В. А. Степанов
БГУ, г. Минск

OPEN DATA В БЕЛАРУСИ: КАКИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДАННЫЕ НУЖНО РАСКРЫТЬ В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ И КАК ЭТО СДЕЛАТЬ?

Открытые данные (англ. Open Data) — 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) [6].

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 [3] — группы разработчиков, которые решают прежде всего технические вопросы сбора и обработки данных и создания приложений на их основе. Идейным вдохновителем выступает Пиратский центр на базе молодежной организации «Фаланстер».

Из процесса пока выпадает государство [5] — которое может и должно канализировать активность гражданского общества и направить ее на достижение общезначимых целей. Но для того, чтобы включиться в процесс, необходимо ответить на два существенных вопроса: «Действительно ли востребованы открытые данные в Беларуси?» и «Если востребованы, то какие?».

Методология исследования

В сентябре 2014 г. было проведено анкетирование 46 респондентов, которые представляли группы, наиболее заинтересованные в раскрытии данных: аналитики и исследователи (13 чел.), журналисты (18 чел.) и IT-специалисты — разработчики приложений (16 чел.).

В выборку попали эксперты в сфере информатизации молодежной фабрики мысли «Умные сети» («аналитики»), корреспонденты и редакторы государственных и негосударственных СМИ, которые специализиру-

ются на общественно-политической тематике («журналисты») [4], разработчики программных продуктов — участники конференции LVEE.org, сотрудники ведущих IT-компаний («IT-специалисты»).

В ходе анкетирования применялось два опросника — для аналитиков и журналистов (16 вопросов) [1] и для IT-специалистов (13 вопросов) [2]. Анкета была разделена на две части: отношение к общим принципам Open Data, изложенным в Хартии открытых данных G8 (одинаковая для всех групп респондентов) [7], и часть, в которой предлагалось оценить возможные шаги по развитию концепции открытых данных в Беларуси. Перечень из 14 приоритетных к раскрытию наборов данных был взят из приложения к Хартии.

Основные результаты

1. Почти 83 % опрошенных специалистов сталкивались с проблемой доступа к информации белорусских органов государственной власти.

Журналисты, в силу специфики профессии, острее переживают «информационный дефицит»: проблемы испытывают 89 % респондентов (почти на 10 % больше, чем среди аналитиков, и на 14 % больше, чем среди IT-специалистов).

2. Чаще всего проблема заключается: 1) в отсутствии опубликованных данных, 2) в неактуальности данных (являются устаревшими) и 3) в неполноте данных.

Для журналистов и IT-специалистов актуальность особенно критична: от этого зависит качество публикаций и программных продуктов. Разработчики также сетуют на то, что не имеют сведений о доступных наборах данных и испытывают трудности с их поиском.

На фоне проблем с наличием данных и их качеством технические и правовые вопросы (машиночитаемость формата, право на многократное использование, необходимость платы за доступ) отходят на второй план.

3. Политические эффекты от раскрытия государственных данных — укрепление обратной связи между государством и гражданами и повышение прозрачности госорганов — представляются более важными, чем экономические.

Эксперты-аналитики и журналисты по-разному оценивают положительный эффект от раскрытия государственных данных: если для анали-

тиков наиболее важно то, что будет сформирована основа для Открытого правительства — с более высоким участием граждан в его работе и более сильной обратной связью (100 %), то для журналистов важнее то, что повысится прозрачность власти и ее подконтрольность обществу (100 %). Стимулирование IT-индустрии за счет развития data-driven economy («экономика, основанная на данных») оценивается как наименее существенный эффект.

4. От 85 до 100 % опрошенных аналитиков, журналистов и IT-специалистов разделяют основные принципы открытых данных, закрепленные в Хартии открытых данных — программном документе, подписанном странами G8 по итогам саммита в Лох-Эрне 18 июня 2013 г.

В частности, с тем, что госорганы должны предоставлять открытые данные по умолчанию (кроме законных оснований, по которым некоторые данные — секретные или личные — не могут быть опубликованы), согласилось 93 % респондентов (из них журналистов — 100 %). Однако встречается и диаметрально противоположное мнение: открытость «по умолчанию» преждевременна и опасна в долгосрочной перспективе, так как угрожает национальной безопасности страны, делая ее уязвимой. Параллельно с открытием необходимо позаботиться о ресурсах для обработки и анализа данных — «иначе конкуренты будут знать о нас больше, чем мы сами», отмечают некоторые эксперты.

Почти 96 % опрошенных специалистов считают, что государство должно публиковать открытые данные высокого качества — актуальные, исчерпывающие и точные, с максимально возможной степенью детализации и полнотой описания (из них IT-специалистов — 100 %).

5. Для развития Open Data в Беларуси в первую очередь необходимо закрепить понятие «открытые данные» в законодательстве, а также провести исследования для выявления спроса на наиболее востребованные наборы данных.

В этом эксперты (аналитики и журналисты) единодушны: за совершенствование законодательства как за приоритетный шаг выступают 14 журналистов и 6 аналитиков (еще 6 отнесли это к важным, но не приоритетным мероприятиям), а за исследование спроса — 9 и 6 респондентов соответственно. Для аналитиков наиболее важной мерой представляется снятие юридических барьеров использования данных — в частности, создание открытых государственных лицензий.

Очередными шагами должны стать:

1) разработка и утверждение «дорожной карты» (подробный план реализации мероприятий по раскрытию данных) (16 экспертов);

2) включение соответствующих мероприятий в государственные программы, в том числе — программу информатизации (16 экспертов);

3) встречи и консультации между представителями госорганов, общественных организаций и компаний-разработчиков — для прояснения позиций и выработки согласованных действий (15 экспертов).

По некоторым вопросам — необходимость проведения кампании по популяризации открытых данных в СМИ и запуск программы по финансовой поддержке некоммерческих организаций по использованию данных в общественном контроле — мнения групп экспертов ощутимо разделились. Если журналисты считают эти шаги важными, то аналитики полагают обратное.

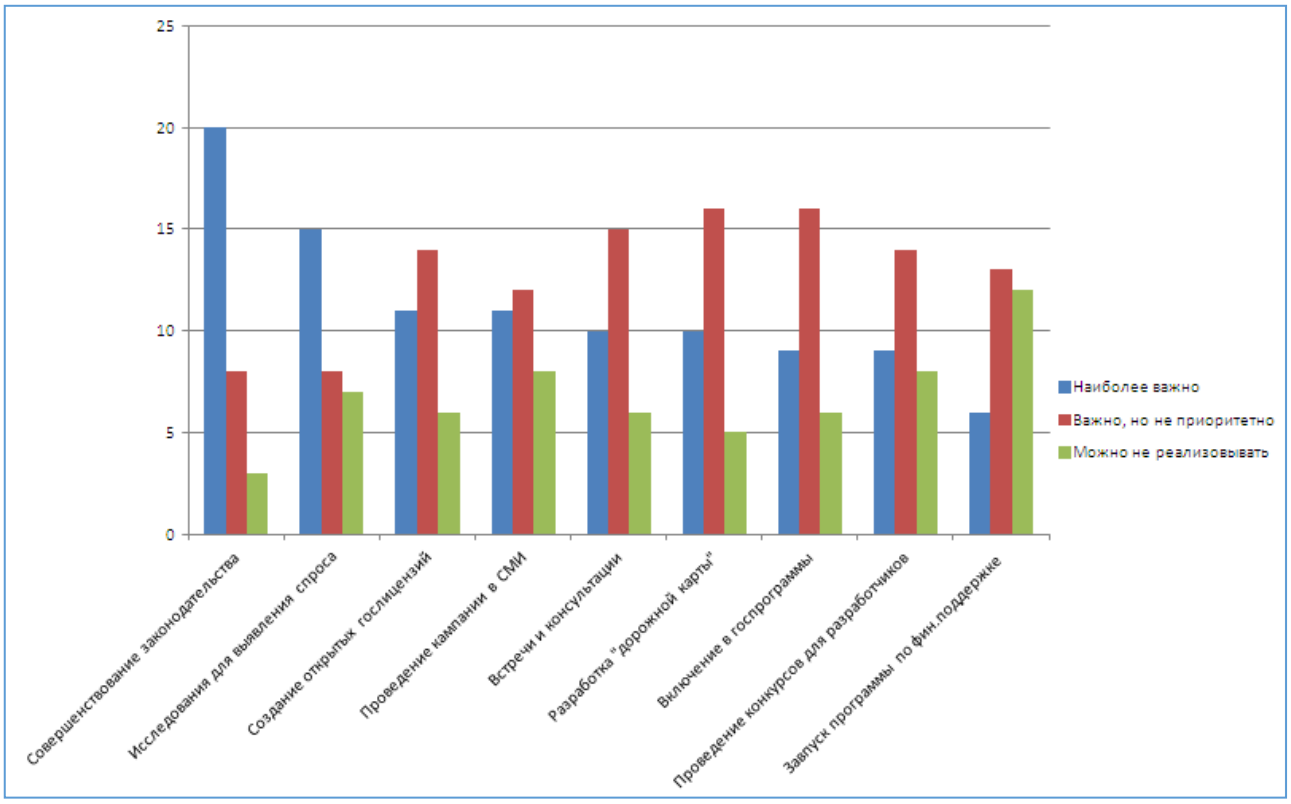

Рисунок 1 — Приоритетные шаги по развитию Open Data в Беларуси

6. Беларуси нужна собственная стратегия или программа открытых государственных данных — с этим согласны 85 % опрошенных специалистов.

Важно отметить, что среди аналитиков эта цифра вырастает до 92 % (а среди журналистов падает до 78 %). Возможно, это связано с более глу-

боким знакомством участников «Умных сетей» с работой госаппарата и, как следствие, более ясным пониманием того, что без документа, утвержденного на уровне правительства, перейти от слов к делу будет чрезвычайно сложно. 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.

7. Абсолютное большинство опрошенных специалистов (36 чел., 78 %) готовы в том или ином виде (эксперт, консультант и т. д.) принять участие в разработке белорусской концепции открытых данных.

Больше всего желающих войти в рабочую группу в качестве экспертов среди представителей аналитического сообщества (6 чел.). Примерно половина журналистов (10 чел., 55,5 %) и более трети IT-специалистов (6 чел., 37,5 %) хотели бы заниматься созданием концепции, но не знают, в каком качестве, и в перспективе могли бы привлекаться на разных этапах подготовки документа и реализации программы раскрытия данных.

8. Почти 72 % опрошенных аналитиков и журналистов выступают за то, чтобы координировать программу раскрытия государственных данных, и отвечать за ее реализацию должна межведомственная рабочая группа.

Рабочая группа 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 (100 % опрошенных), для которых отчитаться важнее, чем добиться результатов, а также ведомства, которые не желают делиться данными (82 %).

Примечательно, что отсутствие политической воли у руководства страны эксперты считают более серьезным тормозом (45 %), чем нехватку необходимых технических, финансовых, трудовых ресурсов для реализации стратегии (26,5 %).

Среди экспертов нет единого мнения относительно того, какое ведомство должно играть ключевую роль в раскрытии данных: в качестве ответственного госоргана называют ОАЦ (7 чел.), Минсвязи (6 чел.), Администрацию Президента (3 чел.). Все эти организации отвечают за разные аспекты политики информатизации.

9. Наиболее востребованы данные, которые связаны с подотчетностью госаппарата, бюджетом, госзакупками, системой здравоохранения, национальной статистикой. Также высока потребность в «социальных» (жилищное обеспечение, пособия по безработице) и научных данных.

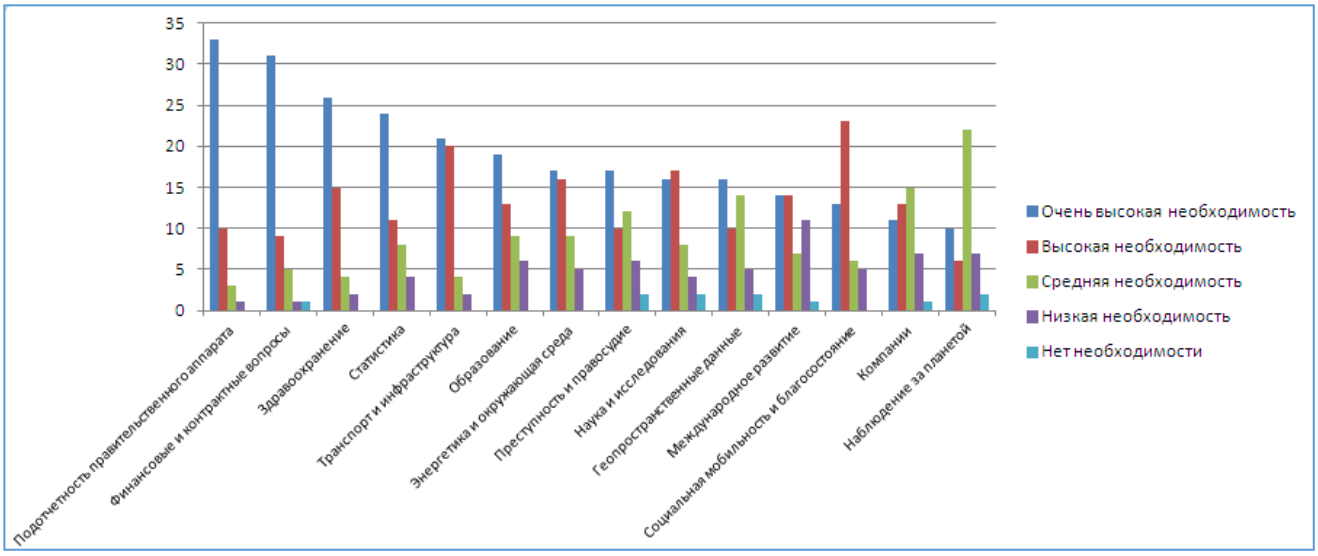

Рисунок 2 — Востребованность наборов открытых данных в Беларуси

Учитывая, что большинство опрошенных специалистов связывают с концепцией Open Data надежды на совершенствование работы государственных институтов, выбор приоритетных наборов логичен.

Более 70 % экспертов выступают за раскрытие в машиночитаемых форматах контактной информации для связи, графиков приема, нормативно-законодательных актов, результатов выборов. Как отметил один из IT-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 [8], раскрытие данных о правительственных расходах — наиболее распространенная практика (такие инициативы, благодаря усилиям НГО, есть в 130 странах). В Беларуси лоббисты Open Data (прежде всего BIPART, создатель проекта «Кошт урада») также активно поднимают тему открытого бюджета.

Достаточно важными представляются «социальные данные», под которыми респонденты понимали полезную для граждан информацию: адреса поликлиник, школ и госорганов, расписание транспорта, данные об обеспеченности жильем, информацию о пособиях и т. д.

10. В Беларуси необходимо создать портал, который бы служил единой точкой доступа к открытым данным (по аналогии с data.gov) — с этим согласны 88 % опрошенных аналитиков и журналистов.

Как отметил один из аналитиков, «желательно собрать всю статистику по РБ в одном месте, вне зависимости от источника сбора статитистики». 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 то время как Россия и Украина практически одновременно — в конце марта 2014 г. — запустили официальные порталы открытых данных, Беларусь находится только в начале пути. Усилиями Open Data Lab (группа разработчиков, которая образовалась на базе Drupal-клуба молодежной организации «Фаланстер») создана пилотная версия сайта «Открытые данные Беларуси» (http://odata.by). Ресурс создан под сильным влиянием российского «Хаба открытых данных» (http://hubofdata.ru/) и, возможно, также является предшественником официального государственного портала.

11. У разработчиков есть интерес к открытым данным, но более трети (37,5 %) 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.

Очевидно, именно такие потребности обусловили появление Open Data Lab и характер ее работы — с сильным акцентом на изучении зарубежного опыта и разборе успешных кейсов [3].

Почти 94 % опрошенных разработчиков (15 чел.) считают, что государству нужно стимулировать к использованию потенциала открытых данных.

Наиболее эффективными шагами по поддержке IT-специалисты называют:

1) организацию учебных курсов для заинтересованных лиц, которые бы позволили 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.

Список использованных источников

1. Анкета «Востребованность открытых государственных данных в Беларуси» для аналитиков и журналистов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://bit.ly/1wy8E7c. — Дата доступа: 01.10.2014.

2. Анкета «Востребованность открытых государственных данных в Беларуси» для IT-специалистов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://bit.ly/1sFbn0F. — Дата доступа: 01.10.2014.

3. Первая лаборатория открытых данных // Компьютерные вести [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.kv.by/events/pervaya-laboratoriya-otkrytykh-dannykh. — Дата доступа: 01.10.2014.

4. Перечень СМИ, принимавших участие в исследовании [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://bit.ly/1z6RlQt. — Дата доступа: 01.10.2014.

5. Сообщество открытых данных: «Теперь каждый может увидеть, живет ли он в опасном районе» // Citydog.by [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://citydog.by/post/opendata/. — Дата доступа: 01.10.2014.

6. Степанов, В. Open Data: почему открытые данные важны для информатизации Беларуси / В. Степанов // Беларусь глазами молодых аналитиков. — Минск: МГЛУ, 2014.

7. Хартия открытых данных «Группы восьми» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://data.gov.ru/hartiya-otkrytyh-dannyh-gruppy-vosmi.— Дата доступа: 01.10.2014.

8. United Nations E-Government Survey 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. — Дата доступа: 01.10.2014.