

## ПРОГРАММА «ОТКРЫТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДАННЫЕ»

### Обоснование проекта

Информатизация органов государственного управления — один из приоритетов внутренней политики Республики Беларусь. Выступая 20 апреля 2013 г. с Посланием белорусскому народу и парламенту, Президент Беларуси А. Лукашенко подчеркнул, что «информатизация способна обеспечить стране ряд стратегических прорывов» [9].

На наш взгляд, перспективы информатизации госорганов гораздо шире, чем просто создание системы e-gov («электронное правительство»), предполагающей оказание услуг гражданам с помощью новейших информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

В проекте Национальной стратегии устойчивого развития Беларуси до 2030 г. отмечается, что в ближайшие пять лет одной из приоритетных задач политики в сфере госуправления будет «обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственного управления» (гл. 8.1, п. 7) [8]. Создатели документа указывают на необходимость развития технологии обратной связи, обеспечивающей открытый диалог с гражданским обществом, системы общественного мониторинга и оценки деятельности госаппарата.

Полагаем, что этих целей можно достичь, если опираться одновременно на новейшие ИКТ в технологическом плане и на общественно-политическую доктрину «открытого правительства» (англ. Open Government) — в плане идеином. Это позволит обеспечить максимальную прозрачность власти и сильную обратную связь с гражданами, в том числе и за счет новейших IT-разработок. По словам первого замминистра связи Д. Шедко, открытое правительство трактуется как «свободный доступ граждан и организаций ко всем материалам государственных органов (в том числе межведомственной переписке) в режиме реального времени через Интернет» [12].

На наш взгляд, движение в сторону открытого правительства в Беларуси стоит начинать с открытых данных (англ. Open Data) — его базового компонента, концепции, предполагающей в первую очередь информационную открытость власти.

*Открытые данные* — данные органов государственной власти, которые находятся в открытом доступе и раскрывают деятельность госорганов в рамках исполнения ими своих функций. Чтобы считаться открытыми, данные должны соответствовать ряду принципов, которые сводятся к юридической (лицензионная чистота), технической (пригодность для автоматической обработки) и организационной открытости (наличие стратегии и необходимой инфраструктуры). Важно подчеркнуть, что секретная информация, сведения ограниченного доступа не относятся к открытым данным. В частности, ООН призывает соблюдать баланс между открытостью, приватными сведениями и национальной безопасностью. «Открытость» — это прежде всего вопрос удобства для потребителя, «дружелюбность интерфейса», а не тотальная прозрачность.

В Беларуси сложились предпосылки для развития данного направления. Кроме упомянутых выше (решение стратегических задач развития Беларуси) можно выделить следующие.

**1. Проблема доступа к государственным данным существует как на организационном, так и на техническом уровне.** Более 80 % молодых белорусских аналитиков, исследователей, журналистов и ИТ-специалистов сталкивались с проблемой доступа к информации органов государственной власти<sup>1</sup>. Чаще всего проблема заключается либо в отсутствии опубликованных данных, либо в их неактуальности и неполноте. Неправительственная организация Lawtrend исследовала в 2014 г. 45 сайтов госорганов и пришла к выводу о проблемах с информационной наполненностью<sup>2</sup> большинства ресурсов [4].

**2. Беларусь отстает в вопросах открытости власти не только от европейских государств, но и от своих партнеров по СНГ, ЕАЭС.** Согласно исследованию ООН E-Government Survey 2014 [16], 90—130 государств предлагали те или иные наборы открытых данных, 46 стран имели собственные порталы-агрегаторы. К примеру, на интернет-ресурсе США Data.gov размещено более 188 тыс. наборов данных. В конце марта 2014 г. в России официально запущен портал Data.gov.ru (почти 4 тыс. наборов). Кабмин Украины в октябре 2015 г. сообщил о начале внедрения системы открытых государственных данных для практически всех госорганов и госпредприятий — перечень первоочередных наборов данных, которые планируется разместить на портале Data.gov.ua, насчитывает более 300 наименований.

**3. Гражданское общество сигнализирует о готовности к партнерству.** Белорусские неправительственные организации начали заниматься вопросами Open Data еще в 2010 — 2011 гг. Главным образом это НГО, которые исповедуют западные ценности (BIPART, Lawtrend) и видят в открытых данных инструмент демократизации. В конце сентября 2014 г. прошла первая встреча Лаборатории открытых данных — группы разработчиков, которые решают прежде всего технические вопросы сбора и обработки данных и создания приложений на их основе. Благодаря усилиям активистов появился портал открытых данных Opendata.by, на котором доступно более 60 наборов данных, создан ряд тематических проектов («Алкогольное обозрение», «Узнагароды Беларусі», «Безопасный город»). Из процесса пока выпадает государство — которое может и должно канализировать активность гражданского общества и направить ее на достижение общезначимых целей. Замглавы Администрации Президента Республики Беларусь И. Бузовский признал, что опыт упрощения доступа граждан к информации, которая находится в госорганах, пока еще не применим широко, но выразил уверенность, что «он будет гораздо более широко использован в ближайшем времени, в ближайшей перспективе» [2].

Разработка концепции открытых данных, ее последовательное внедрение позволит решить ряд актуальных для Беларуси задач. Эффекты можно разделить на имиджевые, политические и экономические.

#### **А) Имиджевые эффекты**

**Рост позиций Беларуси в международных рейтингах.** При определении уровня развития электронного правительства, который является значимым индикатором для Беларуси, ООН учитывает степень открытости государственных данных. Субиндекс «онлайн-услуг» (OSI) в 2014 г. рассчитывался в том числе и на основе оценки

<sup>1</sup> Данные экспертного опроса 46 респондентов, проведенного в сентябре 2014 г. в рамках проекта «Умные сети». Подробнее см. [9].

<sup>2</sup> Каждый сайт получил оценку коэффициента информационной доступности, был сформирован рейтинг, отражающий степень соответствия информационной наполненности сайтов требованиям законодательства. Среднее значение коэффициента представленности информации составило лишь 31 %.

открытости правительства [16]. Создание портала Open Data позволит Беларуси присоединиться к «международному клубу» государств, разделяющих принципы открытости и свободы информации, улучшить репутацию на Западе.

### **Б) Политические эффекты**

**1. Укрепление доверия к государственной власти:** благодаря открытым данным государство становится более прозрачным, подотчетным гражданам, снижаются коррупционные риски.

Самая востребованная информация — данные о бюджете, здравоохранении, транспорте. Социальный запрос подтверждает не только появление проектов типа «РосПил», «РосЯма» в России и бюджетного сервиса «Кошт урада» в Беларусь, но и ниже-приведенные результаты опросов. Открытость государственных данных позволяет избежать инсинуаций, слухов. По мнению премьер-министра РФ Дмитрия Медведева, «если такие данные не публиковать официально... это все, естественно, превращается в ком вымыслов» [3].

**2. Конструктивное взаимодействие власти с гражданским обществом.** Как показывает опыт России, создание «открытого правительства», в котором значимую роль играют гражданское общество и бизнес, начинается с информационной открытости власти.

### **В) Экономические эффекты**

**1. Стимуляция ИТ-индустрии:** разработчики программного обеспечения получают «сырье» для создания удобных сервисов для граждан.

К концу сентября 2013 г. данные, опубликованные российскими госорганами, использовали не менее 30 коммерческих компаний, которые создали до 200 сервисов. Например, мобильное приложение «ЕТранспорт» (отслеживание движения городского транспорта) скачало более 45 тысяч пользователей — сервис вошел в сотню лучших российских стартапов Russian Startup Rating. Открытие данных о госзакупках создало в России рынок информационных сервисов на \$50 млн. В Испании более 150 компаний специализируются на продаже услуг на базе открытых государственных данных, в США раскрытие метеорологических данных привело к возникновению 400 фирм и трудоустройству 4 тыс. человек. Белорусские разработчики также сигнализируют о готовности работы с открытыми данными: участники конференции Solit–2012 опубликовали YouTube-обращение к Белстату (05.02.2013), в котором призвали предоставлять данные в «удобоваримых» (машиночитаемых) форматах [11].

**2. Развитие «экономики знаний»:** бизнес, исследовательские институты, аналитики, журналисты получают доступ к данным для анализа, которые затем могут быть преобразованы в знания.

В настоящее время экономический потенциал открытых данных оценивается в 50 млрд евро ежегодно. Исследование McKinsey & Company показывает, что открытые данные могут помочь заработать более \$3 трлн в год, причем наибольший эффект ожидается в области образования, транспорта, торговли. Выгода достигается за счет более действенных инструментов преподавания, повышения производительности труда, экономии времени, прозрачности цен, успешного выявления мошенничества и т. д. «Открытые данные являются катализатором инноваций в частном секторе, способствующим созданию новых рынков, коммерческих предприятий и рабочих мест», — гласит Хартия открытых данных G8 [11].

## Концепция проекта

На основании изученного зарубежного опыта (прежде всего российского) и авторских исследований [10—11] предлагаются механизмы разработки и реализации программы раскрытия государственных данных.

### **1. Встречи и консультации (круглые столы, конференции) между представителями госорганов, общественных организаций и компаний-разработчиков для прояснения позиций и выработки согласованных действий**

Для участия в обсуждениях со стороны государства могут быть привлечены представители Минсвязи, Минэкономики, Мининформа, ИАЦ, ОАЦ, Белстата; со стороны бизнеса — администрация и компании Парка высоких технологий; со стороны гражданского общества — организации Lawtrend, BIPART, «Фаланстер», творческое сообщество, возникшее вокруг Лаборатории открытых данных сайта Opendata.by; со стороны научного сообщества — представители ОИПИ НАН, Центра информационных технологий БГУ, АУпПРБ и другие.

В ходе встреч предполагается:

1. Сформулировать понятие открытых государственных данных;
2. Выяснить наличие спроса на данные и уточнить приоритетные наборы для раскрытия;
3. Определить возможные варианты сотрудничества госорганов и общественных организаций в этой области.

Опрос аналитиков, журналистов и IT-специалистов в сентябре 2014 г. показал, что абсолютное большинство респондентов (36 чел.) готовы в том или ином виде (эксперт, консультант) принять участие в разработке белорусской концепции открытых данных [10].

### **2. Разработка белорусской стратегии/программы открытых государственных данных и ее утверждение**

Для ретрансляции зарубежного опыта и для создания технических решений достаточно сил неправительственных организаций и активистов от IT, но для внесения поправок в законы, создания инфраструктуры Open Data необходим системный документ и контроль за исполнением его положений. При его разработке целесообразно ориентироваться на российский опыт.

*Российское правительство утвердило 13 декабря 2012 г. Концепцию размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в форме открытых данных.*

Документ состоит из четырех частей: введение, перечень целей и перспективных результатов, принципы размещения открытых данных и организационные мероприятия. В Концепции дано определение открытых госданных, сформулирована целевая аудитория: граждане, бизнес-сообщество, научные организации, НКО.

Позднее был утвержден план мероприятий — «дорожная карта», которая включала два этапа: pilotный (до 1 февраля 2013 г.) и полноценное внедрение системы открытых данных (до 1 июля 2013 г.). Во время первого этапа планировалось определить, какие наборы данных следует раскрыть в первую очередь, и опубликовать 50 наборов в машиночитаемом формате, инициировать конкурсы среди разработчиков приложе-

ний. Второй этап — изменение правовой базы и активное размещение данных — от федеральных до муниципальных; публикация 500 наборов данных к маю 2013 г.

В качестве критерии успешности программы были выбраны 5 количественных показателей. Ведомствами, ответственными за реализацию большинства мероприятий, стали Минкомсвязи и Минэкономразвития.

На наш взгляд, концепция должна базироваться на основных принципах открытых данных, закрепленных в международном программном документе — Хартии открытых данных, подписанной странами G8 по итогам саммита в Лох-Эрне 18 июня 2013 г. Также необходимо учитывать «Севастопольские принципы» — 8 положений, которые определили 30 экспертов на встрече в Калифорнии в октябре 2007 г. (первичность, полнота, актуальность, доступность, пригодность к машинной обработке, отсутствие дискриминации по доступу, отсутствие проприетарных форматов, лицензионная чистота) [15].

**Координацию программы раскрытия государственных данных целесообразно** возложить на межведомственную рабочую группу — это позволяет найти баланс между интересами различных госорганов и не дает похоронить инициативу в недрах одного ведомства.

Это особенно важно, когда основным препятствием на пути к открытым данным, по мнению экспертов, являются бюрократы (с этим согласны 100 % опрошенных белорусских экспертов [10]), для которых отчитаться важнее, чем добиться результатов, а также ведомства, которые не желают делиться данными (82 % респондентов).

Роль ключевого ведомства (ответственного за методологию, контроль исполнения и т. д.) может играть Минэкономики (по аналогии с Россией) либо Минсвязи — второй вариант предпочтительнее, так как одной из задач в области информатизации, возложенной на это ведомство, является «координация работы по формированию и государственной регистрации информационных ресурсов» [5]. Минсвязи владеет всей полнотой сведений об электронных информресурсах и системах, включенных в государственные регистры [7].

### **3. Приоритетные шаги по внедрению концепции**

#### **А) Определение первоочередных наборов данных для раскрытия**

Экспертный опрос показал, что наиболее востребованы данные, которые связаны с подотчетностью госаппарата, бюджетом, госзакупками, системой здравоохранения, национальной статистикой. Также высока потребность в «социальных» (адреса поликлиник, школ и госорганов, расписание транспорта, данные об обеспеченности жильем, информация о пособиях и т. д.) и научных данных [10].

Более 70 % экспертов выступают за раскрытие в машиночитаемых форматах контактной информации для связи, графиков приема, нормативно-законодательных актов, результатов выборов.

Как отметил один из ИТ-специалистов, три главных направления, которые должны помочь борьбе с коррупцией, — это публикация открытого списка предприятий, данных о государственных тендерах и списка недвижимости с указанием ее владельцев.

Почти 67 % респондентов считают очень важным раскрытие данных о национальном и местных бюджетах, объявленных и проведенных тендерах. Стоит отметить, что, согласно исследованию ООН E-Government Survey 2014, раскрытие данных о правительственные расходах — наиболее распространенная практика (такие

инициативы, благодаря усилиям НГО, есть в 130 странах). В Беларусь лоббисты Open Data (прежде всего BIPART, создатель проекта «Кошт урада») также активно поднимают тему открытого бюджета.

Схожие тенденции выявил открытый опрос участников IT-сообщества «Хар-брахабр», который показал, что государственные финансы вошли в число наиболее востребованных данных (71 % проголосовавших). Первыми образовали транспорт (расписание, инфраструктура) (76 %), статистика (73 %), государственные финансы (71 %).

Также необходимо подготовить ряд документов (инструкции по раскрытию данных, методические рекомендации, критерии оценки эффективности работы и т. д.) и довести их до заинтересованных организаций.

### **Б) Информационное и организационное обеспечение кампании по раскрытию данных**

Предполагается активное освещение реализации программы в СМИ, публикация материалов информационно-аналитического характера.

Зарубежный опыт показывает, что государству необходимо стимулировать бизнес и гражданское общество к использованию потенциала открытых данных.

К примеру, у белорусского IT-сообщества есть интерес к открытым данным, но около трети опрошенных [10] затрудняются ответить, готовы ли они создавать программные продукты на их основе. IT-специалисты хотели бы лучше понять, как можно использовать Open Data, приобрести дополнительные знания. Наиболее эффективными шагами по поддержке IT-специалисты называют: 1) организацию учебных курсов для заинтересованных лиц, которые позволили бы приобрести навыки сбора, обработки и визуализации данных; 2) организацию конкурсов; 3) создание методических материалов и инструкций, которые бы объясняли, как и для чего можно использовать открытые данные.

*Конкурсы на лучший программный продукт, основанный на использовании Open Data, проводятся на уровне государства в разных странах — Финляндии ([apps4finland.fi](http://apps4finland.fi)), Нидерландах ([nationaleappruis.nl](http://nationaleappruis.nl)), Германии ([opendatachallenge.org](http://opendatachallenge.org)), Сингапуре ([ideas.data.gov.sg](http://ideas.data.gov.sg)), на уровне международных организаций (International Apps for Climate, International Space Apps).*

В России конкурс Apps4Russia стартовал в 2011 г. Среди номинаций — «Безопасный город» (повышение комфорта среды обитания), «Безопасная страна» (обеспечение безопасности граждан и защита их прав и свобод), «Государство в кармане» (доступ граждан к важной и полезной информации). По экспертной оценке российских специалистов, в 2013 г. было создано от 50 до 200 приложений на основе открытых данных.

Стоит отметить, что эта потребность привела к самоорганизации IT-сообщества: создан образовательный проект «dataШкола» [1], совместно с гражданскими активистами проводится конкурс приложений HackForFuture [14].

## **4. Дальнейшие шаги по внедрению концепции**

В случае, если pilotные проекты по раскрытию государственных данных и стимулированию использования их в различных сферах (IT, наука, журналистика и т. д.) покажут свою эффективность (имиджевую, политическую, экономическую), целесообразно продолжить реализацию программы.

## **А) Внесение изменений и дополнений в правовые акты**

Предположительно потребуется внесение поправок в Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» — в частности, закрепить термин «открытые государственные данные» (по аналогии с дополнениями в ст. 7 российского закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149 ФЗ), а также в ряд других нормативно-правовых документов.

## **Б) Включение соответствующих мероприятий в государственные программы, в том числе — программу информатизации**

Степень информационной открытости органов государственной власти может стать одним из индикаторов развития ИКТ в Беларуси при разработке соответствующей программы на 2016—2020-е гг. В качестве методики расчета может использоваться подход Global Open Data Index [13].

Наличие открытых данных на сайтах госорганов может учитываться при их аудите контролирующими органами и аналитическими структурами (пример системы оценки сайтов госорганов на основе ряда метрик и коэффициентов — российский проект Gosmonitor.ru).

## **В) Создание национального портала открытых данных ([data.gov.by](http://data.gov.by))**

С мнением о том, что в Беларуси необходимо создать портал, который служил бы единой точкой доступа к открытым данным, согласны 88 % опрошенных аналитиков и журналистов [10].

*Как отметил в ходе анкетирования один из аналитиков, «желательно собрать всю статистику по РБ в одном месте, вне зависимости от источника сбора статистики». По словам одного из IT-специалистов, «если данные будут раскиданы на разных ресурсах, причем так, что не всегда их найдешь, то пользы от них будет мало».*

В качестве основы для портала может быть использован интернет-ресурс гражданских активистов Opendata.by (по мнению эксперта по открытым данным И. Бегтина, создавшего в России в 2009 г. негосударственный портал «Хаб открытых данных», «процентов 90 порталов открытых данных, которые есть в мире, создавались изначально волонтерами» [6]). Примером может служить украинский опыт: портал Data.gov.ua был создан совместными усилиями правительства и НГО SocialBoost, которое объединяет более тысячи IT-специалистов и энтузиастов. Подобный подход не только выступает формой партнерства государства и гражданского общества, но и позволяет сэкономить средства.

## **Список использованных источников**

1. Анонс dataШколы и dataСубботника [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://opendata.by/blog/341>. — Дата доступа: 20.11.2015.
2. Бузовский: переход от индустриального к информационному обществу изменил систему госуправления [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.belta.by/society/view/buzovskij-perehod-ot-industrialnogo-k-informatsionnomu-obschestvu-izmenil-sistemu-gosupravlenija-171121-2015/>. — Дата доступа: 20.11.2015.
3. Выступление Артема Ермолаева на встрече премьер-министра Дмитрия Медведева с экспертами по вопросам открытых данных (стенограмма) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://dit.mos.ru/presscenter/massmediaaboutdep/detail/648019.html>. — Дата доступа: 20.11.2015.

4. Государственные органы Республики Беларусь: 15 лет онлайн [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.lawtrend.org/information-access/information-access-information-access/monitoring-predstavlennosti-informatsii-na-ofitsialnyh-sajtah-gosudarstvennyh-organov-skachat-gosudarstvennye-organy-respubliki-belarus-15-let-onlajn>. — Дата доступа: 20.11.2015.
5. Департамент информатизации Министерства связи и информатизации Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mpt.gov.by/ru/department/>. — Дата доступа: 20.11.2015.
6. Иван Бегтин: Государство для открытых данных не нужно совсем [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://mediakritika.by/article/2912/ivan-begtin-gosudarstvo-dlya-otkrytyh-dannyh-ne-nuzhno-sovsem>. — Дата доступа: 20.11.2015.
7. Каталог информационных ресурсов и систем Беларуси. Выпуск 13 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.mpt.gov.by/upload/file/catalogue\\_ir\\_2014.pdf](http://www.mpt.gov.by/upload/file/catalogue_ir_2014.pdf). — Дата доступа: 20.11.2015.
8. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.economy.gov.by/dadvfiles/001251\\_55175\\_NSUR.pdf](http://www.economy.gov.by/dadvfiles/001251_55175_NSUR.pdf). — Дата доступа: 20.11.2015.
9. Стенограмма послания Президента Александра Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.belta.by/president/view/stenogramma-poslanija-prezidenta-aleksandra-lukashenko-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-13514-2013>. — Дата доступа: 20.11.2015.
10. Степанов, В. А. Open Data в Беларуси: какие государственные данные нужно раскрыть в первую очередь и как это сделать / В. Степанов // Беларусь глазами молодых аналитиков [Электронный ресурс]: материалы III науч.-практ. конф. «Повестка-2015». — Электрон. дан. (78,7 Мб). — Минск: Изд. центр БГУ, 2015. — 1 электрон. опт. диск (CD-ROM): цв.
11. Степанов, В. А. Open Data: почему открытые данные важны для информатизации Беларуси / В. А. Степанов // Беларусь глазами молодых аналитиков [Электронный ресурс]: материалы II науч.-практ. конф. «Повестка-2015» (в рамках реализации проекта «Умные сети», Минск, 2—4 апр. 2014 г.). — Электрон. дан. (1,51 Мб). — Минск: МГЛУ, 2014. — 1 электрон. опт. диск (CD-ROM): цв.
12. Электронное правительство в Беларуси: интерактивный этап // БелТА [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.belta.by/ru/person/interview/Dmitrij-Shedko\\_i\\_514390.html](http://www.belta.by/ru/person/interview/Dmitrij-Shedko_i_514390.html). — Дата доступа: 01.11.2015.
13. Global Open Data Index [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://index.okfn.org/place/>. — Дата доступа: 20.11.2015.
14. HackForFuture 4 — отчет [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://meetup.by/news/2105>. — Дата доступа: 20.11.2015.
15. The Annotated 8 Principles of Open Government Data [Electronic resource]. — Mode of access: <http://opengovdata.org>. — Date of access: 20.11.2015.
16. United Nations E-Government Survey 2014 [Electronic resource]. — Mode of access: [http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov Complete_Survey-2014.pdf). — Date of access: 20.11.2015.