

**ДОКЛАД  
ОБ ИТОГАХ РЕАЛИЗАЦИИ В 2013 ГОДУ КОНЦЕПЦИИ РАЗМЕЩЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ О СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ФОРМЕ  
ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ**

**Оглавление**

1. Реализация Концепции открытых государственных данных .....	2
1.1. Нормативно-правовое и организационное обеспечение .....	2
1.2. Количественные результаты мониторинга открытых государственных данных .....	4
1.3. Экосистема работы с открытыми данными.....	9
1.3.1. Общественные проекты .....	9
1.3.2. Открытые данные в субъектах федерации.....	9
1.3.3. Муниципальные проекты по открытым данным .....	10
1.3.4. Мероприятия по популяризации использования открытых данных .....	11
1.4. Достижение контрольных показателей в части общественных проектов.....	12
2. Актуальные вопросы работы с открытыми данными в России .....	13
2.1. Изменение порядка разработки и утверждения нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации, регламентирующих доступ к публично-значимой информации.....	13
2.2. Разработка новых подходов к оценке ценности публикации открытых данных .....	14
2.2.1. Оценка ценности опубликованных данных в соответствии с запросом бизнеса .....	14
2.2.2. Оценка социально-экономического эффекта открытия данных .....	15
2.3. Использование результатов интеллектуальной деятельности в работе с открытыми данными.....	16
2.4. Единый портал открытых данных Российской Федерации .....	17
2.5. Принятие и соответствие хартии G8 по открытым данным .....	18
Приложение 1. Перечень постановлений Правительства Российской Федерации, содержащих положения о публичном доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов .....	20

Доклад подготовлен сотрудниками Национального исследовательского университета «**Высшая школа экономики**» (Центр анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ - Жулин А.Б., Артамонов Р.Е., Плаксин С.М., Стырин Е.М., Чаплинский А.В., Щиголов Б.А.; Институт проблем правового регулирования НИУ ВШЭ - Гутникова А.С.), **НП «Информационная культура»** (Бегтин И.В., Архипов С.В.) – **разделы 1.3, 1.4, 2.4, 2.5.**

## **1. Реализация Концепции открытых государственных данных**

### **1.1. Нормативно-правовое и организационное обеспечение**

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 **Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601** «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации поручено в срок до 15 июля 2013 года обеспечить доступ в сети «Интернет» к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации.

Начиная с августа 2012 года по настоящее время реализованы следующие мероприятия.

Минэкономразвития России подготовило **Концепцию открытых данных**, включающую план мероприятий («дорожная карта») «Открытые данные Российской Федерации», одобренную 13 декабря 2012 г. решением Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (протокол № 11). **В целом все мероприятия Концепции и «дорожной карты» можно считать реализованными.**

**К настоящему моменту создана нормативно-правовая база, необходимая для обеспечения доступа к информации органов государственной власти и органов местного самоуправления в формате открытых данных.**

Так, в законодательство введено определение открытых данных и основы их статуса. 7 июня 2013 г. подписан **Федеральный закон № 112-ФЗ «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»**. Закон регламентирует публикацию в сети Интернет информации о деятельности госорганов в формате открытых данных.

Во исполнение законодательства приняты все необходимые подзаконные акты. **Постановлением Правительства России от 10.07.2013 № 583** утверждены:

- 1) Правила отнесения информации государственных органов и органов местного самоуправления к открытым данным;
- 2) Правила определения периодичности размещения открытых данных о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, сроков ее обновления, а также иных требований к размещению в форме открытых данных;
- 3) Правила обязательного размещения открытых данных органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, исполняющими переданные федерацией полномочия.

**Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1187-р от 10 июля 2013** года определен первый перечень общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в интернете в форме открытых данных:

- Перечень территориальных органов и представительств (представителей) федерального органа власти за рубежом (при наличии);
- Перечень подведомственных организаций (при наличии);
- План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на очередной год;
- Информация о результатах плановых и внеплановых проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в федеральном органе исполнительной власти, его территориальных органах и подведомственных организациях;
- 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;
- Сведения о вакантных должностях государственной гражданской службы, имеющихся в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах;
- Реестры лицензий на конкретные виды деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти;
- Иная общедоступная информация о деятельности федеральных органов исполнительной власти, подлежащая размещению в сети Интернет в форме открытых данных в соответствии с федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решениями Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства и приказами федеральных органов исполнительной власти.

**Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 27 июня 2013 г. N 149 утверждены Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети "Интернет" в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования.**

Разработаны (Минэкономразвития России) и одобрены (протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 4 июня 2013 №4) **методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных.**

Протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 февраля 2013 №1 **создан Совет по открытым данным**, в состав которого вошли представители органов власти, академических структур и бизнеса. **Совет в регулярном режиме проводит обсуждения перспективных направлений развития открытых данных в РФ, перечней наборов для раскрытия, а также технологических аспектов публикации.**

**Федеральными органами исполнительной власти опубликованы первые 577<sup>1</sup> доступных для скачивания наборов открытых данных.** Некоторые регионы, муниципалитеты и крупные коммерческие организации в инициативном порядке подключились к процессу раскрытия данных (примеры: портал открытых данных г. Москвы, портал открытых данных РИА Новости).

### *1.2. Количественные результаты мониторинга открытых государственных данных*

Плановые значения контрольных показателей по работе с открытыми государственными данными (в соответствии планом мероприятий («дорожная карта») «Открытые данные Российской Федерации», одобренного 13 декабря 2012 г. решением Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг при Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (протокол № 11) далее Дорожная карта) приведены в Таблице 1.

**Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» (далее – НИУ ВШЭ) в период 16-25 сентября 2013 г. был проведен мониторинг сайтов федеральных органов исполнительной власти на предмет наличия разделов открытых данных, а также на предмет соответствия этих разделов требованиям методических рекомендаций по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и техническим требованиям к публикации открытых данных, одобренных Протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 4 июня 2013 №4 (далее-Методрекомендации).**

Таблица 1.

<b>№ п/п</b>	<b>Наименование контрольного показателя</b>	<b>План на 15.07.2013</b>	<b>Фактическое значение, 25.09.2013 (данные НИУ ВШЭ)</b>
1	Количество федеральных органов исполнительной власти, создавших раздел «открытые данные» на официальном сайте ведомства	<b>40</b>	<b>59</b>
2	Количество опубликованных массивов (наборов) информации в форме открытых данных	<b>500</b>	<b>577</b>

Всего было проанализировано **78** сайтов федеральных органов исполнительной власти. Из них **19 не начали работу по открытым данным** (не опубликовали ни одного набора открытых данных):

<sup>1</sup> По данным НИУ ВШЭ

- **14 федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации (не исполнили требования Методрекомендаций<sup>2</sup>):**
  1. Министерство энергетики Российской Федерации
  2. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока
  3. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
  4. Министерство транспорта Российской Федерации
  5. Федеральное агентство по делам молодёжи
  6. Федеральное агентство по недропользованию
  7. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии
  8. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
  9. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
  10. Федеральное агентство воздушного транспорта
  11. Федеральное агентство железнодорожного транспорта
  12. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
  13. Федеральная миграционная служба
  14. Федеральное космическое агентство
- **5 федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Президента Российской Федерации (нет обязательства исполнять требования Методрекомендаций<sup>3</sup>)**
  15. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации
  16. Служба внешней разведки Российской Федерации
  17. Федеральная служба безопасности Российской Федерации
  18. Федеральная служба охраны Российской Федерации
  19. Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

По состоянию на 25.09.2013 **59** федеральных органов исполнительной власти, начавших работу по открытым данным, опубликовали **683** набора данных, **из которых доступно лишь 577**. Ссылки на **106** наборов ведут либо на несуществующие страницы, либо на поврежденные файлы. В Таблице 2 приведен перечень федеральных органов исполнительной власти, доступность наборов открытых данных для скачивания которых **ниже 50%**.

---

<sup>2</sup> Федеральные органы исполнительной власти, на которые распространяются требования Методрекомендаций

<sup>3</sup> На федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Президента Российской Федерации, не распространяются требования Методрекомендаций, они могут публиковать открытые данные по собственной инициативе

Таблица 2.

	<b>ФОИВ</b>	<b>Количество ссылок на открытые данные</b>	<b>Кол-во работающих ссылок</b>	<b>Доля действующих ссылок, %</b>
1	Федеральное дорожное агентство	12	0	0
2	Министерство спорта Российской Федерации	10	0	0
3	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	7	0	0
4	Федеральное агентство водных ресурсов	3	0	0
5	Федеральная служба исполнения наказаний	7	1	14 %
6	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	6	1	17 %
7	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии	10	2	20 %
8	Федеральная служба по интеллектуальной собственности	15	5	33 %
9	Министерство экономического развития Российской Федерации	13	6	46 %

В рамках мониторинга произведен анализ соответствия опубликованных наборов открытых данных требованиям Методрекомендаций. Анализ проводился по 59 федеральным органам исполнительной власти, начавших работу по открытым данным. По **19** из **78** федеральных органов исполнительной власти, которые не опубликовали ни одного набора данных, анализ не проводился.

Перечень критериев, по которым проводилась оценка, а также итоговая статистика соответствия критериям приведены в Таблице 3.

Таблица 3.

<b>Критерий</b>	<b>% ФОИВ<sup>4</sup>, исполнивших требование</b>
1. Наличие раздела открытых данных на официальном сайте ФОИВ	98,3% <sup>5</sup>

<sup>5</sup> МИД РФ опубликовал раздел открытых данных не на официальном сайте (mid.ru), а на сайте Консульского департамента (<http://www.kdmid.ru/>), поэтому сумма не равна 100%

2. Наличие ссылки с главной страницы официального сайта на страницу открытых данных	71,2%
3. Наличие реестра всех открытых данных ФОИВ	64,4%
4. Наличие заполненных паспортов открытых данных	93,2%
5. Наличие структур открытых данных	83,1%
6. Наличие ссылки на обратную связь	23,7%
7. Регулярное обновление наборов открытых данных в соответствии с паспортами	91,5%
8. Наличие условий использования данных	74,6%

При анализе учитывалось соответствие каждого из 8 критериев требованиям Методрекомендаций, что добавляло 1 балл к общей оценке (от 0 до 8 баллов по каждому федеральному органу исполнительной власти). Суммарное количество баллов по всем 59 органам, начавшим работу по открытым данным, составило **354** балла (что составляет **75%** от максимально возможных **472** баллов).

**То есть в целом по федеральным органам исполнительной власти, начавшим публикацию открытых данных, степень соответствия Методрекомендациям составляет 75%. На наш взгляд, это свидетельствует о достаточно ответственном отношении к открытым данным.**

Наиболее частыми ошибками в публикации открытых данных являются: отсутствие обратной связи, отсутствие единого реестра открытых данных ведомства, а также отсутствие ссылки с главной страницы официального сайта ведомства на раздел открытых данных.

По результатам проведенной оценки:

**6 федеральных органов исполнительной власти, которые полностью соответствуют требованиям Методрекомендаций (8 из 8 баллов):**

- 1) Министерство культуры Российской Федерации
- 2) Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков
- 3) Федеральная служба государственной статистики
- 4) Федеральная таможенная служба
- 5) Министерство экономического развития Российской Федерации
- 6) Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

**5 федеральных органов исполнительной власти, наименее соответствующих требованиям Методрекомендаций (3<sup>6</sup> из 8 баллов):**

- 1) Министерство спорта Российской Федерации
- 2) Федеральная служба по финансовому мониторингу
- 3) Федеральная служба по оборонному заказу
- 4) Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
- 5) Федеральное агентство водных ресурсов

В Таблице 4 приведен перечень **10 федеральных органов исполнительной власти,**

<sup>6</sup> Менее 3 баллов не получил ни один из 59 ФОИВ, начавших работу с открытыми данными

опубликовавших максимальное количество доступных наборов открытых данных.

Таблица 4.

	<b>Федеральный орган исполнительной власти</b>	<b>Кол-во доступных<sup>7</sup> наборов</b>
1	Федеральная служба государственной статистики	102
2	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	50
3	Федеральное агентство морского и речного транспорта	39
4	Федеральная таможенная служба	28
5	Министерство образования и науки Российской Федерации	23
6	Министерство финансов Российской Федерации	21
7	Федеральная налоговая служба	18
8	Министерство внутренних дел Российской Федерации	17
9	Федеральное казначейство	16
10	Федеральная служба по аккредитации / Федеральная служба по оборонному заказу	15

Анализ лидеров по количеству наборов, опубликованных в формате открытых данных, показал, что содержательно **98** из **102** доступных для скачивания наборов данных Росстата представляют собой один набор «Индекс потребительских цен», разбитый по различным критериям сравнения (например, к соответствующему месяцу предыдущего года или к декабрю предыдущего года) или категориям продуктов (чай, кофе или медицинские товары). По сути все 98 наборов представляют собой выгрузку с разными фильтрами из одной базы «Индекс потребительских цен». Разбиение этой базы на разные наборы (разбиение таблицы на столбцы) создает дополнительные сложности для разработчиков для восстановления связей данных. Требуется публикация всей выгрузки базы данных «Индекс потребительских цен» в формате открытых данных, что существенно повысит ценность данных.

Данный пример показывает необходимость изменения состава контрольных показателей и исключения «количества опубликованных массивов» из целевых показателей, а также необходимость методического определения понятия «массив» или «набор» данных.

<sup>7</sup> При анализе учитывались лишь наборы данных, которые удалось успешно скачать и открыть



### **1.3. Экосистема работы с открытыми данными**

#### **1.3.1. Общественные проекты**

За 2013 год получили активное развитие уже существующие проекты общественных порталов открытых данных, поддерживаемых некоммерческими организациями и сообществами разработчиков.

Из наиболее заметных можно отметить:

- Хаб открытых данных – <http://hubofdata.ru> (портал создан НП “Информационная культура”);
- Гислаб – <http://gislab.info> (сообщество разработчиков по геоданным, преобразующее и повышающее качество данных, публикуемых на портале открытых данных Москвы).

На мероприятиях, посвященных открытым данным, многие разработчики декларировали интерес к созданию собственных порталов открытых данных в собственных регионах и на национальном уровне.

Ожидается, что в течение 2014 года появится от 5 до 10 частных и общественных инициатив по консолидации официальных открытых данных, повышению качества публикуемых государственных открытых данных и итеративной интеграции раскрываемых данных.

#### **1.3.2. Открытые данные в субъектах федерации**

За 9 месяцев 2013 года появилось множество инициатив по публикации открытых данных на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. В ряде регионов были созданы и активно обновлялись порталы открытых данных. К таким регионам относятся:

- г. Москва – <http://data.mos.ru>
- Тульская область – <http://opendata71.ru>
- Ульяновская область – <http://data.ulgov.ru>
- Пермский край – <http://opendata.permkrai.ru>
- Амурская область – раздел на официальном сайте
- Ставропольский край – разделы на официальных сайтах ОИВ
- Республика Башкортостан – разделы на проектах Открытая Республика

Также, в ряде субъектов РФ были анонсированы планы создания порталов по открытым данным и начаты конкурсные процедуры по размещению государственного заказа.

К таким регионам относятся:

- Г. Санкт-Петербург

К регионам, анонсировавшим планы по публикации открытых данных, можно отнести:

- Республика Татарстан
- Свердловская область

Можно выделить типовые проблемы при разработке региональных порталов открытых данных:

1. Подмена понятия открытых данных созданием аналитических порталов.
2. Отсутствие механизмов обратной связи с разработчиками.
3. Отсутствие усилий по популяризации открытых данных у разработчиков.
4. Отсутствие открытых лицензий при публикации открытых данных.
5. Дефицит наиболее востребованных данных – по транспорту, экологии, данных с муниципальной детализацией.
6. Излишне формальное раскрытие данных – только то, что требуется, и не более.

### 1.3.3. Муниципальные проекты по открытым данным

В России появилось несколько инициатив по раскрытию данных на уровне органов местного самоуправления.

В качестве примера можно привести разделы по открытым данным на официальных сайтах муниципальных образований:

- Краснодар – <http://www.krd.ru/opendata>
- Южно-Сахалинск – <http://yuzhno-sakh.ru/dirs/1462>
- Георгиевск - <http://www.georgievsk.ru/about/opendata/>
- Йошкар-Ола - <http://www.i-ola.ru/opendata/>
- Анапа - <http://www.anapa-official.ru/opendata/>
- Невинномыск - <http://www.nevinsk.ru/opendata/>
- Ставрополь - <http://www.stavadm.ru/opendata/>
- Челябинск - <http://socchel.ru/otkrytye-dannye>

В то же время нельзя не отметить ряд проблем с раскрытием данных на уровне муниципальных образований, основанных на недостаточном понимании термина “открытые данные”. Зачастую вместо данных на официальных сайтах публикуется лишь информация в виде веб-страниц и документов, не пригодных к машинной обработке.

Примеры таких муниципальных образований:

- Трехгорный - <http://admintrg.ru/opendata.php>
- Урюпинск - <http://urupinsk.net/city/dannye/>
- Минусинск - <http://minusinsk.info/?mode=documents>

Типовые проблемы при публикации открытых данных на сайтах местного самоуправления:

1. Низкий уровень понимания термина “открытые данные”.
2. Отсутствие механизмов обратной связи с разработчиками.
3. Отсутствие усилий по популяризации открытых данных у разработчиков.
4. Отсутствие открытых лицензий при публикации открытых данных.
5. Дефицит наиболее востребованных данных – по транспорту, экологии.
6. Излишне формальное раскрытие данных – только то, что требуется, и не более.

### **1.3.4. Мероприятия по популяризации использования открытых данных**

В течение всего 2013 года происходили мероприятия по популяризации использования открытых данных разработчиками. Данные мероприятия можно разделить на соревнования разработчиков, хакатоны и семинары.

#### **Соревнование Apps4Russia**

Начиная с апреля 2013 года идет соревнование Apps4Russia - творческий конкурс для разработчиков на открытых данных. Организатор - НП «Информационная культура» при поддержке Открытого Правительства. Генеральные спонсоры – компании Яндекс и Гугл.

На 26 сентября 2013 года подано 65 заявок – приложений, созданных на открытых данных. До конца октября 2013 года планируется подведение итогов конкурса.

Apps4Russia – это ежегодный конкурс, проходящий последние 3 года, и ожидается, что к концу его завершения в октябре будет не менее 80 заявок, и не менее 40 готовых приложений на открытых данных будет представлено.

Ссылка: <http://www.apps4russia.ru>

#### **Хакатон Яндекса**

Хакатон Яндекса прошел 14 сентября 2013 года и был посвящен использованию открытых данных вместе с технологиями компании Яндекс. В хакатоне приняло участие порядка 70 разработчиков и было создано 23 проекта и прототипа проектов на открытых данных. Ссылка: <http://tech.yandex.ru/events/meetings/hack/>

#### **Хакатон AngelHack в Москве**

Хакатон, прошедший 18-19 мая в Москве в коворкинге Нагатино, собрал около 100 человек - разработчиков работавших над различными проектами, в том числе по открытым данным. Ссылка: <http://www.angelhack.ru/>

#### **«Цифровая пятница» в Краснодаре**

Цифровая пятница – это регулярное мероприятие в городе Краснодаре, посвященное современным технологиям и электронному правительству в части реализации его на муниципальном/городском уровне.

В рамках цифровой пятницы проходило отдельное мероприятие, посвященное тематике открытых данных с лекциями и выступлениями о приоритетах раскрытия данных. Ссылка: <https://www.facebook.com/DigitalFridays>

#### 1.4. Достижение контрольных показателей в части общественных проектов

Таблица 5.

№ п/п	Наименование контрольного показателя	План на 15 июля 2013	Факт на 25 сентября 2013
3	Количество коммерческих компаний и общественных организаций, использующие информацию в форме открытых данных	20	более 30
4	Количество приложений (сервисов), разработанных на базе информации в форме открытых данных	20	более 50
5	Количество массивов (наборов) информации в форме открытых данных, опубликованных в перспективных форматах (в формате RDF)	5	0-1

По экспертной оценке, не менее 30 компаний активно используют открытые данные следующим образом:

- расширение возможностей существующих коммерческих сервисов;
- создание проектов на основе открытых данных;
- использование открытых данных в целях привлечения разработчиков через хакатоны и соревнования (в целях найма лучших разработчиков).

Количество приложений оценивается по минимальной планке, реальное число приложений варьируется **от 50 до 200**. Главные ограничения в оценке состоит в том, что большинство разработчиков приложений не афишируют использование открытых данных, хотя и используют их по факту.

Количество массивов открытых данных в форматах RDF можно трактовать от 0 до 1, поскольку массивы в форматах RDF на сегодняшний день опубликованы в ФГУП РИА Новости. (<http://opendata.ria.ru>) Все остальные массивы в форматах RDF не являются официальными.

## 2. Актуальные вопросы работы с открытыми данными в России

### 2.1. *Изменение порядка разработки и утверждения нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации, регламентирующих доступ к публично-значимой информации*

В период с момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" и до настоящего времени Правительством Российской Федерации было принято не менее **24** постановлений, содержащих положения о **публичном** доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и отдельных категорий коммерческих организаций. Перечень актов Правительства Российской Федерации приведен в Приложении 1.

Данные нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации предусматривают обеспечение доступа к 65 значимым массивам данных, в том числе:

55 массивам данных, формируемым федеральными органами;

7 массивам данных, создаваемым и обновляемым органами субъектов РФ (а в случае передачи полномочий – органами местного самоуправления);

2 массивам данных, формируемым федеральными органами и органами субъектов РФ;

1 массиву данных, формируемым коммерческими организациями.

**Вместе с тем ни одно из указанных выше постановлений Правительства Российской Федерации не содержит указания на необходимость обеспечения доступа к информации в форме открытых данных, что не согласуется с целями Указа Президента РФ от 7.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Для исключения такой ситуации необходимо изменение порядка разработки и утверждения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, регламентирующих доступ к публично-значимой информации.**

Согласно п. 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 N 260, проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию с руководителями (их заместителями) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство (не более чем с руководителями 3 органов), к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в указанных проектах.

Состав таких органов определяется руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, или заместителями Председателя Правительства в соответствии с требованиями, установленными абзацем первым настоящего пункта. Председателем Правительства может быть установлен иной состав федеральных органов исполнительной власти, с руководителями (их заместителями) которых требуется обязательное согласование.

Согласно пп. г) и ж) п. 4 Положения о Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, утвержденного Постановлением Правительства

РФ от 26.07.2012 N 773, данная комиссия осуществляет рассмотрение предложений об определении основных мер, направленных на обеспечение открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, и об обеспечении согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, направленных на решение вопросов внедрения стандартов информационной открытости.

В соответствии с пп. з) п. 10 Положения о Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства Заместитель председателя данной Комиссии - Министр Российской Федерации участвует в согласовании проектов федеральных законов и проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по вопросам ведения Комиссии.

На основе вышеизложенного представляется необходимым установить решением Председателя Правительства РФ, что Заместитель председателя Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства - Министр Российской Федерации осуществляет на постоянной основе обязательное согласование проектов нормативно-правовых актов Правительства РФ, затрагивающих вопросы доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления, в целях обеспечения необходимой степени открытости публично-значимой информации (в том числе в формате открытых данных).

Принятие и реализация соответствующего решения возможны в течение максимально короткого срока, т.к. не потребуют предварительного изменения нормативно-правовых актов.

## ***2.2. Разработка новых подходов к оценке ценности публикации открытых данных***

На первом этапе работы с открытыми государственными данными создана достаточная нормативная правовая база, опубликованы запланированные массивы данных, начинается постепенное встраивание российских государственных структур в международные структуры и проекты по открытым данным. Однако первый этап показал **недостаточность текущих критериев успешности работы органов власти с открытыми данными**. Количественные показатели (количество массивов данных, объем данных) не отражают ценности открытых данных, не учитывают востребованность со стороны ключевых пользователей – разработчиков, журналистов, исследователей.

Возможны несколько вариантов изменения и уточнения критериев ценности открытых данных:

1. Оценка ценности опубликованных данных в соответствии с запросом бизнеса;
2. Оценка социально-экономического эффекта открытия данных.

### **2.2.1. Оценка ценности опубликованных данных в соответствии с запросом бизнеса**

При таком подходе необходимо оценивать раскрытие данных, на которые поступил запрос от разработчиков и бизнес-сообщества. Если сейчас оценивать результаты запросов на данные, которые поступили от бизнеса по итогам опроса, проведенного в феврале 2013 года на сайте радио «Эхо Москвы», можно увидеть, **что ни один из запрошенных наборов данных не был раскрыт или был раскрыт с недостаточным уровнем**

## детализации.

Таблица 6. Результат голосования по данным, которые необходимо раскрыть в первую очередь (4225 чел. опрошено, Эхо Москвы, 27.02.2013г.)

1	База правоохранительной статистики с детальностью до отделения полиции
2	База исполнения федерального, региональных и муниципальных бюджетов
3	База госслужащих оштрафованных за нарушение правил размещения государственных и муниципальных заказов
4	Создание единой базы данных по декларациям чиновников
5	База данных управляющих компаний (их отчетность), что позволит повысить эффективность вложения средств
6	База результатов проверки предприятий общественного питания
7	База данных государственных услуг включая места их оказания
8	База данных всех законов и нормативно-правовых документов
9	База данных экологических паспортов регионов России вплоть до муниципальных образований
10	База данных ДТП с детальностью до конкретного ДТП (без персональных данных: место время, что произошло)
11	База данных средних баллов результатов ЕГЭ по школам и иных показателей по каждой школе
12	База данных всех ГОСТов в машиночитаемом виде
13	База данных результатов всех проверок Роспотребнадзора и их предписаний
14	База данных всех учреждений здравоохранения
15	База данных по лицензированию и отчетности вузов
16	База данных средних цен на топливо по субъектам федерации
17	База всех международных договоров Российской Федерации
18	База данных патентов
19	База данных некоммерческих организаций и их отчетности

### 2.2.2. Оценка социально-экономического эффекта открытия данных

Вариант подхода к оценке социальной и экономической эффективности обсуждается в рамках ОЭСР. Эксперты ОЭСР посчитали необходимым, собрав первичные данные об экосистемах или их элементах в государствах ОЭСР, а также в ряде других стран, в том числе в России<sup>8</sup> разработать систему социально-экономической эффективности использования открытых данных. В разрабатываемой методике будет дано инструментальное определение социальной и экономической ценностей, которое в дальнейшем должно быть измерено рядом количественных и качественных индикаторов. На данный момент наблюдается медленный отход от оценки экономической эффективности отдельных кейсов и проектов на основе открытых данных, но задача создания единой методике экономической эффективности поставлена. Еще одним подходом к экономической оценке станет создание ценностной цепочки на всех этапах

<sup>8</sup> НИУ ВШЭ является партнером ОЭСР в данном проекте

подготовки, публикации и использования открытых данных.

Пока вопросов здесь больше, чем ответов: кто будет заниматься оценкой, какие социологические, математические методы можно будет использовать, что считать достигнутым эффектом, исходя из ценностей и задач, связанных с открытием данных.

### ***2.3. Использование результатов интеллектуальной деятельности в работе с открытыми данными***

В связи с тем, что в большинстве случаев открытые данные представляют собой базы данных – результаты интеллектуальной деятельности (статья 1225 ГК РФ), то передача Российской Федерацией или иным публично-правовым образованием (субъектом РФ, муниципальным образованием) права использования РИД в составе открытых данных должно соответствовать требованиям части 4 Гражданского кодекса РФ.

В мировой практике наиболее распространенными способами реализации прав обладателей исключительных прав в сети Интернет (в том числе в составе открытых данных) являются лицензии Creative Commons или их аналоги.

Лицензии Creative Commons представляют собой типовые формы заявлений правообладателей, которые используются для предоставления заранее неопределенному кругу лиц права использования объекта авторского права с ограничениями, зависящими от вида лицензии

Проект Гражданского кодекса РФ содержит два вида инструментов, которые могут рассматриваться как аналоги лицензий Creative Commons:

- заявление о предоставлении любым лицам возможности безвозмездно использовать принадлежащее правообладателю произведение науки, литературы или искусства либо объект смежных прав на определенных правообладателем условиях и в течение указанного им срока, которое должно быть размещено на сайте уполномоченного федерального органа исполнительной власти (п.6 ст.1233 ГК РФ в редакции законопроекта);
- открытая лицензия - лицензионный договор, по которому правообладателем предоставляется лицензиату простая (неисключительная) лицензия на использование произведения науки, литературы или искусства и который заключается в упрощенном порядке, то есть путем присоединения лицензиара к лицензионному договору, все условия которого должны быть доступны неопределенному кругу лиц и размещены таким образом, чтобы лицензиат ознакомился с ними перед началом использования соответствующего произведения (ст.1286.1 ГК РФ в редакции законопроекта).

Так как государство (или иное публично-правовое образование) является обладателем исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности в составе множества наборов открытых данных, то для упрощения порядка предоставления права использования соответствующих результатов более предпочтительным является применение института заявления о предоставлении права использования результата интеллектуальной деятельности на оговоренных правообладателем условиях (п.6 статьи 1233 ГК РФ в редакции законопроекта). Однако необходимость размещения заявления о предоставлении права использования объекта авторских и смежных прав на сайте уполномоченного органа делает несовместимым данный инструмент как с основной идеей лицензий Creative Commons, так и с основной идеей использования открытых данных.



**В связи с изложенным необходимо скорректировать пункт 6 статьи 1233 проекта ГК РФ таким образом, чтобы возможность сделать заявление о предоставлении права использования объекта авторских и смежных прав не связывалась с размещением данного заявления на сайте уполномоченного органа. Также необходимо постановлением Правительства РФ утвердить текст заявления о предоставлении права использования объекта авторских и смежных прав в составе открытых данных.**

#### ***2.4. Единый портал открытых данных Российской Федерации***

В начале сентября 2013 года Министерством экономического развития Российской Федерации была представлена **первая версия технического задания на создание единого портала открытых данных Российской Федерации.**

**По мнению ряда независимых экспертов, в представленном техническом задании не были учтены пожелания многих организаций, и были закреплены положения, не позволяющие говорить о его соответствии принципам открытости государственных данных.**

В частности, сохранились следующие замечания:

- в техническом задании были закреплены положения, при которых в рамках портала разрабатывается программное обеспечение, автоматически осуществляющее мониторинг раскрытия данных в форматах открытых данных на официальных сайтах органов власти. Подобный подход противоречит мировой и российской практике работы с открытыми данными. Все порталы открытых данных в мире работают на «принципе личных кабинетов» для сотрудников органов власти. Аналогичная практика реализуется на большинстве специализированных порталов в Российской Федерации, таких как портал “zakupki.gov.ru”, “bus.gov.ru”, системе ЕАИСТ (ФСТ России) и многих других;
- не была проведена работа по отделению данных в форматах RDF и Linked Data в отдельный модуль и не предусмотрены работы по дальнейшему переводу данных в формат RDF;
- не предусмотрена поддержка и развитие портала на 2014 год в объеме, достаточном для реализации его функции как “лица государства”, и в рамках соответствия требованиям хартии открытых данных, подписанной на встрече G8;
- необоснованно сделан акцент на коллаборативной работе в ущерб качественного описания раскрытия метаданных портала, регистрации паспортов, работы со свободными лицензиями;
- недостаточно детально описаны функции значительного числа разделов портала – каталогизация открытых данных, описание карточки массива данных, автоматизированного доступа к данным портала, публикация государственных веб-сервисов (API) и многое другое;
- резко занижены сроки исполнения работ и опытной эксплуатации портала, что может привести к публичной дискредитации его разработки в глазах не только российских экспертов, но и зарубежных специалистов, осуществляющих мониторинг открытости

данных по всем странам и составляющих рейтинги открытости (Open Knowledge Foundation, Web Foundation и другие).

## 2.5. Принятие и соответствие хартии G8 по открытым данным

На сегодняшний день Россия на саммите G8 в Великобритании приняла обязательства по «хартии открытых данных». Данный документ<sup>9</sup> предусматривает обязательства по раскрытию данных в открытых и машиночитаемых форматах.

В хартии сделан акцент на следующих типах данных (Таблица 7).

Таблица 7.

Категория данных	Пример массива данных
Компании	Реестр компаний (реестр юридических лиц)
Преступность и охрана правопорядка	Статистика преступности, безопасность
Наблюдения за Землей	Метеорологические/ погодные, сельскохозяйственные, рыбные, охотные и другие наблюдения
Образование	Список школ, результативность школ, цифровые навыки
Энергия и окружающая среда	Уровню загрязнения, потребление электроэнергии
Финансы и контракты	Транзакции расходов, отданные контракты, уведомления о закупках, планируемые закупки, местные бюджеты, национальный бюджет (планируемый и фактический)
Геоданные	Топография, почтовые коды, национальные карты, местные карты
Международное развитие	Международная помощь, продовольственная безопасность, добывающая промышленность, земля.
Подотчетность государства и Демократия	Контакты госслужащих, результаты выборов, нормативно-правовые документы и законы, сведения о доходах (и шкалах доходов), подарки [госслужащим]
Здравоохранение	Данные по выпуску лекарств, данные по излечению
Наука и исследования	Данные о геномах, исследовательская и образовательная активность, результаты экспериментов
Статистика	Национальная статистика, перепись, инфраструктура, богатство, навыки

<sup>9</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

Категория данных	Пример массива данных
Социальная мобильность и благосостояние	Домостроение, страхование здоровья, поддержка безработных
Транспорт и инфраструктура	Публичное расписание транспорта, проникновение широкополосной сети

Ряд из этих массивов данных прошел международное обследование по большинству стран. Рейтинг стран по открытости был представлен на сайте Open Knowledge Foundation - <http://census.okfn.org/G8/>

На июнь 2013 года **Россия была последней из стран G8 в рейтинге**, однако “в общем зачете” (<http://census.okfn.org/country/>) обгоняет такие страны, как Новая Зеландия, Греция и Болгария.

Наиболее «проблемными зонами» являются:

- Полное отсутствие открытых лицензий, таких как Creative Commons и Open Data Commons;
- острый дефицит открытых данных по маршрутам транспорта, расписанию и транспортной инфраструктуре (РЖД, речной транспорт, межобластные автобусные маршруты, региональные и муниципальные маршруты);
- отсутствие ряда ключевых данных в машиночитаемых форматах. Это такие данные как:
  - публичная часть реестра компаний (ЕГРЮЛ);
  - результаты выборов;
  - отсутствие государственной политики сбора и раскрытия информации о загрязнении окружающей среды и отсутствие данного вида данных в машиночитаемых форматах под открытыми лицензиями.

В сентябре началось рейтингование стран за 2013 год <http://2013.census.okfn.org/> и к моменту окончания **ожидается, что общий рейтинг России вырастет за счет раскрытия данных о бюджете, однако без решения фундаментальных вопросов Россия пока не может претендовать на лидерство в данном рейтинге.**

## **Приложение 1. Перечень постановлений Правительства Российской Федерации, содержащих положения о публичном доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов**

1) Постановление Правительства России от 24.05.2012 № 510 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра органов по сертификации и аккредитованных испытательных лабораторий (центров) и реестра экспертов по аккредитации, а также предоставления содержащихся в них сведений»;

2) Постановление Правительства России от 19.06.2012 № 615 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра медицинских изделий и организаций, осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий»;

3) Постановление Правительства России от 25.06.2012 № 633 «Об организации официального статистического учета социально ориентированных некоммерческих организаций»;

4) Постановление Правительства России от 26.06.2012 № 644 (ред. от 30.01.2013) «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов»;

5) Постановление Правительства России от 17.07.2012 № 723 «О государственном сводном реестре выданных, приостановленных и аннулированных лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

6) Постановление Правительства России от 04.08.2012 № 802 «Об утверждении Правил предоставления федеральными органами исполнительной власти сведений о содержании ведомственных картографо-геодезических фондов, находящихся в их ведении»;

7) Постановление Правительства России от 25.08.2012 № 851 (ред. от 18.12.2012) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»;

8) Постановление Правительства России от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте информации о закупке»;

9) Постановление Правительства России от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе "Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено»;

10) Постановление Правительства России от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

11) Постановление Правительства России от 15.12.2012 № 1310 "О внесении изменений в Правила аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю" (касающееся реестра аккредитованных экспертов и экспертных

организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю);

12) Постановление Правительства России от 17.01.2013 № 6 «О стандартах раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения»;

13) Постановление Правительства России от 04.02.2013 № 80 «Об утверждении Положения о порядке доступа к информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»;

14) Постановление Правительства России от 05.02.2013 № 88 «Об утверждении стандартов раскрытия информации о государственных ценных бумагах Российской Федерации, содержащейся в решении о выпуске (дополнительном выпуске) государственных ценных бумаг Российской Федерации и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг»;

15) Постановление Правительства России от 09.02.2013 № 107 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 149» (касающееся федеральной государственной информационной системе "Федеральный портал управленческих кадров");

16) Постановление Правительства России от 16.02.2013 № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей»

17) Постановление Правительства России от 12.04.2013 № 327 «О единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения»;

18) Постановление Правительства России от 24.05.2013 № 438 «О государственной информационной системе «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам»;

19) Постановление Правительства России от 11.06.2013 № 494 «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте информации об объеме выручки отдельных видов юридических лиц и требованиях к такой информации»;

20) Постановление Правительства России от 05.07.2013 № 570 «О стандартах раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования»;

21) Постановление Правительства России от 10.07.2013 № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и обновления информации об образовательной организации»;

22) Постановление Правительства России от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»;

23) Постановление Правительства России от 20.08.2013 № 719 «О государственной информационной системе государственного надзора в сфере образования»;

24) Постановление Правительства России от 31.08.2013 № 758 «О внесении изменений в стандарты раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии».