

Екосистема відкритих даних в Україні: рекомендації щодо впровадження політики

*Газін Андрій,
«Агенція журналістики даних»
2015 рік*

Короткий зміст

Попри значні зрушення у сфері відкриття державних даних — прийняття змін до Закону про доступ до публічної інформації, випуск Постанови про відкриті дані, запуск Порталу публічних фінансів та системи електронних державних закупівель «Prozorro», — Україна перебуває ще тільки починає створювати екосистему open data. У 2016 році Уряду загалом і Державному агентству з електронного урядування зокрема необхідно буде налагодити роботу Національного порталу відкритих даних, впровадити стандарти збору та публікації даних, збудувати інфраструктуру збереження даних, забезпечити навчання кадрового складу міністерств і державних підприємств.

Відкриті дані для Уряду, громадянського суспільства та бізнесу

Ухвалений у травні 2011 року Закон України «Про доступ до публічної інформації»¹ гарантував право кожному на отримання суспільно важливої інформації та визначав процедури доступу до подібної інформації. Однак він не містив вимог щодо форматів публікації інформації та передбачав лише реактивне (на противагу проактивному) оприлюднення даних через механізм запитів на доступ до публічної інформації.

Разом з тим у середовищі аналітичних центрів, громадських активістів та ІТ-розробників визрівала потреба в регулярно оновлюваній публічній інформації у формі відкритих даних², тобто у структурованих машиночитаних форматах.

Наявність наборів даних у машиночитаних форматах суттєво полегшує роботу з ними та уможлиблює контроль за органами державної влади та місцевого самоврядування. Відкриття великих масивів даних, що їх органи влади виробляють у процесі виконання своїх обов'язків, підвищує підзвітність влади та зменшує рівень корупційних ризиків, створює новий ринок аналітичних продуктів, а також соціально корисних сервісів і застосунків, на розроблення котрих у держави нема ані фінансів, ані компетенцій.

¹ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

² Відкриті дані — публічна інформація у структурованих (csv, xml та json та ін.) форматах, доступ до якої та повторне використання котрої є вільним і безоплатним.

У 2011 році Європейська комісія оцінила ефект від відкриття даних для економіки ЄС у €40 млрд доходу щорічно³. У 2013 році консалтингова компанія McKinsey & Company підрахувала, що завдяки відкриттю даних США можуть отримувати додатковий дохід у розмірі \$3 трлн щорічно⁴. Проведені Варшавським інститутом економічних досліджень у 2014 році розрахунки засвідчили, що до 2020 року відкриття даних може принести країнам ЄС додаткових €206 млрд ВВП⁵ за рахунок покращення бізнес-процесів та заснованих на даних рішень.

Ухвалені у 2015 році Верховною Радою закони⁶ щодо доступу до публічної інформації та забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, а також Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» засвідчили наміри українського Уряду працювати над відкриттям великих масивів даних. Утім Україна перебуває ще тільки починає створювати екосистему відкритих даних.

3 Digital Agenda: Turning government data into gold http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_en.htm.

4 Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information.

5 Big and Open Data in Europe: A growth engine or a missed opportunity? Demos Europa. Warsaw Institute for Economic Studies <http://www.microsoft.com/global/eu/RenderingAssets/pdf/2014%20Jan%2028%20EMEA%20Big%20and%20Open%20Data%20Report%20-%20Final%20Report.pdf>.

6 «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних», «Про відкритість використання публічних коштів».

Фреймворки для оцінки прогресу у сфері відкритих даних

Стандарти оцінки прогресу країни у сфері відкритих даних задають кілька ключових документів і досліджень: щорічні міжнародні рейтинги Global Open Data Index та Open Data Barometer, дослідження Open Data Readiness Assessment за методологією World Bank та програмний документ країн Великої вісімки G8 Open Data Charter.

Global Open Data Index

Дослідження Open Knowledge Foundation, яке оцінює наявність та якість⁷ ключових наборів даних у 15⁸ категоріях, важливих для забезпечення прозорості діяльності та підзвітності влади, а також для створення соціально корисних сервісів.

Open Data Barometer

Дослідження World Wide Web Foundation, яке оцінює прогрес кожної країни за трьома категоріями (готовність Уряду, суспільства та бізнесу до відкриття даних, імплементація законів про відкриті дані, політичний, економічний та соціальний ефект від відкриття урядових даних) та оцінює наявність і якість ключових наборів даних у 15 категоріях.

Open Data Readiness Assessment

Дослідження World Bank, яке оцінює готовність центрального уряду, регіональних та муніципальних органів влади та окремих відомств до розробки і реалізації ініціативи з відкриття та використання урядових даних. Досліджує політичну і правову базу відкритих даних, інституційні структури, обов'язки і кваліфікації Уряду, наявність наборів даних та попит на них у медіа, громадянському суспільстві і бізнесі, екосистему відкритих даних, фінансування ініціатив з відкриття даних та інфраструктури збору, зберігання та поширення даних.

G8 Open Data Charter

Програмний документ країн Великої вісімки, прийнятий на саміті 2013 року. Формулює основні принципи роботи з відкритими даними та визначає пріоритетні сфери, в яких відкриття даних матиме найбільший ефект. G8 Open Data Charter брався до уваги під час розроблення українського законодавства у сфері відкритих даних.

⁷ Коли йдеться про наявність та якість даних, мається на увазі: існування набору даних, відкритість і доступність набору даних у цифровій формі та структурованих форматах, можливість завантажити дані одним масивом, актуальність та оновлюваність даних, джерело даних (урядова установа чи приватна компанія).

⁸ До ключових категорій даних традиційно відносять реєстр землевласників, реєстр компаній, реєстр публічних контрактів, нормативно-правову базу, публічну фінансову звітність, карти, дані про якість води та забруднення навколишнього середовища, розклад громадського транспорту, результати виборів, статистику злочинності, державні та місцеві бюджети, статистику охорони здоров'я, статистику освіти, статистику торгівлі та дані перепису населення.

Прогрес України у сфері відкритих даних

1. Стан справ до початку реформ у сфері відкритих даних

До початку активних реформ ситуація у сфері відкритих даних в Україні характеризувалася низькою готовністю Уряду та бізнесу і відсутністю або низькою якістю ключових наборів даних. Про підзвітність Уряду, використання даних у процесі ухвалення рішень, залучення до цього процесу громадськості, розробку соціально корисних сервісів не могло навіть ітися.

Так, у рейтингу Open Data Barometer 2014 року Україна посіла **55-е місце з 86 країн**⁹, поділивши його Марокко. Найближчими сусідами України у рейтингу виявилися Мавританія (54), Філіппіни (53), В'єтнам (57) і Тайланд (57). За критерієм «готовність»¹⁰ Україна отримала 37 балів зі 100 можливих, за критерієм «імплементация»¹¹ — 23 бали, за критерієм «вплив»¹² — 6 балів.

Open Data Barometer 2014, оцінки України за категоріями

Критерій	Оцінка, балів
Готовність	37
Уряд	23
Громадянське суспільство	59
Підприємці та бізнес	33
Імплементация: Наявність наборів даних	23
Підзвітність	22
Соціальна політика	19
Інновації	31
Вплив	6
Політичний	0
Соціальний	0

9 Open Data Barometer Second Edition

<http://barometer.opendataresearch.org/report/analysis/rankings.html>.

10 Готовність до відкриття даних досліджується через готовність уряду оприлюднювати набори даних, а також наявність запиту на ці дані від підприємців, бізнесу та громадянського суспільства.

11 Імплементация розглядається як доступність наборів даних за трьома категоріями — підзвітність (бюджети і витрати, законодавча база, результати виборів, база землевласників, реєстр підприємців); соціальна політика (статистика охорони здоров'я, освіти, забруднення навколишнього середовища, а також дані перепису); інновації (картографічні дані, розклад громадського транспорту, статистика злочинів, міжнародна торгівля, публічні угоди).

12 Вплив розглядається через призму того, як відкриття даних сприяє ефективності роботи та підзвітності уряду, залученню громадськості до ухвалення рішень, покращенню економічної ситуації та бізнес-клімату, а також поліпшенню екологічних умов.

Разом із країнами Африки та Азії Україна була віднесена до категорії *Capacity constrained*, тобто до тих, в яких розвитку екосистеми відкритих даних заважають неготовність уряду, громадянського суспільства та приватного сектору, недостатнє проникнення Інтернету, а також відсутність сталої практики збору та зберігання даних в електронній формі.

Більшість ключових наборів даних мають низькі оцінки через відсутність, закритість, недоступність у цифровому вигляді та структурованих форматах, нерегулярні оновлення або ж неможливість завантажити масив даних одним архівом чи отримати доступ через прикладний програмний інтерфейс.

Аналогічним чином оцінювало стан справ у сфері відкритих даних в Україні і дослідження *Global Open Data Index: Survey*. За результатами 2014 року Україна посідала **66-е місце зі 149 країн**¹³. Найкращі оцінки Україна мала в категоріях «національна статистика» (75%) та «державний бюджет» (70%). У категоріях «реєстр компаній», «результати виборів», «база законодавства», «картографія» та «геодані» Україна отримала оцінку у 45%. У категорії «розклад громадського транспорту» — 30%. Щодо майже половини ключових наборів даних у дослідженні не було відомостей.

2. Досягнення у сфері відкритих даних у 2015 році

У 2015 році в Україні відбулося кілька важливих подій, які засвідчили зростання готовності до відкриття даних в Уряді, громадянському суспільстві та бізнесі, а також значний поступ в імплементації законів про відкриті дані, і збільшення підзвітності влади та позитивного впливу на економіку внаслідок відкриття даних.

Таймлайн: Головні події у сфері відкритих даних у 2015 році

Місяць	Подія
Лютий	Запуск системи електронних державних закупівель «Prozorro»
Березень	Проведення Міжнародної конференції з відкритих урядових даних
Квітень	Ухвалення Закону «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних»
Травень	Ухвалення Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»
Червень	Реорганізація Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації та утворення Державного агентства з питань електронного урядування
Вересень	Запуск Офіційного порталу публічних фінансів України

13 *Global Open Data Index: Survey 2014*. Дослідження, яке передуює складанню міжнародного рейтингу країн за відкритістю даних. Не всі країни, які беруть участь у дослідженні, потрапляють до рейтингу. <http://global.census.okfn.org/year/2014>.

Жовтень	Випуск Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»
Грудень	Презентація результатів дослідження «Оцінка готовності України до відкритих даних» за методологію Світового банку
Грудень	Запуск Порталу відкритих даних Верховної Ради України
Грудень	Запуск інкубатора стартапів, які працюють із відкритими даними

На законодавчому рівні 2015 рік відзначився появою кількох важливих правових актів, які врегульовують доступ до публічної інформації, впроваджують поняття «відкритих даних» і формати публікації наборів даних, засновують Національний портал відкритих даних і визначають перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню.

Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»¹⁴. Визначає поняття «публічна інформація у формі відкритих даних», основні обов'язки розпорядників інформації щодо поширення такої інформації, а також першочерговий перелік інформації (відомостей), що оприлюднюватиметься у формі відкритих даних.

Закон «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних». Забезпечує доступ до інформації про бюджети органів державної влади та органів місцевого самоврядування, паспортів бюджетних програм та звітів про виконання паспортів бюджетних програм у формі відкритих даних.

Закон «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». Посилює прозорість тендерів у сфері державних закупівель та спрощує участь у процедурах закупівлі для постачальників товарів і послуг.

Закон «Про відкритість використання публічних коштів». Визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих

¹⁴ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/319-19/paran21#n21>.

даних»¹⁵. Формулює основні засади роботи з урядовими даними, визначає формати публікації даних та містить перелік із понад 300 наборів даних, які підлягають оприлюдненню на Національному порталі відкритих даних.

На інституційному рівні 2015 рік відзначився реорганізацією Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації та утворенням Державного агентства з питань електронного урядування, запуском інкубатора стартапів, які працюють із відкритими даними, а також появою ряду державних і громадських ініціатив, спрямованих на покращення доступу до публічної інформації. Серед них система електронних державних закупівель «Prozorro», Офіційний портал публічних фінансів, проект з оцифрування декларацій українських чиновників declarations.com.ua та інші.

Державне агентство з електронного урядування — центральний орган виконавчої влади, який займається впровадженням електронних послуг, електронної демократії, відкритих даних, електронної ідентифікації та інформаційних систем, електронного документообігу в органах влади. Забезпечує функціонування і адміністрування Національного порталу відкритих даних.

Національний портал відкритих даних — інформаційний ресурс, на якому міністерства та держустанови публікуватимуть і оновлюватимуть набори даних у структурованих форматах. Розроблений громадською організацією SocialBoost та переданий на баланс Державного агентства з електронного урядування. Після допрацювання має забезпечувати доступ до наборів даних через API (інтерфейс прикладного програмування).

Інкубатор стартапів, які працюють із відкритими даними — запущений за донорської підтримки центр, покликаний надавати організаційну та консультативну допомогу командам, які розробляють продукти і сервіси на основі відкритих державних даних.

Офіційний портал публічних фінансів України — інформаційний ресурс, на якому оприлюднюються всі транзакції державних установ. Надає можливість контролювати використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів Держбюджету України, бюджету АР Крим і місцевих бюджетів, органами Пенсійного фонду, підприємствами, а також фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Prozorro — електронна система публічних закупівель, яка полегшує участь підрядників у державних тендерах. Підвищує відкритість проведення держзакупівель, а отже знижує ризик виникнення корупції. Адмініструється організацією «Transparency International Україна».

15 <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248573101>.

Портал відкритих даних Верховної Ради України — інформаційний ресурс українського парламенту, на якому у структурованих форматах представлені дані про зареєстровані законопроекти, результати розгляду законопроектів народними депутатами, а також база даних нормативно-правових актів.

Declarations.com.ua — проект волонтерської організації «Канцелярська сотня», який займається розшифруванням та переведенням в електронну форму декларацій чиновників, депутатів, правоохоронців та інших державних службовців на загальнонаціональному та місцевому рівнях. Спрямований на підвищення підзвітності чиновників.

Разом з тим у трьох міністерствах — інфраструктури, фінансів, економічного розвитку і торгівлі — розпочався аудит наборів даних. Загалом в усіх міністерствах розпочалася підготовка визначених постановою Кабміну наборів даних до публікації на Національному порталі відкритих даних.

У 2015 році Україна вперше¹⁶ потрапила до рейтингу Global Open Data Index, в якому разом із ПАР, Аргентиною та Португалією поділила **54-е місце¹⁷ зі 122 країн**. Найкращі оцінки Україна отримала за категоріями «національна статистика» (75%) та «реєстр землевласників» (60%). Найгірші — за категоріями «якість води» (5%), «національні карти» (0%), «забруднення навколишнього середовища» (0%).

3. Фактори, що стоять на заваді розвитку екосистеми відкритих даних в Україні

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 ІТ-спільноти.

Фактор	Опис	Рекомендації
Відсутність національної концепції розвитку відкритих даних	На національному рівні відсутня концепція розвитку і відкритих даних (однак існує проект Концепції розвитку системи надання електронних послуг).	Державному агентству з електронного урядування розробити Концепцію розвитку сфери відкритих даних в Україні.
Відсутність єдиного реєстру наборів даних	Остаточного переліку даних, що збираються у процесі виконання органами влади своїх обов'язків, досі	Міністерствам продовжити аудит даних, скласти перелік наборів даних разом із паспортами наборів

16 Україна брала участь у дослідженнях Global Open Data Index Survey 2013 та 2014 років, однак ніколи не потрапляла до офіційної підсумкової залікової таблиці.

17 Global Open Data Index 2015 <http://2015.index.okfn.org/place/>.

	не існує. Аудит даних проведено лише в трьох міністерствах.	даних. Забезпечити публікацію реєстру наборів даних на Національному порталі відкритих даних.
Відсутність деяких ключових наборів даних у переліку обов'язкових для оприлюднення	На першому етапі Уряд оприлюднює ті дані, які легко оприлюднити. Здебільшого це набори даних, які міністерства та держпідприємства й так публікують на своїх веб-сторінках, однак тепер вони публікуватимуть їх у структурованих форматах. У переліку наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, відсутні вкрай важливі погодні, медичні та сільськогосподарські дані, а також розклад руху громадського транспорту.	Міжвідомчій робочій групі з відкритих даних адаптувати перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, до міжнародних стандартів, викладених у G8 Open Data Charter, Open Data Barometer, Open Data Index.
Відсутність єдиної системи електронного документообігу	Більшість міністерств і досі не перейшла на систему електронного документообігу. Це ускладнює внутрішньоурядовий обмін наборами даних та використання даних у врядуванні.	Державному агентству з електронного урядування впровадити єдину систему електронного документообігу.
Відсутність єдиних стандартів збору даних	Міністерства та держпідприємства збирають первинні дані без опори на єдині методологічні стандарти, тобто на свій розсуд. Це ускладнює роботу з даними і подекуди унеможлиблює об'єднання наборів даних.	Міжвідомчій робочій групі з відкритих даних та Державному агентству з електронного урядування розробити та впровадити єдині стандарти збору даних, використовуючи досвід розвинених країни та залучаючи іноземних консультантів.
Відсутність інфраструктури збереження даних	Державне агентство з електронного урядування не має належних серверних (чи хмарних) потужностей задля утримання Національного порталу відкритих даних.	Державному агентству з електронного урядування створити інфраструктуру збереження великих масивів даних (серверні або хмарні потужності), забезпечити функціонування Національного порталу відкритих даних.
Відсутність відповідальності за публікацію неконсистентних даних чи неоприлюднення даних	У Постанові про набори даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, не прописані механізми контролю якості даних, а також санкції за неоприлюднення чи відсутність оновлення даних.	Міжвідомчій робочій групі з відкритих даних та Державному агентству з електронного урядування запровадити механізми контролю якості даних.
Відсутність прозорого механізму оновлення переліку наборів даних, що підлягають публікації у формі відкритих даних	Постанова про відкриті дані передбачає оновлення переліку наборів даних, що підлягають публікації у формі відкритих даних, через механізм запитів. Однак цей механізм не є прозорим, оскільки не передбачає оприлюднення статистики запитів на набори даних.	Державному агентству з електронного урядування забезпечити публікацію на Національному порталі відкритих даних статистики запитів на оприлюднення наборів даних.
Відсутність досвіду	У міністерствах та	Державному агентству з

роботи з даними в Уряді	держпідприємствах бракує людей із досвідом роботи з даними та знанням інформаційних технологій. Подекуди обов'язки з оприлюднення даних покладаються на працівників прес-служб.	електронного урядування розробити та провести серію тренінгів по роботі з даними для працівників міністерств та держпідприємств. Залучати на ключові посади фахівців із досвідом роботи з даними.
Низький рівень фінансування	У пояснювальній записці до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» ¹⁸ зазначено, що реалізація закону не потребуватиме виділення додаткових коштів з державного бюджету. Однак розгортання інфраструктури збереження даних та впровадження навчальних програм щодо роботи з даними для працівників міністерств і держпідприємств потребуватимуть значних коштів ¹⁹ .	Кабінету Міністрів забезпечити належний рівень фінансування Державного агентства з електронного урядування з держбюджету та із залученням коштів міжнародних донорських програм.
Спрямованість IT-спільноти на зовнішній ринок	Значна частка веб- та мобільних сервісів, що розробляються в Україні, призначені для зовнішнього ринку, а не внутрішнього користувача.	Державному агентству з електронного урядування активізувати співпрацю із IT-спільнотою через механізм хакатонів та залучення до роботи інкубатора стартапів, які працюють з відкритими даними. Забезпечити промоцію найкращих практик у роботі з відкритими даними.
Низька залученість медіа	Досвід роботи з урядовими даними в Україні мають здебільшого нішеві профільні медіа, громадські організації та аналітичні центри. У ЗМІ національного рівня практично відсутня практика роботи з даними.	Державному агентству з електронного урядування налагодити співпрацю з топовими медіа національного масштабу. Розробити та провести для них серію тренінгів по роботі з урядовими даними.

¹⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54100.

¹⁹ Утримання Національного порталу відкритих даних радник прем'єр-міністра з відкритих даних Денис Гурський оцінює в \$1 млн на рік <http://www.ibtimes.com/ukraines-corruption-battle-fight-against-graft-goes-online-2208622>.

Джерела

Окрім аналізу законодавства, медіамоніторингу, експертних інтерв'ю та консультацій, для підготовки аналітичної записки використовувалися такі джерела:

1. Open Data Readiness Assessment. World Bank.
2. [Open Data Barometer](#).
3. [Open Data Index](#).
4. [G8 Open Data Charter](#).
5. [Open Data Handbook](#). Open Knowledge Foundation.
6. [Big and Open Data in Europe: A growth engine or a missed opportunity?](#) Demos Europa. Warsaw Institute for Economic Studies.
7. [Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information](#) McKinsey Report.
8. [Open data for economic growth](#). World Bank.
9. [Open data. Driving growth, ingenuity and innovation](#). Deloitte Report.
10. Open Data Now: The Secret to Hot Startups, Smart Investing, Savvy Marketing, and Fast Innovation — Joel Gurin. McGraw-Hill, 2014.