

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 342.5:347.136:35.078.3

ВІДКРИТІ ДАНІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Горбата Л.П.

Національний університет біоресурсів та природокористування України

У статті досліджено стан та визначено основні тенденції розвитку відкритих даних як інструменту інформаційної відкритості. Розглянуто поняття «відкриті дані» та окреслено принципи відкритості даних у діяльності органів влади. З'ясовано законодавче підґрунтя використання відкритих даних у роботі органів публічної влади. Проведено зіставлення міжнародних рейтингів відкритих даних з точки зору місця України у них. На основі аналізу діяльності Ірпінської міської ради висвітлено ряд проблемних питань з відкритості даних та запропоновано коло рекомендацій щодо втілення політики із відкриття даних.

Ключові слова: відкриті дані, публічна інформація, електронне урядування, інформаційна відкритість, органи публічної влади.

Постановка проблеми. Відкритість влади є однією з необхідних передумов сталого демократичного розвитку та запорукою здійснення ефективною політики. Прозорість влади дає можливість реального громадянського контролю, забезпечує права людини та зміцнює довіру громадян до влади. Відкритість органів публічної влади прямо залежить від запровадження в їх діяльність відкритих даних, які сприяють ефективному публічному управлінню, покращенню якості публічних послуг. Вони є наслідком якості політики через прийняття рішень на основі достовірної і повної інформації. Використання відкритих урядових даних дає можливість зміцнювати інвестиційний потенціал, створювати робочі місця та підтримувати економічне зростання. Повноправне інтегрування України у міжнародний інформаційний простір можливе за умови вільного вироблення, зберігання, поширення, обміну та використання інформації і гарантованого доступу до неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існують різні підходи до визначення поняття «відкриті дані». Проблематика відкритості висвітлена у працях дослідників: А. Газіна, І. Бегтіна, І. Грищенко, А. Сакояна, П. Малкова, І. Радченка та інших. Н. Грицяк, І. Лопушинський, Н. Нижник, О. Маруженко у своїх працях відзначають, що держава в особі своїх органів й організацій залишається виробником і найбільшим споживачем інформації водночас. Комплексне наукове дослідження органів виконавчої влади України як суб'єкта інформаційних правовідносин в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні зробили І. Арістова та М. Кузнецова. П. Клімушин, Д. Спасібов у своїй праці розглядали інноваційні сервіси відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-Уряду. М. Дурман, І. Тохтарова досліджували відкриті дані як інструменти інформаційного забезпечення прозорості публічної влади. У царині розробки цієї теми працювали Тім Бернерс-Лі, який запропонував п'ятизіркову схему розгортання для відкритих даних; Е. Саммерс – розви-

нув візуалізацію відкритих даних, К. Гаттерідж – розробив курс відкритих даних для програмістів, К. Форсберг, що запропонував підсвічування відкритих даних та інші іноземні науковці.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте «відкриті дані» як інструмент інформаційної відкритості у діяльності органів публічної влади було розглянуто фрагментарно. Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань цієї публікації.

Мета статті. Метою статті є з'ясування ролі запровадження інструменту «відкриті дані» у діяльності органів публічної влади. Дослідження безпосередньо пов'язане із науковими розвідками кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Виходячи з мети, поставлено такі завдання:

- проаналізувати наукові дослідження в галузі науки державного управління щодо впровадження інструменту «відкриті дані» в діяльність органів публічної влади;
- з'ясувати рівень впровадження відкритих даних органів публічної влади;
- в'яснити роль інструменту електронного урядування та окреслити першочергові завдання щодо впровадження «відкритих даних» в діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Право на доступ до інформації є ознакою демократичності та конституційним правом людини, яке передбачене й гарантоване статтею 34 Конституції України [7], де записано право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Важливим кроком на шляху впровадження європейських стандартів відкритості і прозорості в роботу органів публічної влади стало ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [4]. Для забезпечення прозорості доступу до публічної інформації необхідне застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які за останні

десятиліття ХХ століття стали катализатором змін у житті суспільства. Своєю чергою інформаційне суспільство трансформує сучасну політичну реальність.

Електронне урядування має стати одним із інструментів, що забезпечує нові форми комунікації між громадянами, бізнесом і владою. Безперешкодний доступ до публічної інформації сприяє участі громадян у виробленні й упровадженні державної політики. Поширення Інтернету та глобальної мережі на сучасному етапі стало основою для зміцнення акцентів на зв'язки з громадськістю. Службовці отримали можливість спілкуватися безпосередньо з громадянами та поширювати інформацію серед них [5].

Основними формами електронної взаємодії влади й суспільства є упровадження електронного урядування як взаємодії органів публічної влади (ОПВ) і громадян та формулювання мотиваційних засад, залучення членів територіальної громади до взаємодії з ОПВ через використання новітніх інформаційних технологій.

Систему взаємодії ОПВ і громадян складають механізми взаємодії (включаючи інструменти такої взаємодії) та інфраструктура взаємодії. Одним із найбільш впливових є інформаційний механізм взаємодії. Процес взаємодії громадян і ОПВ пов'язаний насамперед з обміном інформацією. Будь-який аспект цієї взаємодії як потребує різномірної інформації, так і стає її джерелом [16].

Публічна інформація має свій підвид – інформацію у вигляді відкритих даних, що, згідно зі статтею 101 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4] дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний і безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

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 використання [17]. Відкритими даними може стати більшість інформації, розпорядниками якої є державні органи, за винятком конфіденційної та таємної інформації.

Існують вісім принципів відкритості державних даних, що були опубліковані за підсумками засідання робочої групи з відкритого урядування, що відбулася у Себастополі (штат Каліфорнія, США) у 2007 р.:

1. Повнота – забезпечення доступу до усіх публічних даних.
2. Первинність – відомості збираються з первинних джерел у незмінній формі з максимально можливим ступенем деталізації.
3. Своєчасність – доступ до даних має забезпечуватись достатньо швидко.
4. Доступність для широкого кола споживачів.
5. Придатність до машинної обробки (структурованість).
6. Відсутність дискримінації щодо доступу: реєстрація не повинна вимагатись.
7. Відсутність пропріетарних форматів.
8. Відсутність ліцензування. Але можуть бути встановлені розумні обмеження щодо забезпечення безпеки, захисту права на недоторканість приватного життя [18].

Ключові принципи відкриття державних даних викладено у Хартії відкритих даних, що була підписана лідерами країн «Великої сімки» на саміті у 2013 р. Вони містять, зокрема, норми які узгоджуються з принципами, викладеними вище:

– відкриті дані «за умовчанням» – надання відкритих даних за умовчанням, дотримуючись при цьому норм національного та міжнародного законодавства у сфері захисту прав інтелектуальної власності, конфіденційної або таємної інформації;

– якість та кількість – зобов'язання своєчасно оприлюднювати відкриті державні дані: актуальні, максимально деталізовані, точні, за можливості в оригінальному вигляді та незмінній формі;

– використання всіма – публікувати у відкритих форматах, а також не застосовувати бюрократичні та адміністративні бар'єри при отриманні доступу;

– опублікування даних для підвищення ефективності управління: обмін технічними знаннями та досвідом, прозорість у процесі збору, розробки стандартів та оприлюднення даних;

– опублікування даних для розвитку інновацій [6].

Розвиток електронного урядування одним із пріоритетних напрямів реформування системи публічного управління в Україні визначено Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» та Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [15; 2].

Основними завданнями в рамках даного напрямку реформи публічного управління, що передбачено реалізувати до 2020 р., є: завершення переходу органів публічної влади на електронний документообіг та їх інтеграція до системи електронної взаємодії органів публічної влади; створення та вдосконалення відкритих публічних реєстрів; електронізація адміністративних послуг – не менше 80 електронних адміністративних послуг третьої стадії розвитку, та 40 – четвертої стадії розвитку; розвиток відкритих даних – збільшення кількості наборів відкритих даних та покращення їх якості [15].

Низка законів та постанов, прийнятих у 2015 році, законодавчо врегулювала надання інформації про діяльність органів публічної влади у формі відкритих даних. Це такі законодавчі акти як: Закон України № 319-VIII від 09.04.2015 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» [10], Закон України від 09.04.2015 № 313-VIII «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних» [11], постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [12]. Інструмент «відкриті дані», врегульовано такими Законами України «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про захист персональних даних» [13], «Про відкритість використання публічних коштів» [8], «Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції» [9], «Про публічні закупівлі» [14], Поста-

нова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 867 «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» [1].

Розпорядники інформації згідно з «Положенням про набори даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [12] публікують відомості, визначені у переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Розпорядник інформації забезпечує актуальність набору даних через його оновлення через не більше як п'ять робочих днів з дня внесення змін до набору даних [12] на його офіційному веб-сайті та на його веб-сторінці на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних [3].

Уряд затвердив порядок ведення Єдиного державного порталу відкритих даних, який створено на вимогу Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4] та постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [12].

Портал створено для забезпечення своєчасного розміщення органами влади інформації, яка підлягає оприлюдненню, а також будь-яких інших даних, що відповідають визначенню публічної інформації у формі відкритих даних; оприлюднення та регулярного оновлення розпорядником інформації відкритих даних на Порталі; забезпечення спільних правил щодо оприлюднення інформаційних матеріалів у формі відкритих даних; для своєчасного розміщення повної та достовірної інформації; ефективних двосторонніх комунікацій і каналів зворотного зв'язку [3].

Будь-яка особа з обов'язковим посиланням на джерело отримання інформації може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі з комерційною метою, у поєднанні з іншою інформацією або включаючи до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних.

Створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснюється Державним агентством з питань електронного урядування України за підтримки Кабінету Міністрів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Громадянської платформи SocialBoost, Програми розвитку ООН в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Представництва Microsoft в Україні.

На даний час збільшилася кількість наборів даних, які органи публічної влади опублікували на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних – <http://data.gov.ua>. Станом на травень 2018 р. на порталі доступно 40674 набори даних (у жовтні 2016 р. на порталі було 6987 наборів, у листопаді 2017 р. – 25109 наборів даних).

Закон України «Про доступ до публічної інформації» регламентує питання відкритих даних наступним чином: «Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання» [4].

У доповіді Департаменту ООН з економічних і соціальних питань «Керівні принципи щодо

відкриття державних даних» подано низку рекомендацій щодо втілення політики із відкриття державних даних. А саме:

1. Органи державної влади забезпечують доступ до публічної інформації он-лайн у форматах, які дозволяють доступ до інформації та її повторне використання.

2. Створювати на інституціоналізувати культуру відкритого врядування: представити план, яким чином кожен орган державної влади підвищуватиме рівень прозорості у своїй діяльності, розвиватиме співпрацю із громадськістю та залучатиме її до процесу вироблення рішень. Складником формування культури відкритості у державному управлінні є підвищення рівня інформованості державних службовців щодо переваг відкриття державних даних.

3. Для забезпечення прогресу у напрямі розвитку відкритого урядування необхідна співпраця усіх органів влади, спільне подолання перешкод, які можуть виникнути на шляху запровадження відкритого урядування або ж використання нових технологій. Таким чином створювати позитивні політичні умови для формування відкритого врядування.

Важливим напрямом реалізації ініціатив із відкриття державних даних є популяризація їх використання. Поширеними засобами, що застосовуються урядами різних країн, а також міжнародними організаціями є проведення тренінгів із журналістики даних, з розробки додатків на основі відкритих державних даних, а також тематичних конкурсів або хакатонів. З цієї метою на державних порталах відкритих даних запроваджуються різноманітні інструменти зворотного зв'язку (відвідувачам надається можливість залишити свої коментарі та надсилати запити щодо наборів відкритих даних, брати участь в он-лайн форумах, запроваджується рубрика «типові запитання», проводяться тематичні навчальні семінари тощо).

Важливими кроком у напрямі розвитку відкритих даних відповідно до міжнародних принципів та стандартів стало приєднання України у 2016 р. до міжнародної Хартії відкритих даних. Про прогрес у розвитку відкритих даних також свідчить покращення позицій України у відповідних міжнародних рейтингах. Згідно з рейтингом Global Open Data Index, який складає міжнародна неурядова організація Open Knowledge International, Україна посіла 31 місце і покращила свій результат на 23 позиції порівняно з 2016 роком. У рейтингу Open Data Barometer міжнародної неурядової організації World Wide Web Foundation Україна посіла 44 місце та покращила свій результат на 18 позицій.

Найбільш схвальні оцінки Україна отримала за відкритість державного бюджету та витрат, закупівель, єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, громадських формувань та національного законодавства.

Оприлюднення наборів даних, які не впливають на ступінь прозорості та підзвітності влади та не є пріоритетними для громадськості не дають потрібного ефекту. Відповідно до результатів дослідження, проведеного в рамках складання щорічного міжнародного рейтингу відкритих даних (the Global Open Data Index), найменш відкритими в Україні є дані про землевласників,

стан довкілля, державні витрати, геопросторові дані. Представники кампаній, які готові створювати сервіси на базі відкритих даних, також відзначають небажання з боку органів влади, особливо місцевої, відкривати необхідні дані (наприклад, транспортні, земельні, екологічні, щодо комунального майна тощо) [19].

Доречним було б проаналізувати статистику запитів на публічну інформацію та визначити дані, оприлюднення яких найбільше відповідає тим суспільному запиту. Та опублікувати на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних.

Відкриті дані – це не лише підвищення прозорості та ефективності діяльності органів публічної влади, а й шлях до розвитку потужної індустрії – саме на базі державних даних, що стали відкритими, реалізуються успішні соціально-важливі та комерційні проекти [17].

На основі аналізу діяльності Ірпінської міської ради можна стверджувати, що залишаються невирішеними ще багато питань. Зокрема, перешкодами на шляху розвитку відкритих даних є:

- невисокий рівень компетентності державних службовців щодо відкритих даних. Необхідна планомірна інформаційна кампанія щодо роз'яснення наскільки позитивно впливає посилення прозорості та підзвітності органів влади на більш ефективне використання державних ресурсів, сприяння розвитку інноваційного бізнесу, покращення якості публічних послуг;

- несвоєчасне або ж не в повному обсязі оприлюднення та оновлення органами державної влади наборів державних даних, що ускладнює їх автоматизовану обробку, а отже й повторне використання.

Висновки і пропозиції. Потреба застосування в управлінні інструментів електронного урядування для надання публічної інформації в електронному вигляді на сьогодні очевидна для всіх. Так, органи публічної влади сьогодні перебувають на початковому етапі впровадження ініціативи з розвитку відкритих даних. Серед інших проблем, що ускладнюють втілення ініціативи з відкриття даних в Україні, слід відзначити такі: відсутність концептуального документу, який би визначав основні принципи, пріоритети та напрями втілення політики із відкриття даних; нерозвиненість культури відкритого урядування; відсутність єдиного підходу до збору, зберігання та управління державними даними в електронній формі; недостатній рівень підготовки персоналу органів публічної влади для роботи із відкритими даними; недостатнє фінансування ініціативи із відкриття даних; низький рівень поінформованості населення щодо відкритих даних та переваг їх використання.

Подальші дослідження проаналізованої в статті проблеми можуть бути спрямовані на розроблення теоретичних і практичних механізмів застосування інструментів інформаційно-комунікаційних технологій та механізмів електронного урядування в розробленні й запровадженні принципів відкритості інформації про свою діяльність у роботі органів публічної влади, зокрема розробка стратегії розвитку відкритих даних в Україні, проведення соціологічних досліджень для визначення видів даних, які мають найбільший попит серед населення, та категорій запитів, з якими громадяни найчастіше звертаються до органів публічної влади; вироблення стандартів збору, зберігання та управління державними даними в е-формі та стандартів якості відкритих публічних даних.

Список літератури:

1. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 867 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/867-2016-%D0%BF>.
2. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
3. Єдиний державний веб-портал відкритих даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gov.ua>.
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Клименко І.В. Технології електронного урядування : навчальний посібник / І.В. Клименко, К.О. Линьов. – Київ: Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.
6. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
9. Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції : Закон України від 15.09.2015 № 679-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/679-19>.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: Закон України від 09.04.2015 № 319-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/319-19>.
11. Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних: Закон України від 09.04.2015 № 313-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/313-19>.
12. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p>.
13. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.

14. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
16. Скопець О.В. Електронне урядування як аспект інформаційного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і членів територіальної громади / О.В. Скопець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/EkBud/2012_1/st-08.pdf.
17. Gryshchenko I.M. Development of the capacity of territorial communities / I.M. Gryshchenko, M.M. Kulaiets // Науковий вісник Полісся. – 2018. – № 2(14). Ч. 1. – С. 98–104.
18. Principles of Open Government Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://public.resource.org/8_principles.html.
19. The Open Data Barometer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opendatabarometer.org>.

Горбатая Л.П.

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация

В статье исследовано состояние и определены основные тенденции развития открытых данных как инструмента информационной открытости. Рассмотрены понятия «открытые данные» и обозначены принципы открытости данных в деятельности органов власти. Выяснено законодательная база использования открытых данных в работе органов публичной власти. Проведено сопоставление международных рейтингов открытых данных с точки зрения места Украины в них. На основе анализа деятельности Ирпенского городского совета освещены ряд проблемных вопросов по открытости данных и предложены круг рекомендаций по реализации политики по открытию данных.

Ключевые слова: открытые данные, публичная информация, электронное управление, информационная открытость, органы публичной власти.

Gorbata L.P.

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

OPEN DATA AS A TOOL FOR INFORMATION OPENNESS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

Summary

The article deals with the actual situation and the main tendencies of development of the open data as a tool of information openness. We studied the concept of "open data" and described the principles of data openness in the activities of public authorities. The legislative basis for the use of the open data in the work of public authorities has been clarified. We conducted a comparison of international ratings of the open data and the rate of Ukraine. On the basis of analysis of the Irpin City Council activities, we highlighted a number of problematic issues concerning the data openness as well as developed recommendations for implementation of the data openness policy.

Keywords: open data, public information, e-government, information openness, public authorities.