

УДК 35.073.533:659.3/.4:004](477+1-87)



**М. М. ПАВЛОВ,**  
аспірант кафедри інформаційної політики  
та цифрових технологій,  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПТУ ВІДКРИТИХ ДАНИХ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід реалізації концепту відкритих даних у системі публічного управління в умовах цифрової трансформації та розбудови цифрового суспільства, особливості нормативно-правового й інституційного забезпечення. Обґрунтовано необхідність упровадження стандартів відкритості й прозорості діяльності органів влади шляхом інституціалізації сфери відкритих даних. Запропоновано нові форми взаємодії між органами публічної влади, державними структурами, бізнесом і громадськістю в контексті роботи з відкритими даними. У статті також здійснено аналіз використання відкритих даних у контексті соціального будівництва.

**Ключові слова:** доступ до інформації, відкриті дані, розкриття інформації, державно-громадська взаємодія, цифровізація публічного управління, цифровізація.

**M. M. PAVLOV,**

Post-graduate Student, Information Policy and Digital Technologies Faculty, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### PECULIARITIES OF THE OPEN DATA CONCEPT REALIZATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

The domestic and foreign experience of the open data concept implementation in the public administration system in conditions of digital transformation and digital society development, peculiarities of normative, legal and institutional support are analyzed. The necessity of introduction of openness and transparency standards of public authorities activity through sphere of open data institutionalization is substantiated. New forms of interaction between public authorities, state structures, business and the civil society in the context of work with open data are offered. The article also analyzes the use of open data in the context of social construction.

**Key words:** access to information, open data, information disclosure, state-public interaction, digitalization of public administration, digitalization.

**Н. Н. ПАВЛОВ,**

аспірант кафедри інформаційної політики і цифрових технологій, Національна академія державного управління при Президенті України

### ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПТА ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Проанализирован отечественный и зарубежный опыт реализации концепта открытых данных в системе публичного управления в условиях цифровой трансформации и развития цифрового общества, особенности нормативно-правового и институционального обеспечения. Обоснована необходимость внедрения стандартов открытости и прозрачности деятельности органов власти путем институционализации сферы открытых данных. Предложены новые формы взаимодействия между органами публичной власти, государственными структурами, бизнесом и общественностью в контексте работы с открытыми данными. В статье также осуществлен анализ использования открытых данных в контексте социального строительства.

**Ключевые слова:** доступ к информации, открытые данные, раскрытие информации, государственно-общественное взаимодействие, цифровизация публичного управления, цифровизация.

© Павлов М. М., 2018

**Постановка проблеми.** Відкриті дані – це сучасний тренд та важливий напрям розвитку цифрового врядування. Використання відкритих даних торкається всіх сфер життєдіяльності суспільства. Це дані, які існують у форматах, придатних для машинного зчитування, та можуть бути використані неодноразово без будь-якого контролю з боку розпорядника. Основними джерелами інформації тут виступають портали відкритих даних міжнародних організацій, офіційні державні портали, портали громадських організацій (Світовий банк, Організація Об'єднаних Націй, Європейський центр журналістики тощо). Такі організації надають сервіси на основі відкритих даних щодо сфер своєї діяльності. На загальнодержавному рівні багато країн світу відкрили дані і продовжують це робити. Портали відкритих державних даних існують як на рівні держав, так і на рівні міст. Однак залишається безліч питань, пов'язаних із відкриттям даних: чому треба відкривати дані; які саме дані необхідно відкривати; як саме відкривати, як поширювати, яким чином їх стандартизувати, як їх зробити семантично інтероперабельними? Також відкритим залишається питання щодо споживачів цих даних, а саме, хто може їх використовувати. Невирішеними є також питання стосовно використання відкритих даних органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнесом, громадськими організаціями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найвагоміший внесок у вивчення проблематики “відкритих даних” зробили Т.Бернерс-Лі, запропонувавши п'ятизіркову схему розгортання для відкритих даних, та Е.Саммерс, який розвинув візуалізацію відкритих даних. Слід виокремити науковий доробок К.Гаттеріджа, розробника курсу відкритих даних для програмістів, та К.Форсберга, який запропонував підсвічування відкритих даних. Окрему цінність для проведення цього дослідження мають вітчизняні наукові напрацювання І.Арістової, В.Брижка, О.Голобуцького, М.Демкова, Д.Дубова, С.Дубової, О.Ємельяненка, О.Карпенка, П.Клімушина, І.Коліушка, Н.Коритнікової, В.Куйбіди, І.Куспяка, К.Линьова, Г.Почепцова, А.Серенка щодо інформаційно-аналітичного забезпечення та цифровізації діяльності органів публічної влади.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Невирішеною на сьогодні проблемою залишається інституційне забезпечення реалізації концепту відкритих даних в органах публічної влади України, що дасть змогу запровадити нові стандарти відкритості й прозорості діяльності органів публічної влади та створення ефективного механізму взаємодії стейкхолдерів.

**Мета статті** – порівняльний аналіз вітчизняного й зарубіжного досвіду щодо нормативно-правового та інституційного забезпечення реалізації концепту відкритих даних у системі публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Обсяг даних, що публікуються в останні роки на платформах органів публічної влади та державних структур, значно збільшився. Такі платформи відкритих державних даних спрямовані на підвищення прозорості, однак поки їх потенціал залишається нерозкритим. На сьогодні науковим надбанням стало визначення технічних та якісних меж продукування та використання відкритих даних [1]. З прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних” від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII в Україні розпочато роботу з відкритими даними. У цьому Законі було визначено поняття публічної інформації 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 [7].

Також було визначено основні норми відкритих даних, зокрема визначено, що розпорядники зобов'язані 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. Одним з головних аспектів було визначено правовий статус використання відкритих даних. Відповідно до Закону будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації [7].

Законодавець також урегулював умови публікації інформації, що містить персональні дані фізичної особи. Така інформація оприлюднюється та надається на запит у формі відкритих даних у разі дотримання однієї з умов:

- 1) персональні дані знеособлені та захищені відповідно до Закону України “Про захист персональних даних” [8];
- 2) фізичні особи (суб’єкти даних), персональні дані яких містяться в інформації у формі відкритих даних, дали свою згоду на поширення таких даних відповідно до Закону України “Про захист персональних даних”;
- 3) надання чи оприлюднення такої інформації передбачено законом;
- 4) обмеження доступу до такої інформації (віднесення її до інформації з обмеженим доступом) заборонено законом [7; 8].

Відповідно до чинного документа визначено механізм та відповідальний орган за створення переліку відкритих даних. Відтепер Кабінет Міністрів України формує перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних. Періодичність їх оновлення також визначається Кабінетом Міністрів України. Також було визначено механізм надання відкритих даних та орган, який має створювати й забезпечувати функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Відтепер ця функція забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування – Державним агентством з питань електронного урядування.

На виконання зазначеного Закону урядом України було прийнято постанову “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних” від 21 жовтня 2015 р. № 835. Наступним нормативно-правовим актом стала постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних” від 20 грудня 2017 р. № 1100, яка вносить значні зміни до врегулювання сфери відкритих даних, а саме додано основні принципи оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних: відкритість за замовчуванням; оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтеперабельність; покращене урядування і залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації. Також було нормативно закріплено визначення таких понять, як: відкритий формат, інтерфейс прикладного програмування, машиночитаний формат, метадані, набір даних, оприлюднення набору даних, паспорт набору даних, структура набору даних [6; 10; 12].

Найважливішим кроком можна вважати визначення та розширення наборів даних: 12 загальних до всіх державних установ та близько 330 спеціалізованих для окремих державних установ. Але цей перелік не є вичерпним, оскільки відповідно до п. 5 цієї постанови розпорядник інформації може оприлюднювати набори даних, які не включені до переліку, якщо інше не передбачено Законом України “Про доступ до публічної інформації”, у разі високого суспільного інтересу до таких даних (великої кількості запитів однотипної інформації; за результатами опитування громадської думки; наявності інших обставин) [8].

Завдяки внесенню останніх змін у постанову “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”, сфера відкритих даних отримала належне врегулювання та відповідає сучасним викликам. Отже, нині нормативно закріплені такі важливі аспекти: визначено сферу відкритих даних; визначено регулюючий орган; визначений керівний орган; визначено основні набори даних; визначено технічні вимоги до форматів відкритих даних та методів розповсюдження (відкриті формати файлів для структурованих даних та інтерфейс API).

Тож на підставі вивчення нормативно-правової бази можемо зробити висновок, що в цілому вона відповідає сучасним світовим вимогам, однак усе ще є окремі аспекти, які потребують удосконалення.

Для цього треба розглянути теоретико-методологічні аспекти реалізації концепту відкритих даних. Одним із ключових питань у цій сфері є класифікація відкритих даних. Для

того щоб класифікація відкритих даних стала зручною та зрозумілою Т.Бернерс-Лі розробив п'ятизіркову модель відкритості даних, згідно з якою ступінь відкритості даних зростає від першої зірки до п'ятої залежно від формату представлення даних: одна зірка – не обов'язково вимога машинного читання даних (наприклад подання у форматі PDF); дві зірки – додається вимога до машиночитання даних; три зірки – додається вимога до відкритих форматів (наприклад таким форматом даних є формат CSV); чотири зірки – додається вимога до форматів, щоб вони задовольняли відкриті стандарти RDF; п'ять зірок – присвоюються даним, представленим за моделлю RDF і включеним у світову хмару пов'язаних відкритих даних [9].

Таким чином, ще в 2006 р. було сформовано технічні вимоги до поширення інформації. На нашу думку, запропонована система виміру якості відкритих даних й досі є актуальною та відповідає сучасним вимогам.

У подальшому дослідником Дж.Тауберером під час розгляду питання відкритої держави було сформовано 14 принципів публікації відкритих даних у державній сфері, яких необхідно дотримуватись при роботі з відкритими даними:

1. Безкоштовна публікація в Інтернеті.
  2. Первинні дані, зібрані з джерел, з найкращим рівнем гранулярності, а не в сукупності чи у змінній формі.
  3. “Своєчасні: дані стають доступними якомога швидше, щоб зберегти цінність даних”. Дані не відкриті, якщо вони передаються лише після того, як це занадто пізно, щоб воно було корисним для громадськості.
  4. Доступні: дані доступні найширшому діапазону користувачів у найширшому діапазоні цілей.
  5. Придатні до аналізу: найважливіша цінність відкритих державних даних залежить від здатності громадськості самостійно аналізувати вихідні дані, а не покладатися на власний аналіз уряду.
  6. Недискримінаційні: дані доступні кожному, без будь-яких вимог, реєстрації, раси, національності тощо.
  7. Не патентовані: дані доступні у форматі, за яким жоден суб'єкт не має виняткового контролю.
  8. “Без ліцензії, або спеціальна відкрита ліцензія”. Поширення даних не обмежується законодавством про інтелектуальну власність, такими як авторські права, патенти чи торговельні марки, договірні умови чи інші довільні обмеження.
  9. Постійність: дані повинні бути доступними у визначеному (незмінне посилання на відкриті дані) місці в Інтернеті на необмежений термін.
  10. Безпечні формати файлів: “Державні органи, що публікують дані в Інтернеті, завжди повинні намагатися публікувати, використовуючи формати даних, які не містять виконуваний вміст (exe, bat, vbs)”.
  11. Походження та довіра: “Опублікований вміст має бути підписаний цифровим підписом або включати атестацію дати публікації/створення, автентичності та цілісності”.
  12. Свобода для громадськості: громадськість найкращим чином може визначити, які інформаційні технології найкраще підходять для програм, які громадськість має намір створити для себе для використання відкритих даних;
  13. Публічний нагляд. Громадськість повинна мати змогу звертатися до органів публічної влади та державних структур для покращення якості та кількості наборів відкритих даних.
  14. Міжвідомча координація. Оскільки два набори даних стосуються однакових речей, творці наборів даних повинні прагнути зробити їх сумісними (семантична інтероперабельність) [9].
- Останнім часом концепція відкритих даних стрімко розвивається – із суто спеціальної та вузьконаправленої теми вона перетворилась на надзвичайно актуальну і прикладну, стала об'єктом уваги бізнес-структур, державних інститутів, громадянського суспільства. Дедалі частіше відкриті дані використовуються в процесі розробки соціально-економічних програм

розвитку держави. Використання в бізнесі сприяє створенню більш прозорого середовища ринкової конкуренції. Громадяни можуть отримувати будь-яку інформацію у сфері державного управління та надання державних сервісів (послуг), обсягу власних соціальних і політичних повноважень тощо.

Стандарти відкритих даних є важливим елементом сильної інфраструктури даних та використовуються для багатьох додатків, від сумісної інфраструктури до публікації інформації. Високоякісні дані зміцнюють інфраструктуру даних, а відкриті стандарти для даних можуть допомогти покращити дані. Відкриті стандарти для даних – це також і технічні продукти, що складаються зі специфікації, схеми, моделі даних, словника або офіційного списку правил. Вони можуть бути використані для стимулювання співпраці, реалізації політики та стрімкого розвитку економіки.

Популярні (кількісні) способи вимірювання успіху стандарту включають підрахунок кількості організацій, які приймають відкритий стандарт даних, кількість відкритих наборів даних, що їх використовують, та інструменти або служби, розроблені для його підтримки.

Для більшості відкритих стандартів створені дані повинні містити очікувані поля, використовувати правильні коди, публікуватися з очікуваним періодом, бути повними та мати сенс для користувачів відкритих даних. Відмінний відкритий стандарт для даних надає інструменти та підтримку, які допомагають розпорядникам даних створювати й перевіряти наявність якісних даних, зокрема інструментів перевірки, попереднього перегляду та порівняння даних.

Відкриті стандарти для даних можуть надати розпорядникам даних інформацію про те, як часто дані повинні публікуватися, або забезпечувати спосіб поділу своїх графіків публікації та оновлення їхніх наборів даних.

Оскільки відкриті стандарти для даних, як правило, зосереджуються на конкретній темі або предметі, правильна документація та управління допомагають користувачам даних вирішувати, чи правильно опубліковано набори даних для їхніх цілей. Використання стандартів дає розпорядникам відкритих даних доступ до спільних інструментів, служб та підтримки спільноти, зменшуючи бар'єри для входу, щоб вони могли зосередити увагу на покращенні якості та використанні даних.

На сьогодні у світі перебуває у відкритому доступі понад 1 млн наборів відкритих даних: з них 95% викладені відомствами трьох країн: США, Канади і Франції [3]. Можемо припустити, що незабаром до створення ринку для додатків на основі відкритих даних долучаться й інші держави, збільшуючи “виробництво” відкритих даних. Таким чином, відкриті знання, відкрита допомога, відкрита діяльність органів влади – це три ключових зрушення, що трансформують світовий розвиток і сприяють розв'язанню глобальних проблем. Формується новий світовий тренд – екосистема потоків відкритих знань та інформації.

Як уже було сказано, США належить до країн-лідерів у сфері відкритих даних. Тут відкриті дані визначаються як загальнодоступні структуровані дані, що надаються в машиночитаних форматах. Обов'язки департаментів і агентств США закріплені в “Меморандумі для керівників департаментів і агентств”:

– розміщення відкритих даних на спеціально створених сайтах, на офіційних сторінках і на єдиному порталі data.gov;

– розробка та щорічне оновлення Плану по розміщенню інформації у відкритому доступі, у тому числі у формі відкритих даних, із зазначенням політики у сфері розміщення відкритих даних, основних інформаційних ресурсів і здійснюваних заходів;

– ведення реєстру відкритих даних на офіційних сайтах, а також на порталі data.gov.

На єдиному порталі відкритих даних США публікуються державні і недержавні дані. Перші перебувають у вільному і безкоштовному доступі. Набори даних, що публікуються від імені інших осіб, можуть поширюватися на умовах ліцензії, інформація про яких повинна вказуватися в описі конкретного набору даних. У США відкриті дані не містять інформації, доступ до якої може бути обмежений законодавством про державну або іншу таємницю.

У США сфера відкритих даних активно розвивається і є затребуваною суспільством, що ілюструється такими прикладами використання відкритих даних. Адміністрація м. Нью-Йорк проводить конкурси серед розроблених корисних додатків на основі відкритих даних. Наприклад, додаток “Work+” дає можливість у режимі реального часу відслідковувати райони міста, де найбільш комфортно працювати.

Ще одним прикладом реалізації інституційного забезпечення концепту відкритих даних може слугувати досвід Великобританії, де відкриті дані визначаються як дані, що розміщуються в машиночитаних форматах, до яких забезпечується вільний (без реєстрації) безкоштовний доступ. При цьому створено єдиний портал відкритих даних, на якому розміщуються державні і недержавні відкриті дані. Також портал є агрегатором даних, які могли бути розміщені раніше. Користувачеві пропонується разове та повторне використання інформації вільно і гнучко при дотриманні низки умов:

- можливість перетворювати і комбінувати з іншою інформацією;
- заборона на спотворення і введення в оману інших осіб;
- заборона на використання, при якому може бути порушений Закон про захист персональних даних або недоторканність приватного життя;
- вказівка джерела інформації [10].

Безпосередньо соціальний ефект від використання відкритих даних у Великобританії можна охарактеризувати проектом “Fix My Street”, що є послугою з обговорення та повідомлення влади про проблеми, що виникають навколо міських доріг і на вулицях: погане дорожнє покриття, ями, зламані стовпи, ліхтарі, знаки дорожнього руху, непрацюючі світлофори. Проект був підтриманий муніципальною владою Великобританії і некомерційними організаціями, покликаними консолідувати суспільну позицію громадян на муніципальному рівні.

Ключовим елементом функціонування системи відкритих даних у Великобританії є Інститут відкритих даних (The Open Data Institute, The ODI), заснований винахідником Інтернету сером Тімом Бернерс-Лі та Найджелом Шадболтом, експертом з питань штучного інтелекту, який виступає за інноваційне використання відкритих даних.

Основними завданнями Інституту є поширення інноваційного використання відкритих даних у всьому світі. Інститут працює як із комерційними, так і з некомерційними компаніями та урядами з метою створення відкритої, надійної екосистеми даних, за допомогою якої люди зможуть приймати найкращі рішення та керувати будь-якими шкідливими впливами.

Інститут залучає, об’єднує та надихає людей по всьому світу до реалізації інноваційних ідей. Основними напрямками діяльності Інституту є:

- надання стратегічних порад;
- визначення того, як дані можуть допомогти досягати цілей програми;
- розробка політики та управління;
- перевірка взаємодії між загальними методами управління даними та галузевими нормами;
- надання консультацій з питань розвитку технологій, а саме створення відповідних стандартів даних та інструментів, необхідних для його підтримки;
- проведення досліджень, починаючи від створення прикладних досліджень ролі відкритих даних у певній галузі до критичної оцінки впливу;
- забезпечення навчання, у тому числі і за допомогою сумісних навчальних кейсів, електронного навчання та веб-семінарів [1].

Світовий досвід показує, що громадяни, які є учасниками проектів на основі відкритих даних та отримують інформацію про існуючі проблеми в тій чи іншій сфері, беруть активну участь у їх розв’язанні, а також сприяють протидії корупції. Із використанням відкритих даних у громадян з’являється можливість отримувати якісні державні послуги, зокрема у сфері соціальної безпеки (актуальна статистика скоєння кримінальних та інших правопорушень; інформація щодо рівня екологічного забруднення; реєстри та характеристики об’єктів культури та культурної спадщини; реєстри по об’єктах у сфері охорони здоров’я й освіти тощо).

Отримуючи інформацію про діяльність органів публічної влади, громадяни також можуть контролювати їх роботу, оскільки в інформаційні масиви включаються дані про те, де, коли, що сталося, які наслідки або результати були отримані. За всіма напрямками набори відкритих даних можуть нарощувати не тільки органи публічної влади та державні структури, а й волонтери і зацікавлені громадяни. Наприклад, громадяни можуть виправляти помилки, що стосуються їх персональних даних; додавати нову інформацію про події, що відбулись, або анонси подій за допомогою комп'ютерів, мобільних засобів зв'язку та іншої техніки.

Крім того, участь громадян у проектах на основі відкритих даних дає змогу створювати нові програмні додатки, які сприяють інформуванню в реальному часі щодо основних сфер життєдіяльності суспільства. Такі додатки полегшують роботу з великими масивами інформації і підвищують їх якість. Наявні дані найчастіше потребують постійної перевірки й уточнення, а допомога громадян у цьому процесі шляхом публічного обговорення вимагає значно менше зусиль з боку державних органів, що знижує трансакційні витрати управління.

Бізнес-структури використовують відкриті дані з метою створення нових комерційних продуктів або вдосконалення наявних. Для цього держава повинна переводити всю інформацію (дані) в машинозчитуваний вигляд і надавати її споживачам без ліцензійних, юридичних та інших обмежень. Таким чином, держава дає можливість використовувати відкриті дані вільно, без додаткових фінансових витрат, що стимулює економічний розвиток малоприбуткових структур (наприклад у сфері освіти, транспорту, охорони здоров'я, екології і т.д.).

Таким чином, сфера відкритих даних за кордоном активно розвивається, що відображається в наявності необхідної нормативно-правової бази, значної кількості розміщених наборів даних, а також прикладів успішного комерційного і соціального використання інформації у формі відкритих даних. Разом з тим міжнародне співробітництво, що виражається в підписанні країнами G8 "Хартії відкритих даних "Групи восьми", сприяє стандартизації підходів до розвитку відкритих даних у різних країнах, а також використання найкращого міжнародного досвіду.

Незважаючи на ефективність роботи з відкритими даними за кордоном, застосування цієї інноваційної технології в Україні стикається з низкою проблем, серед яких:

- консерватизм у діяльності органів публічної влади;
- недостатній рівень цифрової компетентності публічних службовців та громадян (особливо стосується малих міст і сільської місцевості);
- низький рівень покриття території широкопasmовим Інтернетом (часто пов'язаний із недостатнім фінансуванням);
- несвочасність розміщення матеріалів на сайтах;
- необхідність постійного вдосконалення інформаційних систем та механізмів управління у сфері відкритих даних [2].

Попри це, наша країна вже набула певного досвіду на шляху запровадження відкритих даних. Так, уже з'явилися перші елементи інтерактивного спілкування громади, влади і бізнесу; створюються інформаційні служби органів державної влади, які надають відповіді на запити громадян та бізнесу; здійснюється передача через Інтернет довідок, договорів тощо; оприлюднюються нормативно-правові акти, організаційні заходи; здійснюється передача звітності до органів державної влади й органів місцевого самоврядування [2]. У великих містах громадяни вже давно стали постійними користувачами та споживачами інформації й інформаційних послуг. Особливо широке використання сервісів, що надають у реальному часі інформацію щодо ситуації на дорогах, про найближчі заклади охорони здоров'я, культури та відпочинку, мережі громадського харчування, об'єкти соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, тощо.

На сьогодні органи публічної влади використовують у своїй роботі потужні масиви персональної інформації щодо мешканців відповідних територій, а також державних сервісів, спрямованих на забезпечення їх життєдіяльності. При цьому робота з такою інформацією на місцевому рівні може стати серйозною проблемою з огляду на низку перешкод, серед яких:

- некоректний формат даних, що зберігаються в органах публічної влади;
- неповнота даних, помилки, застарілі дані;
- існування масивів інформації в паперовому вигляді;
- відсутність спеціалістів з обробки даних;
- відсутність в управлінському апараті розуміння кінцевої цілі використання відкритих даних.

Як свідчить світова практика, саме відкриття даних, які мають на меті опис діяльності органів влади, слугує стимулом для громадян до активності, бажання бути ще більш поінформованими щодо всіх проблем і перспектив взаємодії. Однак в Україні рівень участі громадянського суспільства у проектах з відкритими даними, без якої практично неможливо використовувати механізм зворотного зв'язку або формувати широку дискусію щодо шляхів розв'язання проблеми, на сьогодні є незадовільним.

О.Карпенко вважає, що саме цифровізація стає світовою тенденцією та головною рушійною силою четвертої індустріальної революції "Industry 4.0". На думку вченого, основою належного врядування в Україні має стати цифрова адженда (цифровий порядок денний), при чому всі дії сервісної діяльності органів публічної влади мають здійснюватися в цифровому вигляді. Наукові доробки кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України мають на меті вивчення кращих практик реалізації й упровадження цифрових стратегій країн Європи і світу в цілому в контексті сервісно-орієнтованої державної політики [9].

Ураховуючи зарубіжний досвід, зазначений раніше, та стан вітчизняної сфери відкритих даних, вважаємо необхідним створити в Україні відповідну державну інституцію (на кшталт Інституту відкритих даних у Великобританії). До сфери повноважень такого Інституту необхідно віднести:

- взаємодію з розпорядниками інформації та створення стандартів і паспортів наборів відкритих даних;
  - взаємодію з бізнесом та громадськістю задля врахування їх потреб при стандартизації й паспортизації наборів даних;
  - розробку та опублікування методики створення наборів даних;
  - створення і опублікування стандартів наборів даних;
  - вироблення державної політики у сфері відкритих даних;
  - взаємодію з міжнародним суспільством у сфері відкритих даних;
  - створення школи для навчання щодо роботи з відкритими даними (державних службовців, представників бізнесу, громадянського суспільства);
  - методологічну та наукову підтримку створення хабів (місце, де розробляють стартапи) з відкритих даних;
  - ведення обліку кейсів та стартапів;
  - постійний аудит відкритих даних на відповідність стандартам;
  - удосконалення єдиного державного сайту з відкритими даними з метою дотримання встановлених принципів відкритих даних;
  - взаємодію з розробниками програмного забезпечення задля дотримання принципів відкритих даних як для користувачів відкритими даними, так і для тих, хто буде наповнювати єдиний державний сайт відкритих даних;
  - упровадження успішних кейсів через хаби на інших територіях, у тому числі для державних органів, бізнесу та громадськості;
  - розробку інших наборів даних (наприклад статистичні дані щодо екології Азовського моря) у різних сферах;
  - проведення щорічного аналізу результатів упровадження всіх принципів відкритих даних.
- Створення такої інституції сприятиме функціонуванню системи публічного управління на засадах сервісно-орієнтованої державної політики.



**Висновки.** Проведене дослідження свідчить, що факт публікації на порталі відкритих даних не робить ці дані відкритими за замовчуванням. Відкритими можуть уважатись дані, які відповідають визначеним якісним критеріям, що зробить їх використання або аналіз доступними. На сьогодні більшість розпорядників інформації припускаються досить однотипних помилок, серед яких:

1. Відсутність у розпорядників даних розуміння принципів відкритих даних, зокрема того, що необхідно оприлюднювати первинні дані та/або експортувати їх із власних інформаційних систем.

2. Розпорядники даних використовують некоректні формати збереження файлів під час завантаження даних на data.gov.ua.

3. Відсутність упорядкованості наборів даних та ресурсів; недооцінюється важливість присвоєння коректної назви набору даних (майже 47% назв наборів на data.gov.ua не повною мірою відповідають нормативно-встановленим вимогам).

4. Некоректне формулювання розпорядниками даних ключових слів, що впливає на швидкість та якість пошуку інформації.

Таким чином, розпорядникам під час роботи з відкритими даними необхідно приділяти однакову увагу як кількості, так і якості наборів відкритих даних, усвідомлювати важливість розміщення відкритих даних, знати основні принципи відкритих даних та спиратися на стандарти їх оприлюднення.

Серйозним управлінським викликом є постійне зростання та дублювання сайтів публікацій відкритих даних: кожна державна установа формує свої правила публікації та організовує свої аутентичні сервіси публікацій. Таким чином, кожен сервіс із публікації відкритих даних є унікальним і несумісним з іншими сервісами, що значно ускладнює розробку сервісів на основі цих технічно різних наборів та призводить до збільшення вартості розробки продуктів на основі відкритих даних. Як наслідок, реалізація концепту відкритих даних втрачає свою ефективність та актуальність.

З метою розв'язання зазначеної проблеми запропоновано створити в Україні державну інституцію на зразок Інституту відкритих даних у Великобританії, яка виконуватиме роль центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері роботи з відкритими даними та регулюватиме питання їх формування, поширення і використання відповідно до міжнародних принципів та стандартів.

**Перспективи подальших розвідок.** Подальші наукові розвідки варто присвятити питанням вітчизняної стандартизації роботи з відкритими даними; нормативно-правового закріплення діяльності Інституту відкритих даних в Україні; удосконалення форм і методів державно-громадської взаємодії з використанням відкритих даних.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Tim Berners-Lee. Linked Data : станом на 26 трав. 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>. – Назва з екрана.

2. Абраменко Ю. Ю. Зарубіжний досвід е-врядування та проблеми його імплементації в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Ю. Абраменко, І. А. Чикаренко. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09ayurpu.pdf>. – Назва з екрана.

3. Гандзюк К. Відкриті дані [Електронний ресурс] / К. Гандзюк. – Режим доступу : [http://most.ks.ua/news/url/vidkriti\\_dani\\_angl\\_open\\_data](http://most.ks.ua/news/url/vidkriti_dani_angl_open_data). – Назва з екрана.

4. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 867 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 97. – С. 22.

5. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 686-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 196. – 20 жовт.

6. Дурман М. О. Відкриті дані як інструмент інформаційного забезпечення прозорості публічної влади [Електронний ресурс] / М. О. Дурман, І. М. Тохтарова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. наук. фах. вид. / Херсон. нац. техн. ун-т. – 2017. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\\_2017\\_1\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf). – Назва з екрана.

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII : станом на 26 трав. 2018 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/319-19>. – Назва з екрана.

8. Про захист персональних даних : Закон України [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>. – Назва з екрана.

9. Карпенко О. В. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні / О. В. Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – 2017. – Вип. 3 (71). – С. 57–61.

10. Національний інститут стратегічних досліджень. Основні принципи використання та доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: зарубіжний досвід для України [Електронний ресурс] : аналіт. зап. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2297/>. – Назва з екрана.

11. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовт. 2015 р. № 835 : станом на 26 трав. 2018 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-п>. – Назва з екрана.

12. Про внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2017 р. № 1100 : станом на 26 трав. 2018 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1100-2017-п>. – Назва з екрана.

## REFERENCES

1. Tim Berners-Lee. Linked Data. : stanom na 26.05.2018 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

2. Abramenko Yu.Iu. Foreign experience of e-governance and its implementation in Ukraine [Elektronnyi resurs] / Yu. Yu. Abramenko, I. A. Chykarenko // Rezhym dostupu: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09ayupiu.pdf>.

3. Handziuk K. Open data [Elektronnyi resurs] / K. Handziuk // Rezhym dostupu: [http://most.ks.ua/news/url/vidkriti\\_dani\\_angl\\_open\\_data](http://most.ks.ua/news/url/vidkriti_dani_angl_open_data).

4. Some Issues of Disclosure of Public Information in the Form of Open Data: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 lystop. 2016 r. № 867 // Ofitsiyni visnyk Ukrainy. – 2016. – № 97. – S. 22.

5. Some questions of joining the International Charter of Open Data : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 veres. 2016 r. № 686-r // Uriadovi kurier. – 2016. – № 196. – 20 zhovt.

6. Durman M. O. Open Data as an Instrument of Information Security for Transparency of Public Power [Elektronnyi resurs] / M. O. Durman, I. M. Tokhtarova // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia : elektr. nauk. fakh. vyd. / Kherson. nats. tekhn. un-t. – 2017. – № 1. – Rezhym dostupu do zhurn. : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\\_2017\\_1\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf).

7. On Amendments to Some Laws of Ukraine on Access to Public Information in the Form of Open Data : Zakon Ukrainy № 922-VIII vid 25.12.2015 : stanom na 26.05.2018 [Elektronnyi resurs] // Zakonodavstvo Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon.rada.gov.ua/go/319-19>

8. On protection of personal data : Zakon Ukrainy [Elektronnyi resurs] // Zakonodavstvo Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

9. Karpenko O. V. Tsyfrove vriaduvannia: imperatyvy realizatsii v Ukraini / O. V. Karpenko // Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats ORIDU. – 2017. – Vyp. 3(71). – S. 57-61.

10. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. Basic principles of the use and access to public information in the form of open data: foreign experience for Ukraine: Analitychna zapyska // Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/2297>

11. On Approval of the Regulation on data sets to be made public in the form of open data : Postanova KMU vid 21.10.2015 roku № 835 : stanom na 26.05.2018 [Elektronnyi resurs] // Zakonodavstvo Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p>.

12. On amendments to the Provision on data sets to be made public in the form of open data : Postanova KMU vid 20.12. 2017 roku № 1100 : stanom na 26.05.2018 [Elektronnyi resurs] // Zakonodavstvo Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1100-2017-p>.

### SUMMARY

The instruments of interaction between the state and society in our country, including political, socio-economic and information-communication, are constantly being improved under the influence of the moving changes and challenges that influence the policymaking processes. At the same time, the policy requires evolutionary changes to management approaches and application of service-oriented mechanisms for its formation and implementation.

The article analyzes the domestic and foreign experience of open data in public administration system in the conditions of society digitalization. The introducing open data standards demand for the transparency of the public authority's activities was carried out. The mechanisms for open data standards implementing through the institutionalization of the open data sphere, as well as the newest forms of interaction between public authorities, government structures, business and the civil society were proposed. The author of the article conducted an analysis of the open data usage in the context of social construction.

More and more open data are published by the public authorities in Ukraine, and this is done within the reforming framework. The author understands the term "open data" as information to which anyone has access, and which anyone can circulate and use. More and more companies, organizations, representatives of civil society use open data in order to learn more about the government activities and to be able to create new tools and generate new ideas.

Ukraine is at an early stage in the open data development. Some progress has been made since the adoption of the Law on Access to Public Information 2011 and amendments to it, focusing on open data and adopted in 2015, as well as the launch of the 2014 Open Data Web Portal and accession to the Open Data Charter in 2016. The key data sets publication, in particular public procurement data and official's property declarations, as well as support of an active open data community, which includes start-ups, public technology organizations and journalists, led to a significant strengthening of Ukraine's position in international open data ratings.

Open data helps to develop products and services and assess future demand. Open data can both improve access to available goods and services, and develop new, more targeted or personalized ones. There are new business models that focus on creating value based on data instead of profit from their sale. As a result, new services are being developed, new jobs are being created and additional opportunities for trade and investment are emerging. More benefits come from users who get better and more efficient services.

Ukraine has made significant progress in open data uncovering and developing an ecosystem around these data to promote their productive use. Most of this development is the result of close cooperation between the government and civil society. In recent years, an unprecedented amount of public information has become open, in particular, company registers, court decisions and public transactions. This has contributed to greater efficiency and cost savings, as well as the emergence of new and better services, new business models and efficient markets.

The conducted research has shown that at the national level many countries of the world have discovered data and continue to do so. Public data portals exist both at the state level and at the local level. At the same time, a number of questions remain concerning the mechanisms of data discovery, the data categories to be published, and so on.

The author proves that the main problem for today is the open data concept implementation in public authorities and their institutional support. It was proposed to establish the Open Data Institute that will help to ground new standards for the public authorities' openness.

The article analyzes the latest researches and publications of both domestic and foreign researchers on the issue of information and analytical support and digitalization of the public authorities' activities. The comparative analysis of domestic and foreign experience of normative legal and institutional support for the open data concept implementation in the public administration system can serve as a basis for further research.