



Аналитическая записка

О проекте создания национальной системы поддержки и поощрения публикации и использования открытых государственных данных



Российский офис Консорциума W3C

при поддержке

Центра семантических технологий НИУ ВШЭ



Государственные органы располагают весьма широким спектром массивов информации, начиная от демографических, экономических и метеорологических данных, и заканчивая произведениями искусства, историческими документами и книгами. Они являются невероятно ценным источником для производства инновационных продуктов и услуг с дополнительными позитивными характеристиками, а также главным источником образовательной и культурной информации для широкого круга потребителей; содержат в себе обширный слой знаний, представляющих собой источник конкурентных преимуществ в “информационной экономике”. И уже по одной только этой причине представляется важным широкое распространение информации государственного сектора (ИГС). Связанная с ИГС информация может найти множество прямых и косвенных вариантов использования в экономике. Это является основной причиной, по которой зарубежные страны открывают и делают доступными для граждан государственные данные. Уже сейчас [прямое и косвенное воздействие ИГС на экономику 27 стран ЕС \(EU27\) оценивается примерно в 140 млрд. евро ежегодно.](#)

Тренды открытия государственных данных

Открытые государственные данные – ставшая мировым трендом инициатива администрации США 2009 года (MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES). В соответствии с ней все агентства должны были в течение 45 дней опубликовать как минимум 3 набора “высокоценных данных” в открытом формате и зарегистрировать их на центральном портале Data.gov. В течение 60 дней все агентства должны были создать собственный сайт [http://www.\[agency\].gov/open](http://www.[agency].gov/open) и начать администрировать его. Аналогичные программы были реализованы и в других странах (см. табл. 1).

Таблица 1. Государственные программы по открытию государственных данных.

Страна	Программа	Начало	Отв. орган власти
Соединенные Штаты	Open Government Memorandum and Plan	Январь, 2009	The White House and US Department of State
Великобритания	Putting the Frontline First: Smarter Government	Декабрь, 2009	Chief Secretary to the Treasury
Испания	Avanza2	Июль, 2010	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Австралия	Government response to the Gov 2.0 report, Open	Май, 2010	AGIMO, 2010

	Gov Declaration		
Дания	Open data Innovation Strategy (ODIS)	Июль, 2010	Danish Ministry of Science, Technology and Innovation

Открытые **связанные** государственные данные – это тренд, возникший после начала реализации в 2010 году аналогичного проекта правительством Великобритании, которое взяло курс на использование стандартов консорциума W3C и применения **5-ти звездочной модели** открытия данных, разработанной изобретателем Веба сэром Тимом Бернес-Ли (см. рис. 1). По этой модели наибольшую ценность (5 звезд) имеют открытые **связанные** данные. Применяя эти принципы, Великобритания хотя и не достигла объемов публикации США (на сегодня Администрацией Обамы опубликовано более 1 млн. наборов данных), но, по оценкам специалистов, получила самую гибкую и эффективную платформу публикации и взаимодействия с гражданами и бизнесом.

Различие в понятиях “Открытые данные” и “Открытые **связанные** данные” принципиальное. Связанные открытые данные предназначены для обработки компьютерами. Благодаря этому могут быть обработаны миллионы наборов данных. Для компьютера связанные и связываемые наборы данных дают возможность проводить автоматизированный анализ и генерировать новые наборы данных (связки) на основе имеющихся. Это дает возможность разработчикам создавать огромный спектр **новых информационных ресурсов и программных приложений на межотраслевом и межгосударственном информационном поле.**

Например, разрабатываемые сегодня компьютерные приложения оценки качества жизни в различных районах мегаполисов требуют информации о количестве школ, их вместимости, оценке их уровня жителями, количестве и качестве лечебных учреждений, уровне и состоянии жилищно-коммунального хозяйства, криминогенной обстановке, уровне цен на жилье в данном районе и т.п. Такая информация обычно находится в разных источниках (наборах данных). Ее удобно обрабатывать, если она будет представлена в виде связанных данных.

Развивающиеся страны (последние примеры – Марокко, Тунис) берут в основу стратегии открытых государственных данных и шаблоны, наработанные администрациями США и Великобритании.



Рисунок 1. «География» открытых государственных данных

Сейчас на порталах открытых данных собраны значительные массивы информации, объединённые общим правилом: вся информация раскрывается в форме, пригодной для повторного использования и машинной обработки.

Важность открытия государственных данных

Специалисты [MEPSIR](http://mepsir.eu) пришли к выводу, что объёмы рынка по непосредственному использованию ИГС в 2006 году для 25 европейских стран (EU25) плюс Норвегия были эквивалентны **27 млрд. евро**

(http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/psi_final_version_formatted.docx).

При ежегодном приросте в 7%, непосредственно связанный с ИГС рынок оценивается в **32 млрд. евро в 2010 году**.

Для сравнения, прямой правительственный доход от продаж ИГС относительно невысок и оценивается в целом по Европе в максимум в **1.4-3.4 млрд. евро** с учетом размеров дохода в Нидерландах и Великобритании.

По оценкам, улучшенный доступ к информации, необходимый для обязательной оценки воздействия на окружающую среду, может снизить затраты EU27 на 20% или порядка **2 млрд. евро в год**; открытый доступ к результатам НИОКР позволил бы получать дополнительно около **6 млрд. евро в год**; более легкий и полноценный доступ к государственной информации, позволяющий каждому из жителей стран Евросоюза сэкономить хотя бы по 2 часа в год, обеспечит экономию в масштабах Евросоюза не менее **1.4 млрд. евро в год**.

Ряд детальных национальных исследований показывает рост рынков и новых приложений ИГС. Например, в Дании отмечают, что в банковском и страховом секторах

улучшение доступа к ИГС может иметь огромное значение. По данным из различных правительственных источников, потенциал роста датского ИГС национального рынка энергии составляет **0.54-2,7 млрд. евро**. Немецкий рынок геоинформационных данных вырос с 1 млрд. евро в 2000 году до **1,7 млрд. евро** в 2009 году. В Испании сектор использования ИГС эквивалентен сектору Интернет-рекламы. Для Великобритании при переводе ИГС на ценообразование на основе себестоимости и упрощения доступа выгоды для экономики в целом составят по верхним оценкам **5.1-6,7 млрд. евро** в год, по среднему диапазону оценок - **1,8-2,25 млрд. в год**.

Основные мотивы открытия данных

У каждой из стран и организаций имеются свои мотивы для открытия данных (рис. 2). В США, к примеру, кампания за открытые данные была начата с целью более широкого информирования граждан о том, каким образом и на что тратятся средства налогоплательщиков. Индия пытается таким образом бороться с коррупцией. В Великобритании прозрачность официальных данных необходима в основном для проведения реформ в публичном секторе и ускорения роста инноваций в бизнесе (второе – удается лучше - <http://www.economist.com/node/21552269>).



Рисунок 2. Приоритеты в открытии государственных данных

Почему необходим единый централизованный портал

Единый централизованный портал ИГС – как средство и как орган (служба) консолидации государственных данных – один из ключевых элементов Концепции открытых данных каждого государства (рис. 3):

1. У отдельного ведомства *отсутствует мотивация по связыванию* собственной информации с наборами данных других ведомств. Эта работа требует высокой квалификации аналитиков, обладающих “межотраслевым” кругозором. Инициативу по ней должен взять на себя централизованный портал. Работа должна вестись при тесном взаимодействии с обществом и бизнесом.

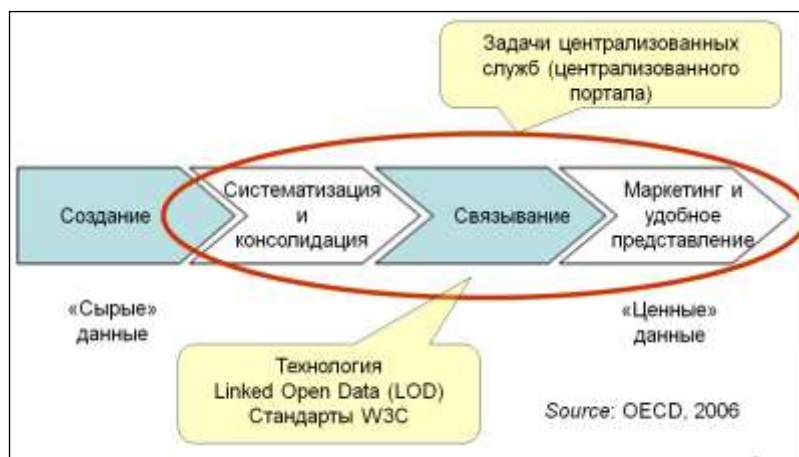


Рисунок 3. Роль и место единого централизованного портала информации государственного сектора

2. Через механизм централизованного портала открытых данных необходимо внедрять единые нормы и регламенты публикации для всех ведомств, сформировать KPI по открытию данных. Планка, задаваемая централизованным порталом всем государственным структурам, должна соответствовать мировым стандартам. Регламенты должны быть информативны и прозрачны для граждан и бизнеса. Общие задаваемые правила должны быть спроецированы на ведомственную специфику и отражены на соответствующих разделах существующих ведомственных порталов.
3. Через механизм централизованного портала необходимо определять и регулировать лицензионную политику открытия данных.
4. На централизованном портале должен вестись **общероссийский каталог** открытых государственных данных и производиться оценка качества («звездности») опубликованных ведомственных данных, осуществляться централизованный мониторинг своевременности публикации и актуализации данных.
5. Структура, ведущая единый централизованный портал, должна осуществлять техническое представительство в сформированном международном партнерстве Open Government Partnership (<http://www.opengovpartnership.org/countries/russia>).
6. Граждане отдадут предпочтение централизованному portalу государственных данных.

Об этом свидетельствуют результаты опроса общественного мнения в Москве. Ответы на вопрос «Где городские власти должны публиковать открытые данные?» распределились следующим образом:

- на специальном городском портале (например, , data.mos.ru) – 80%,*
- на сайтах отраслевых ведомств – 20%*

Необходимость создания национальной системы поддержки и поощрения публикации и использования открытых государственных данных

В России инфраструктура для раскрытия государственных данных в целом создана. После принятия федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» появилось большое количество информационных ресурсов с государственной информацией. Только в Москве создано более 1000 городских информационных порталов.

Размер потенциального рынка ИГС России составляет примерно **3-10 млрд. евро**, (по экспертным оценкам, официальных исследований не проводилось). Широкие возможности и общественный интерес диктуют необходимость государственного внимания к этой сфере деятельности. Важным шагом в этом направлении будет разработка государственной Концепции обеспечения открытого доступа к государственным данным, в рамках которой будут разработаны согласованные положения по следующим основным вопросам:

- ответственности органов, раскрывающих информацию;
- регламентам раскрытия государственной информации;
- лицензионной политике доступа к государственным открытым данным;
- принципам интеграции с социальными медиа (краудсорсинг);
- форматам представления раскрываемых данных;
- определению организаций, ответственных за решение организационно-технических задач, связанных с открытием государственных данных (определение данных, имеющих наибольшую общественную значимость, формирование планов открытия государственных данных, контроль исполнения регламентов, контроль качества данных, повышение качества и связанности данных, разработка рекомендаций по созданию на основе государственных данных новых информационных ресурсов и программных приложений, полезных для граждан и бизнеса, и т.д.).

При решении этих вопросов должен использоваться международный опыт. В этой связи интересны запросы граждан, поступающие в государственные органы стран Евросоюза. Вот некоторые из них:

1. У вас разработана политика "открытых данных"?
 - Если да, просьба предоставить мне копию или ссылку
 - Если нет, вы работаете на политикой "открытых данных"?
2. Какой государственный орган отвечает за политику "открытых данных"?
3. У вас есть мета-портал, такой, как data.gov, который обеспечивает доступ граждан к правительственной информации?
4. Какие органы государственной власти опубликовали большую часть своих данных в Интернете?
5. Могут ли пользователи предложить правительству определенные наборы данных, которые должны быть доступными для общественности?
6. В настоящее время социальные медиа (например, facebook, блоги, twitter, вики) используются многими людьми. Ваше правительство приняло решение о разработке политики интеграции портала с социальными медиа? Используется эта политика в качестве руководства для государственных служащих?

При создании национальной системы поддержки и поощрения публикации и использования открытых государственных данных существуют несколько направлений, по которым необходимо развернуть работы:

1.	Создание и развитие системы публикации данных ОИВами: законодательные, организационные, технологические.	Регламенты и нормативные документы, определяющие ответственность государственных структур за обязательность и качество публикуемых данных. КРІ – натуральные показатели (Минсвязь, Минэк, ОП) КБК – финансовые показатели (Минфин)
2.	Технологические регуляции публикации данных	Технологические стандарты публикации данных (ГОСТы, отраслевые стандарты, рекомендации). + Регламент для ФОИВ и регионов (Минсвязь)
3.	Доступ граждан и бизнеса к данным	Регламенты доступа к данным , определяющие права и обязанности бизнес-структур и граждан при использовании государственных открытых данных (открытые лицензии)
4.	Создание системы обучения, повышения квалификации и обмена опытом	Сотрудники ОИВ, отвечающие за публикацию открытых государственных данных должны владеть специфическими навыками и знаниями.

5.	Создание постоянных научно-экспертных структур, обеспечивающих ведение НИОКР в области государственных открытых данных. Создание структуры, обесп. “обратную связь с народом”	Необходимо отбирать те области и отрасли, где открытие данных принесет наибольший социально-экономический эффект. Необходимо разрабатывать и предлагать ОИВам типовые технологические решения по публикации данных. Необходимо создавать и предлагать бизнесу (потребителю данных) новые схемы и возможности, появляющиеся при использовании этого информационного ресурса. Пример: связывание на Западе данных в здравоохранении привело к созданию новой отрасли – трансляционная медицина.
----	---	--

Западные правительства уже осознали ценность ИГС, как неограниченного ресурса и строят свои экономики с его использованием. За этим ресурсом (ИГС) стоит будущая подотрасль ИТ.

Вклад российского интернета в ВВП России может достичь 3,5-4 процента через пять лет. Об этом заявил помощник президента Аркадий Дворкович, передает [РИА Новости](#). По словам Дворковича, сейчас он составляет около 2 процентов.