і підготовлений штат професіоналів, а також процеси управління даними для підтримки ефективного масштабування відкритих даних. Разом з цим, необхідно розглядати нові способи та технології обробки даних, як альтернативу для централізованого управління та зберігання державних наборів даних.

Публікація з метою передбачає, що ефективність відкритих даних має вимірюватись тим, чим вони поліпшують якість життя населення. Органи державної влади повинні публікувати дані, на які є попит у суспільстві. Для цього органи влади та громадянське суспільство повинні співпрацювати, а держава повинна керувати цим процесом, інвестувати кошти та заохочувати цифрову грамотність державних службовців та населення. Також важливо, щоб розпорядники тестували свої опубліковані набори даних з метою визначення їх якості та придатності для використання.

Важливим показником відповідності відкритих даних принципу публікації з метою є їхня затребуваність громадянським суспільством. Основною метою цього принципу є визначення пріоритетності наборів даних, які насамперед відкриватимуться, за допомогою публічного управління цим процесом та залучення до участі громадянського суспільства. За даними Open Data Barometer, останнім часом спостерігається тенденція, до зниження співпраці між громадянським суспільством та владою стосовно відкритих даних, ніж у минулі роки. Взаємодія між представниками громадянського суспільства та розпорядниками відкритих даних зараз має тенденцію бути більш неформальною.

Брак навичок роботи з даними серед громадянського суспільства є ще однією перешкодою для його залучення до цього процесу. Лише невелика частина громадянського суспільства має досвід

роботи з даними та використовує їх у своїй діяльності. Зокрема, це зумовлено тим, що громадяни мають мало можливостей придбати ці навички. Це насамперед стосується населення за межами адміністративних центрів. Державна підтримка інновацій також відіграє важливу роль у процесах, що підтримують роботу з даними. В Україні така підтримка зазвичай має форму нерегулярних заходів, організованих за позабюджетні кошти, у яких приймає участь дуже невелика кількість фахового персоналу органів влади [6].

Незважаючи на викладені проблеми, можливо говорити про важливе значення відкритих даних у публічному управлінні та їхній вплив на розвиток електронного урядування. Відкриті дані є інструментом ефективної взаємодії інформаційного суспільства в сучасній демократичній державі. Показники світового моніторингу підтверджують позитивні результати України на шляху публікації відкритих даних та вказують чіткі завдання, які потребують певних зусиль з боку держави для їхньої реалізації. Разом з тим, громадянське суспільство теж не повинно залишатись осторонь від процесів поширення та популяризації відкритих даних, а відігравати ключову роль у розбудові цифрового простору.

**Висновки.** За останні роки Україна досягнула значних успіхів у сфері відкритих даних та побудові відповідного цифрового простору, без якого неможливе існування електронного урядування. Саме тому управління відкритими даними, як напрям, потребує подальшого вивчення, як окремий розділ науки публічного управління. Разом з позитивними зрушеннями у цій сфері, Україна знаходиться на початковому етапі розвитку відкритих даних. Основними проблемами на цьому шляху залишаються недостатня концептуальна та стратегічна забезпеченість державної політики відкритих даних, відсутність єдиного підходу з боку держави до управління відкритими даними, недостатнє інвестування державних коштів у цифрову інфраструктуру, а також цифрову грамотність, зокрема в частині роботи з даними, персоналу органів влади та громадянського суспільства.

Перспективними шляхами розвитку відкритих даних в Україні мають бути розроблення довгострокової державної стратегії, направленої на підтримку та реалізацію політики щодо відкритих даних,



створення та накопичення ресурсів для всебічного забезпечення роботи з даними, прийняття законодавства про право на інформацію та захист даних, розбудова системи управління та технічного регулювання даними, а також постійний моніторинг попиту громадянського суспільства на конкретні набори даних та відстеження результативності опублікованих даних. Загалом, запровадження світових принципів відкритих даних у діяльність органів державної влади має стати одним із стандартів публічного управління.

**Стаття надійшла до редакції: 12.09.2018**

## **OPEN DATA AS A VECTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT**

**Inna Erko**, Head of Administration and Economic and Organizational Support Ministry of Education and Science of Ukraine.

**Oleh Tokar**, State enterprise: InfoResurs, Kyiv, Ukraine.

~~~~~

*The purpose of this article is to study the issue of open source data management in public administration on the basis of the analysis of the results of global monitoring, challenges and directions of implementation of the initiative of open data in Ukraine. The article also aims to define the conditions for further development of open data in Ukraine on the basis of an analysis of the current state and potential opportunities of the state and society. The article is based on the research of the world community on open data and analyzed the state of open data in Ukraine. In addition, the study includes an analysis of the existing key principles of data openness and approaches to the implementation of these principles. The legislative provision of open data in Ukraine is highlighted. The examples and the state of the results of published information by publishers published are given. Also reviewed are actual scientific approaches to the factors that hinder the implementation of open source policy. The article emphasizes the need to introduce a practical mechanism for working with public information as one of the*

*modern areas of public administration. Provision of qualitative access to public information in the state is impossible without the implementation of open data policy. According to the results of world monitoring, open data and the use of modern information and computer technologies can play a significant role in the implementation of the reform of public administration and in the processes of building a democratic society. The results of the introduction of open data should increase the participation of citizens in governance, improve the quality of public services and the effectiveness of public policy through decision-making on the basis of facts and data. On the basis of the study, conclusions are made on understanding the main problems in the way of the implementation of open data, prospects for overcoming them and achieving world standards of public administration in the field of open data.*

**Keywords:** *open data, open data set, public information, e-government, public administration.*

## References

1. Hazin A., Ekosystema vidkrytykh danykh v Ukraini: rekomendatsiyi shchodo vprovadzhennya polityky [Ecosystem Open Data in Ukraine: recommendations for policy implementation] [texty.org.ua](http://texty.org.ua) Retrieved from: [http://texty.org.ua/pdf/open\\_data\\_policy.pdf](http://texty.org.ua/pdf/open_data_policy.pdf) [in Ukrainian].
2. Dorozhko, Y. E., Vidkryti dani: Portal «Hromads'kyy Prostir» [Open Data: Public Space Portal] [www.prostir.ua](http://www.prostir.ua) Retrieved from: <https://www.prostir.ua/?library=vidkryti-dani> [in Ukrainian].
3. Elektronne uryaduvannya ta elektronna demokratiya: navch. posib.: u 15 ch. / za zah. red. A. I. Semenchenka, V. M. Dreshpaka. – K., 2017. Chastyna 11: Dostup do publichnoyi informatsiyi / [YU.B. Piharyev, V.M. Dreshpak, I.S. Kusplyak]. – K.: FOP Moskalenko O. M., 2017. – 60 s. [Elektronnyy resurs]. – [onat.edu.ua](https://onat.edu.ua) Retrieved from: [https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part\\_011\\_Feb\\_2018.pdf](https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_011_Feb_2018.pdf) [in Ukrainian].
4. Ekonomichnyy potentsial vidkrytykh danykh dlya Ukrainy : A. Koval'chuk, V. Khanzhyn, YA. Kudlats'kyy: Prozorist' ta pidzvitnist' v derzhavnomu upravlinni ta posluhakh / TAPAS – Kyiv's'ka shkola ekonomiky –

2018. [Elektronnyy resurs]. – tapas.org.ua Retrieved from: <http://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/1524641131.pdf> [in Ukrainian].

5. Krakovets'kyy O., Vidkryti dani v Ukraini : Navchal'nyy posibnyk, 2017 [Elektronnyy resurs]. – leanpub.com Retrieved from: <http://leanpub.com/opardatainua> [in Ukrainian].

6. Materialy IV Natsional'noho forumu IT-dyrektoriv orhaniv vlady, prysvyachenyy rozvytku tekhnolohiy na suspil'stvo : Kyyiv – 2018 [Elektronnyy resurs]. – www.forumitdir.eu Retrieved from: <https://www.forumitdir.eu/> [in Ukrainian].

7. Otsinka hotovnosti Ukrainy do zaprovadzhennya vidkrytykh danykh [Assessment of Ukraine's readiness for the implementation of open data]. – www.ua.undp.org Retrieved from: [http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic\\_governance/open\\_data\\_readiness\\_assessment\\_ukr.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/open_data_readiness_assessment_ukr.html) [in Ukrainian].

8. Pro vnesennya zmin do Polozhennya pro nabory danykh, yaki pidlyahayut' oprylyudnennyu u formi vidkrytykh danykh [About making changes to the Regulation on data sets to be published in the form of open data]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

9. Pro dostup do publichnoyi informatsiyi : Zakon Ukrainy [On access public information]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].

10. Khartiya vidkrytykh danykh : [Elektronnyy resurs]. – opendatacharter.net Retrieved from: <https://opendatacharter.net/principles/> [in English].

11. Pro zatverdzhennya planu diy z realizatsiyi pryntsyypiv Mizhnarodnoyi khartiyyi vidkrytykh danykh : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lystopada 2018 r. # 900-r : [Elektronnyy resurs]. – zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro nabory danykh, yaki pidlyahayut' oprylyudnennyu u formi vidkrytykh danykh : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 zhovtnya 2015 r. # 835 : [Elektronnyy resurs]. – zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Yak uryad vidkryvaye dani: pershyy misyats' vykonannya postanovy [How does the government open the data: the first month execution of the

ruling]. – texty.org.ua Retrieved from: [http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/83774/Jak\\_urad\\_vidkryvaje\\_dani\\_pershyj\\_misac\\_vykonanna?a\\_srt=&a\\_offset=2597](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/83774/Jak_urad_vidkryvaje_dani_pershyj_misac_vykonanna?a_srt=&a_offset=2597) [in Ukrainian].

14. Introduction: a decade of open data: – [Elektronnyy resurs]. – opendatabarometer.org Retrieved from: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#introduction> [in English].

15. The five stars are open data : [Elektronnyy resurs]. – 5stardata.info/en Retrieved from: <https://5stardata.info/en/> [in English].

16. The Open Data Barometer: [Elektronnyy resurs]–opendatabarometer.org Retrieved from: <http://opendatabarometer.org> [in English].

**Received: 12.09.2018**

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Токар Олег Володимирович:** ДП «Інфоресурс»: вул. Олександра Довженка 3, м. Київ, 03057, Україна

**Oleh Tokar:** InfoResurs: str. Alexander Dovzhenko 3, Kyiv, 03057 Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0002-2106-9950**

**E-mail: [info@inforesurs.gov.ua](mailto:info@inforesurs.gov.ua)**

**Єрко Інна Анатоліївна:** Міністерство освіти і науки України: Про-спект Перемоги 10, м. Київ, 01135, Україна

**Inna Erko:** Ministry of Education and Science of Ukraine: 10 Ploshcha Peremohy, Kyiv, 01135 Ukraine

**E-mail: [d\\_idu@ukr.net](mailto:d_idu@ukr.net)**