

ЧТО ТАКОЕ ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

Открытые данные (ОД) в широком смысле — это та часть раскрываемой органами государственной власти и местного самоуправления информации, которая отвечает требованиям:

- свободы доступа;
- свободы использования;
- автоматической обработки (машиночитаемости).

Механизмом внедрения ОД в практику государственной работы в России является одноименный проект «Открытые данные» («ОД»), осуществляемый под эгидой [Открытого правительства](#). Как важный элемент этот проект встраивается в механизм обеспечения общего принципа **открытости правительства** и, шире, — всего государства.

Целью проекта «ОД» является реализация экономического и социального потенциала открытых данных, находящихся в распоряжении государства, путем вовлечения их в оборот негосударственного сектора. По сути речь идет о содействии формированию **информационного общества и экономики знаний**.

Комплекс задач, который решается в рамках проекта:

- помочь бизнесу увидеть в открытых данных источник своего роста;
- примирить чиновников с необходимостью открытия данных;
- вовлечь IT-сообщество в разработку приложений на основе ОД;
- заинтересовать граждан в использовании этих приложений.

Экономический эффект от вовлечения ОД в оборот в России пока оценивается по единичным примерам. Так, по расчетам [НИУ ВШЭ](#), совокупный экономический эффект от использования приложений на основе ОД в сфере общественного транспорта Москвы может составить **более 58 млрд рублей в год**.

При этом прямой и косвенный ежегодный **эффект** от распространения ОД в Евросоюзе оценивается к 2020 г. в 1,9% его ВВП, или **200 млрд евро**. А потенциальный экономический эффект на глобальном уровне аналитики McKinsey Global Institute оценивают в **\$3,2–5,5 трлн в год**.

Социальный эффект отчасти связан с экономическим: из упомянутых выше 58 млрд руб. 8,9 млрд получают за счет уменьшения времени поездки на общественном транспорте, 41,5 млрд — на транспорте личном, а почти 12 млрд — за счет сокращения времени ожидания на остановках. Однако его главная составляющая заключается в том, что открытость данных работает на **повышение доверия к государству** со стороны населения.

Открытые данные создают среду win-win, в которой выигрывают все связанные стороны: граждане получают больше качественных сервисов, бизнес — перспективный рынок, государство — доверие со стороны общества и диверсификацию экономики. И все выигрывают **в качестве принятия решений**, которое напрямую зависит от степени информированности.

[ПРИНЦИПИАЛЬНАЯ СХЕМА РАБОТЫ С ОД](#)

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ И ЕГО НОРМАТИВНАЯ БАЗА

Проект «ОД» является одним из механизмов реализации [Стандарта открытости](#) федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Правительством РФ (N 93-р от 30 января 2014 г.).

Стандарт включает в себя Концепцию, а также методические рекомендации по внедрению принципов открытости и методику оценки уровня открытости.

Помимо проекта «ОД», к механизмам открытости, заложенным в Стандарте, относятся:

- работа с целевыми аудиториями конкретного министерства или ведомства;
- принятие планов деятельности на 2013–2018 годы и ежегодной публичной декларации целей и задач с отчетом об их исполнении;
- размещение информации о деятельности в сети Интернет;
- публичная отчетность;
- независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования и государственных политик;
- взаимодействие с общественными советами при ФОИВ;
- взаимодействие со СМИ;
- работа с обращениями граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества.

Координатором проекта «ОД» является созданный в рамках [Правительственной комиссии](#) по координации деятельности Открытого правительства (руководит Д.А. Медведев) [Совет по открытым данным](#) (руководит М.А. Абызов), включающий в себя представителей как государственных, так и негосударственных структур — субъектов РФ, министерств и ведомств, экспертного сообщества, интернет-компаний. Этот совет:

- разрабатывает механизмы открытия данных и предложения по решению связанных с этим процессом организационных, юридических и технических проблем;
- обеспечивает коммуникацию с гражданами, бизнесом, экспертным сообществом, помогая выбрать приоритеты при раскрытии государственной информации;
- популяризирует идею открытых государственных данных, выявляет и продвигает наилучшие практики и возможности для развития бизнеса;
- является механизмом обратной связи для оценки общего экономического и социального эффекта от раскрытия государственных баз данных.

Сфера ОД регулируется в основном:

- Указом Президента РФ (№ 601 от 7 мая 2012) «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- Федеральным законом (№ 149-ФЗ, вступил в силу 27 июля 2006) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- Федеральным законом (№ 8-ФЗ, вступил в силу 9 февраля 2009) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральным законом (№ 112-ФЗ, вступил в силу 1 июля 2013) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"»;
- Распоряжением Правительства РФ (№ 1187-р от 10 июля 2013), утвердившим перечень общедоступной информации, обязательно раскрываемой в форме открытых данных. Этот перечень включает семь наборов:

1. Наименования территориальных органов и представительств (представителей) федерального органа исполнительной власти за рубежом (при наличии).
2. Наименования подведомственных организаций (при наличии).
3. План проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на очередной год.
4. Результаты плановых и внеплановых проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в пределах их полномочий, а также

результаты проверок, проведенных в федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах и подведомственных организациях.

5. Статистическая информация, сформированная федеральным органом исполнительной власти в соответствии с федеральным планом статистических работ, а также статистическая информация по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок.

6. Сведения о вакантных должностях государственной гражданской службы, имеющих в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах.

7. Реестры лицензий на конкретные виды деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти.

Открытие иных наборов данных носит факультативный характер.

Совет по открытым данным (СОД) готовит и выносит на рассмотрение Правительственной комиссии (ПК) рекомендации по развитию всей экосистемы открытых данных. На уровне ПК происходит согласование различных точек зрения и интересов, а также учет экспертных мнений. Оформляются рекомендации правительственными распоряжениями и постановлениями или фиксируются протоколами самой ПК. Так, именно протоколом оформлен действующий план мероприятий («дорожная карта») [«Открытые данные Российской Федерации»](#) на 2015–2016 гг.

ДОРОЖНАЯ КАРТА

Первый системный «подход к снаряду» в области ОД был осуществлен в 2012–2014 гг., когда была принята и реализована Концепция открытых данных Российской Федерации, заложившая институциональные, правовые и технологические основы системы ОД, включая:

- разработку методической и нормативной документации;
- принятие основных инструментов паспортизации, регистрации и публикации открытых данных;
- принятие первых планов раскрытия государственных и муниципальных данных;
- ввод в эксплуатацию Единого портала открытых данных РФ <http://data.gov.ru/>.

Согласно ныне действующей «дорожной карте» 2015–2016:

- в 2015–2016 годах федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) должны по определенному графику раскрыть около 300 приоритетных социально значимых наборов данных, сгруппированных в 27 тематических направлений (эта задача решается с существенным опережением графика: к сентябрю 2015 года на федеральном уровне опубликовано более 5000 наборов); *в частности, речь идет о результатах ЕГЭ, статистике по рынку труда и средних уровнях оплаты труда по сферам занятости, мониторинге цен на недвижимость, оплате труда и имуществу государственных служащих и т.д.*
- в 2015 году все ФОИВ должны создать на своих интернет-ресурсах разделы открытых данных (к началу года таковых было 90%) и раскрыть приоритетные наборы (было 80%);
- должны быть подготовлены изменения в законодательство в части:
 - отнесения деятельности в области ОД к социально ориентированной, субсидируемой государством (ФЗ «О персональных данных», «О коммерческих организациях»);
 - введения презумпции общедоступности первичных статистических данных (ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ»).

Отчеты о реализации мероприятий «дорожной карты» все ФОИВ должны представлять в Минэкономразвития России (МЭР) ежеквартально. В свою очередь, МЭР совместно с СОД должны вести мониторинг качества и своевременности исполнения плана, а сводный отчет представить в ПК.

ИНСТРУМЕНТЫ РАСКРЫТИЯ

Основным рабочим инструментом проекта «ОД» являются [Методические рекомендации](#) (МР). С помощью МР до владельцев данных (государственных и муниципальных служащих) и их публикаторов (специалистов внутренних ИТ-подразделений или компаний, привлекаемых на основе контракта) доводятся:

- требования к содержанию информационных ресурсов;
- технические требования к форматам представления ОД;
- состав и принципы взаимодействия элементов национальной инфраструктуры ОД.

Требования к самим МР сформулированы так:

- актуальность;
- структурированность;
- адресность;
- соответствие законодательству РФ, корректное и достаточно подробное разъяснение норм права;
- соответствие лучшим отечественным организационным практикам;
- соответствие действующим национальным и международным техническим стандартам;
- наглядность и иллюстрирование примерами.

Постоянно обновляемые МР разрабатывает Минэкономразвития, а утверждают Правительственная комиссия и Совет по открытым данным.

Также в рамках проекта «ОД» проводятся:

- конкурсы для разработчиков приложений на основе ОД (включая Всероссийский [конкурс «Открытые данные РФ»](#));
- открытые заседания СОД (и иные виды публичной активности, способствующей популяризации идеи использования ОД);
- курсы онлайн-обучения раскрытию данных для чиновников разного уровня.

Открываемые данные сконцентрированы на [Едином портале ОД](#), а также представлены на порталах отдельных федеральных (например, <http://mkrf.ru/opendata/>, <http://www.rosminzdrav.ru/opendata>, <http://www.rosmintrud.ru/opendata/>) и региональных/муниципальных органов власти (общепризнанными лидерами на региональном и муниципальном уровне стали [Москва](#) и [Татарстан](#)).

Разработчиком Единого портала, а также методологом работы с ним является Минэкономразвития, а за его техническую реализацию отвечает Минкомсвязи. Правительственная комиссия и Совет по открытым данным отвечают за координацию проекта и редактирование информации.

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ ОД В РОССИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИХ ДОСТИЖЕНИЮ

Проведенный Российской ассоциацией электронных коммуникаций (РАЭК) в январе 2013 года опрос экспертов (выборка из участников различных отраслевых мероприятий) [показал](#):

- 75% опрошенных уверены в полезности открытия данных и значительном увеличении их ценности при приведении к сопоставимому формату (т.н. связанные данные, одинаково воспринимаемые разными информационными системами);
- 46% отметили положительный экономический эффект использования ОД (эти эксперты считают, что создание новых бизнесов на базе этих данных может дать значительный прирост добавленной стоимости и числа рабочих мест);
- 18% выразили собственный интерес к созданию некоммерческих сервисов на основе ОД;
- более 50% считают нужной работу по популяризации открытых данных как среди чиновников, так и среди разработчиков;

- 84% тех экспертов, которым приходилось сталкиваться с ОД, пожаловались на трудности в их обработке из-за разноформатности и отсутствия единых стандартов обмена данными.

В целом, по мнению экспертов, внедрение системы ОД в России должно привести к:

- повышению прозрачности органов государственной власти и реализации концепции «открытого правительства»;
- формированию рынка приложений и сервисов;
- улучшению инвестиционного климата;
- повышению степени участия гражданского общества в формировании и создании общественно-политических институтов;
- улучшению качества жизни населения за счет повышения доступности информации.

РАЭК сформулировала для государства рекомендации по развитию экосистемы ОД, из которых следует, что необходимо:

- поставить раскрытие данных даже более приоритетной задачей, нежели создание государственных сервисов;
- сформировать перечень данных, которые органы власти обязаны раскрывать в форме ОД;
- определить ответственность госслужащих за несвоевременную или неполную публикацию обязательных ОД;
- организовать образовательную работу в сфере ОД среди государственных служащих;
- включить ОД в обязательные условия технических заданий на государственные информационные системы;
- сформировать законодательство об открытых лицензиях;
- способствовать формированию активного спроса на информацию в форме открытых данных со стороны общества, распространять передовой опыт (российский и зарубежный).

Совместно с членами Совета по открытым данным эксперты РАЭК также сформулировали отраслевые потребности, удовлетворение которых создает дополнительные возможности для роста интернет-экономики на основе использования ОД:

- определение экономического потенциала рынка;
- выявление рыночного спроса на конкретные типы данных;
- определение приоритетов в открытии;
- устойчивое функционирование уже существующих сервисов и бизнесов, построенных на использовании ОД;
- стимулирование стартапов в этой области.

ВОСТРЕБОВАННОСТЬ ДАННЫХ

Анализ международного опыта показывает, что наиболее востребованными рынком являются следующие типы ОД:

1. Среда обитания (географические, экологические, геологические, гидрологические и метеорологические данные).
2. Сведения о федеральных и муниципальных учреждениях и организациях.
3. Транспорт (информация о маршрутах и расписании).
4. Данные государственной статистики.
5. Финансы (финансовый и страховой рынки).
6. Медицина (здравоохранение и санитарная охрана).
7. Научные данные.

Инициированный Открытым правительством опрос, который был проведен на сайте «Эха Москвы» в феврале 2013 года, выявил несколько иной разрез приоритетов в раскрытии данных. Прежде всего, по мнению более четырех тысяч высказавшихся, к ним относятся:

- правоохранительная статистика;
- исполнение федерального, регионального и муниципального бюджетов;
- госслужащие, оштрафованные за нарушение правил размещения госзаказа;
- декларации чиновников;
- данные управляющих компаний;
- данные по результатам ЕГЭ;
- сведения о проводимых проверках.

В целом, выявление потребностей и определение соответствующих приоритетов в раскрытии данных является одной из основных задач проекта «ОД».

МИРОВОЙ ОПЫТ

Идеология открытых данных поддерживается крупнейшими государствами мира и международными организациями.

Во многих странах созданы интернет-ресурсы, содержащие единые базы данных органов государственной власти. Например, в Норвегии data.norge.no содержит реестр приложений для мобильных устройств, а также систему новостных оповещений и рассылок. Канадский ресурс open.gc.ca располагает консультационной и дискуссионной платформами, а также методическими рекомендациями по его использованию для повышения открытости госорганов. Британский data.gov.uk включает, наряду с базами данных, раздел блогов и идей для голосования. Индийский india.gov.in структурирован в зависимости от аудитории (госорганы, общество, туристы, бизнес) и содержит информацию по проводимым государством тендерам. Ресурс data.gov в США включает интерактивные базы данных, классификацию баз по штатам, городам, госорганам, а также международные базы (ООН, ОЭСР и др.).

Международно признанными проектами — лидерами в области ОД являются:

- проект по открытию картографических данных и систем позиционирования в Австралии;
- государственные расходы, рынок труда и недвижимости в Великобритании;
- данные финансового, страхового, а также строительного секторов в Дании;
- кенийские сервисы, в том числе мобильные, для фермеров: информация о бесплатной медицинской помощи, источниках питьевой воды и др.;
- географические и метеорологические данные, а также стимулирование некоммерческих инициатив в области открытых данных в США.

Среди международных организаций и ассоциаций, наиболее вовлеченных в процесс открытия данных и их последующего использования, следовало бы выделить

Open Government Partnership, International Budget Partnership, W3C, Всемирный банк, ОЭСР, Open Knowledge Foundation.

В 2013 году соответствующую [«Хартию открытых данных»](#) приняли страны — участницы «Большой восьмерки». «Сегодня люди ожидают, что будут иметь возможность доступа к информации, когда и как они хотят. Все чаще это касается правительственных данных. Мы пришли к переломному моменту — пора объявить новую эру», — гласит текст Хартии. А в итоговом коммюнике саммита говорится: «Транспарентность открывает людям возможность контроля за деятельностью правительств и компаний. Мы согласовали основополагающую Хартию по открытым данным в целях предоставления общественности доступа к сведениям о бюджете, а также иной правительственной информации в легкодоступной форме».

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОЕКТА

Проект «ОД» весьма динамичен в своем развитии, постоянно обновляется за счет новых решений. Сегодня в обсуждении находится ряд идей, которые могли бы добавить проекту новое качество.

Open by default — идея открытости данных «по умолчанию», когда открыто все, а закрывают только по важной причине (например, в режиме государственной тайны). Все данные, которыми владеют госорганы, по определению произведены или приобретены за деньги налогоплательщиков. Кроме того, потенциальные пользователи ОД, включая бизнесменов и IT-девелоперов, точно знают, что именно им нужно, лучше государства.

Распространение идеологии открытых данных на все **государственные данные**. В понятие госданных в данном случае входят данные государственных и ведомственных информационных систем (ГИС и ВИС соответственно), включая, в частности, данные Счетной палаты, Генеральной прокуратуры, арбитражных судов. Кроме того, эти процессы должны затронуть и крупные национальные инфраструктурные проекты: СМЭВ, ЕСИА, Госуслуги, ЕС НСИ и др.

Создание **публичного каталога** данных и **публичных планов** их открытия. Это инструментальное решение сильно помогло бы осуществлению обеих идей представленных выше.

Еще одним полезным инструментальным решением является **увязывание финансирования** ведомственных **программ** информатизации с выполнением планов по открытию данных, включая создание соответствующей инфраструктуры. В частности, это важно для сохранения контента, находящегося в технологически устаревших информационных системах и требующего больших трудозатрат для ретроспективного перевода в машиночитаемый вид. Предполагается, что принятие и финансирование программ-2016 уже будут основаны на этом принципе.

Формирование национального **стандарта оценки качества** наборов ОД, отсутствие которого усложняет создание методических рекомендаций («резиневая линейка»). Одним из возможных вариантов создания такого стандарта является адаптация модели «5 звезд», разработанной «изобретателем Web» Тимом Бернерс-Ли, в которой одна звезда означает web-публикацию данных в любом формате, а пять звезд — публикацию открытых связанных данных.

Сам по себе переход от открытых данных к **открытым связанным данным** (open linked data) также является важным направлением развития проекта. Это дает возможность разработчикам создавать новые программные приложения на межведомственном, межотраслевом и даже межгосударственном уровне.

Связанные данные — отличный инструмент для добавления к GtB-модели (Government-to-Business, правительство для бизнеса) **GtG-модели** (Government-to-Government, государство для государства). В этом случае основным бенефициаром открытия данных является сам государственный аппарат, получающий более полную и адекватную информацию о происходящем в его «хозяйстве» и, соответственно, — возможность оптимизации решений.