



Санкт-Петербургский национальный исследовательский
университет информационных технологий, механики и оптики

ЦЕНТР ТЕХНОЛОГИЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

199034 Санкт-Петербург, В.О., Биржевая линия, 14, к. 270 (812)457-1796 – <http://www.egov-center.ru> – info@egov-center.ru

Открытые государственные данные Российский и зарубежный опыт

Информационный обзор

Серия
**«Развитие информационного общества
и электронного правительства»**

2012

выпуск 3

Открытые государственные данные: российский и зарубежный опыт. Информационный обзор. Серия «Развитие информационного общества и электронного правительства» / Центр технологий электронного правительства НИУ ИТМО. 2012. – Вып. 3. – 8 с.

Обзор подготовлен в феврале 2012 г.

Серия информационных обзоров «Развитие информационного общества и электронного правительства» выпускается Центром технологий электронного правительства Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики (ЦТЭП НИУ ИТМО) с целью обеспечения текущего информирования представителей органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций-партнеров Центра, осуществляющих проектную деятельность в сфере информационного общества, электронного правительства и государственного управления.

Обзоры размещаются на информационно-методическом портале Центра технологий электронного правительства НИУ ИТМО в разделе «Обзоры» - <http://egov-center.ru/ru/review/>.

Центр технологий электронного правительства НИУ ИТМО создан в Санкт-Петербургском национальном исследовательском университете информационных технологий, механики и оптики (НИУ ИТМО – <http://www.ifmo.ru/>) в 2009 году с целью концентрации интеллектуальных и организационных ресурсов, необходимых для решения актуальных задач создания и распространения эффективных решений электронного правительства и развития образовательного потенциала в сфере управления государственными информационными системами.

Миссией Центра является оказание комплексной поддержки проектам создания электронного правительства в Российской Федерации, необходимой для достижения целей, сформулированных в Стратегии развития информационного общества, Государственной программе «Информационное общество» и планах формирования в Российской Федерации электронного правительства на основе согласованного ведения научно-аналитической, инновационно-внедренческой и образовательной деятельности в этой сфере.

Центр обеспечивает выполнение проектов и услуг для региональных администраций и органов местного самоуправления:

- Дополнительная образовательная программа «Электронное правительство и инновационные технологии управления» - курсы повышения квалификации.
- Магистерская программа «Управление государственными информационными системами» (реализуется на Магистерском корпоративном факультете НИУ ИТМО, с сентября 2012 г. - заочное обучение - открыт прием заявок)
- Проведение исследований и разработка методик в области электронного правительства и повышения эффективности государственного и муниципального управления.
- Проведение методических семинаров и ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Электронное правительство: теория и практика» (<http://conf.infosoc.ru>).

Услуги и мероприятия осуществляются в сотрудничестве с Некоммерческим партнерством ПРИОР Северо-Запад и другими партнерами. Более подробная информация - <http://egov-center.ru/>

Центр технологий электронного правительства НИУ ИТМО осуществляет рассылку бюллетеней, препринтов и информационных сообщений о мероприятиях в сфере информационного общества, электронного правительства и государственного управления. Для подписки на получение этой информации следует отправить заявку по электронной почте info@egov-center.ru (копия на infoprior@yandex.ru).

В Российской Федерации усилия по законодательному стимулированию процессов раскрытия государственных данных с целью их использования не только правительственными, но и общественными и коммерческими организациями начали предприниматься с 2009 года, когда был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Конкретизация позиций, касающихся использования открытых спецификаций для архивов данных федеральных органов исполнительной власти и подведомственных бюджетных учреждений, была проработана в Плане перехода федеральных органов исполнительной власти и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения на 2011 - 2015 годы (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. №2299-р). В декабре 2010 года Росстандарт своим приказом утвердил для добровольного применения национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО/МЭК 26300 - 2010 "Информационная технология. Формат Open Document для офисных приложений (OpenDocument) v.1.0", идентичный международному стандарту ИСО/МЭК 26300 : 2006 "Формат Open Document для офисных приложений (OpenDocument) v.1.0".

В 2011 - начале 2012 года актуальность темы открытых государственных данных была существенно актуализирована процессом перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид. На политическом уровне эта тема в феврале 2012 года была поднята на высший государственный уровень, когда Президентом России Д. Медведевым был подписан Указ «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы "Открытое правительство"». Двумя неделями позже (17 февраля 2012 г.) эту линию подтвердил Председатель Правительства В.В. Путин на совещании в Новосибирске посвященном повышению эффективности госуправления с помощью информационных технологий. В.В. Путин заявил: «Считаю, что надо максимально открывать информацию, которая накапливается в ведомственных базах данных, естественно, за исключением тех данных, которые идут с соответствующим грифом секретности, либо ДСП. Кстати, такой информации ... часто не хватает нашим компаниям, причем, прежде всего, малому и среднему бизнесу при выстраивании долгосрочных планов и определении инвестиционных приоритетов». Данные тенденции экспертное сообщество связывает с двумя взаимно дополняющими линиями реализации государственной политики. Первая - через открытие государственных данных желание подключить бизнес и общественные организации к процессу развития электронных услуг. Вторая - внешнеполитическая - доступность открытых государственных данных становится новым критерием качества электронного правительства – имеется информация, что ООН планирует включить блок вопросов по открытым данным в методику составления рейтинга развития электронного правительства за 2012 год. Плюс важным фактором является позиционирование России на международном уровне как современной открытую державу, что в ближайшее время может привести к присоединению Российской Федерации к международному партнерству «Open Government Partnership» и использованию международных стандартов и рекомендаций по раскрытию государственных данных.

Реализация мероприятий по всем обозначенным направлениями может быть наиболее эффективной, если она будет опираться на лучший мировой опыт по раскрытию государственных данных, существующие международные стандарты раскрытия данных и сформированные на их основе рекомендации.

Анализ мирового и отечественного опыта по раскрытию данных

В мировой практике открытые государственные данные – это публичная государственная информация, предоставляемая в цифровой виде посредством сети Интернет в форме, допускающей анализ и ее повторное использование. В терминологии Минэкономразвития России открытыми государственными данными называются «данные в

машиночитаемом формате, предоставляемые органом государственной власти гражданам и организациям для последующей обработки и использования при реализации социально-значимых сервисов».

Анализ мирового и отечественного опыта по раскрытию данных позволяет выделить ряд проектов, посвященных открытым данным. Например, австралийский портал My School (<http://myschool.edu.au/>) содержит информацию о всех государственных и негосударственных школах Австралии, с количеством учеников, средним баллом, финансированием. Результаты запросов можно посмотреть в виде таблиц, графиков, графов, в числах. Портал позволяет искать школы по схожим показателям. Также в Австралии существует сервис (<http://www.suburbantrends.com.au/>), который позволяет сравнивать информацию по районам (показатели экономического развития, уровня образования, социально-экономических возможностей и т.д.).

В США существует сайт (<http://www.opensecrets.org>), позволяющий гражданам США отслеживать формирование и расходование бюджетных средств в стране и их влияние на выборы и государственную политику. Например, можно отслеживать финансирование отдельных комитетов или привлечение средств отдельными конгрессменами. Кроме того, существует портал общественных петиций (<https://www.whitehouse.gov/petitions#!/>), куда граждане выкладывают свои обращения, и петиции, набравшие 25 тыс. голосов отправляются на рассмотрение в Белый Дом. Сайт <http://votesmart.org> представляет структурированные и визуализированные данные о политиках США. Сервис Congressspeak (<http://congressspeak.com/>) позволяет проводить интерактивное сравнение статистики публичных заявлений по двум штатам США или по двум лидерам (какие слова они чаще всего говорят, как голосуют и т.д.).

В Великобритании создан сайт криминальной статистики (<http://www.ukcrimestats.com>), позволяющий детализировать ее до улиц и подразделений полиции. Также существует сервис картографирования информации о преступлениях и их раскрытии по всей стране (<http://www.police.uk/>). Например, по городу Лондон представлена статистика по месяцам, по типам происшествий, по улицам, по количеству преступлений на 1000 человек. Также существует каталог идей и предложений (<http://data.gov.uk/ideas>) на сайте открытых данных Великобритании.

Существует международная инициатива (<http://www.opengovpartnership.org/>), направленная на достижение большей прозрачности и подотчетности в государственном управлении, борьбу с коррупцией и обеспечение большего вовлечения граждан в процесс принятия решений. Программа была открыта 20 сентября 2011 г. и объединяла 8 государств-инициаторов: Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южная Африка, Великобритания, США. Позднее к ним присоединились еще 38 государств.

В России существует негосударственный портал открытых данных <http://opengovdata.ru/>, объединяющий собранную из открытых источников информацию, представляемую в машиночитаемом виде: openData XML, CSV, TSV. На сайте Министерства юстиции РФ (<http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok/>) содержатся открытые данные по списку экстремистских материалов, перечень общественных и религиозных объединений, государственная регистрация эмблем НКО и символики общественных объединений и т.д. в формате html. На сайте Центральной избирательной комиссии РФ (<http://cikrf.ru/>) опубликованы открытые данные по финансированию политических партий, выборов. Например, сведения о выборах Президента в 2008 г. (http://cikrf.ru/banners/elect_president/) включают финансовые отчеты по каждому кандидату в формате doc и таблиц.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что сегодня во многих странах официальные органы власти имеют свои порталы открытых данных (см. табл. 1.)

Табл. 1. Государственные сайты открытых данных

Государство	Портал открытых данных
США	http://www.data.gov
Великобритания	http://data.gov.uk
Южная Корея	http://data.go.kr/
Саудовская Аравия	http://www.saudi.gov.sa/
Республика Марокко	http://data.gov.ma/Pages/Home.aspx
Грузия	http://www.opendata.ge/
Албания	http://open.data.al/
Таиланд	http://data.pm.go.th/
Объединенные Арабские Эмираты	http://www.government.ae
Гонконг	http://www.gov.hk
Кения	http://www.opendata.go.ke/
Швеция	http://www.opengov.se/
Финляндия	http://test.opengov.fi/
Дания	http://digitaliser.dk/
Северная Ирландия	http://www.opendatani.info/
Испания	http://www.proyectoaporta.es/web/guest/catalogo-de-informacion-publica
Франция	http://epsiplatform.eu/content/france-announces-etalab-national-data-portal
Китай	http://govinfo.nlc.gov.cn/
Норвегия	http://data.norge.no/
Австралия	http://data.gov.au
Канада	http://www.data.gc.ca/
Бразилия	http://alpha.dados.gov.br

Стандарты раскрытия государственных данных

В мировой практике существуют определенные стандарты, требования и рекомендации по раскрытию данных и их публикации. В частности, известен широко ИПДО-мировой стандарт, способствующий обеспечению прозрачности доходов от нефте-, газо- и горнодобывающей отраслей промышленности (<http://eiti.org/ru/>). Страны могут иметь статус кандидата (например, Перу, Афганистан, Албания), более высокий статус последователя (например, Азербайджан, Кыргызстан, Монголия). Россия на данный момент не входит в списки стран-участников. В США данные процессы регламентирует Циркуляр США по управлению федеральными информационными ресурсами (http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a130_a130trans4), отражающий основные принципы менеджмента информационных систем. В Директиве США по Открытому Правительству содержатся требования к отдельным департаментам по частоте публикации данных (<http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>).

На сайте проекта Open Knowledge Foundation (<http://opendefinition.org/>) опубликованы основные принципы раскрытия данных в машиночитаемом виде. Среди них выделены:

- Доступность - данные должны быть доступны в удобной и изменяемой форме.
- Распространение- программная лицензия на должна ограничивать участников в праве распространения данных.
- Повторное использование – имеется возможность повторного использования данных.
- Отсутствие технологических ограничений- данные должны предоставляться в форме, которая технологические не препятствует деятельности.
- Ссылка – необходимость ссылки на участников и авторов произведения.

- Целостность – возможность распространения произведения в модифицированной форме использование имени или версии отличного от оригинального произведения.
- Отсутствие дискриминации лиц и групп.
- Отсутствие дискриминации областей и начинаний.
- Распространение лицензии- права должны применяться ко всем, кому распространяются данные.
- Формат размещения не должен быть пакетно-зависимым.
- Отсутствие ограничения распространения других данных.

Тим Бернерс Ли предложил 5ти звездочный рейтинг открытых данных (<http://inkdroid.org/journal/2010/06/04/the-5-stars-of-open-linked-data/>) от отсутствия информации в Интернете – 0 звезд, до связанных данных – 5 звезд, в соответствии с которым:

- уровень 1 звезды: представление данных в любой форме с открытой лицензией (например, скан документа),
- уровень 2 звезд: представление данных в структурированном виде (например, таблица Excel),
- уровень 3 звезд: представление данных в непроприетарном формате (например, формат CSV вместо Excel),
- уровень 4 звезд: использование URL-ссылок в формате представления данных (xml, html),
- уровень 5 звезд: размещенные связанных данных, когда любые данные могут связаны между собой.

В соответствии с мировым стандартом W3C (<http://www.w3.org/TR/gov-data/>), формат данных (X)HTML является наилучшим с точки зрения предоставления открытых данных. Форматы RDF и XML поддерживают программами баз данных и языков программирования (SPARQL, XQuery, JavaScript и другие). Согласно данному стандарту, все данные, которые могут быть представлены гражданам (не содержащие объект секретности), должны быть представлены в открытом доступе. Публиковать необходимо как данные, которые уже существуют в других форматах (рисунки), уже распространяются в неэлектронном виде, так и высокоструктурированные данные и текстовые документы, тексты законов, правил и другие публичные документы. После размещения данных необходимо соблюдать права на их использование. Рекомендуемым стандартом метаданных признается Dublin Core, позволяющий описывать широкий диапазон сетевых ресурсов.

Кроме того, важным является оценка востребованности данных для раскрытия. В США в 2010 году было проведено исследование (<http://www.socrata.com/benchmark-study/download-report/>), в ходе которого были опрошены обычные граждане, разработчики и работники органов власти об информации, которую они считают нужной раскрывать. В ходе опроса было выявлено, что 67,9% граждан и 92,6% государственных служащих в США считают, что если данные публичны, то они должны быть опубликованы в открытом доступе. По результатам исследования, в качестве наиболее востребованных категорий данных были выделены следующие:

- общественная безопасность (57%);
- финансы (53%);
- доходы и расходы (52%);

- образование (52%);
- государственные услуги (51%);
- законодательство (48%).

Рекомендации по раскрытию данных в машиночитаемом формате

Проведенный анализ примеров из мировой и отечественной практики позволяет сформировать ряд рекомендаций по раскрытию данных в машиночитаемом виде:

- государственные данные, размещаемые на ресурсах в сети интернет, направляемые иным органам, гражданам, организациям должны подлежать регулированию,
- данные должны раскрываться в структурированном машиночитаемом виде (XML или RDF, при этом RDF «поднимает» порог доступа разработчиков на сайте),
- данные должны сопровождаться схемами данных, размещенных в разделах для ИТ-разработчиков, как это сделано, например на сайте «Открытый Бюджет Москвы» (http://budget.mos.ru/gr_xml). При этом схемы должны формироваться под каждый массив данных и поддерживать формат размещаемых данных,
- открытые государственные данные должны быть достоверными и защищенными от несанкционированных изменений лицами без соответствующих прав, для управления открытыми государственными данными необходима реализация функций разграничения прав доступа, авторизации, обеспечения достоверности данных, защиты от изменений и другие вопросы информационной безопасности.

Кроме того, при раскрытии государственных данных целесообразно провести следующие мероприятия:

- 1) анализ данных исполнительных органов власти и местного самоуправления с целью выявления наиболее востребованных данных для опубликования их в открытом виде;
- 2) разработка проектов правовых актов, устанавливающие требования к порядку перевода данных в машиночитаемый формат и раскрытию их в сети Интернет;
- 3) разработка методических рекомендаций по выполнению требований к порядку осуществления деятельности по раскрытию государственных данных.

Источники информации:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html>
2. Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. №2299-р Режим доступа: <http://government.ru/media/2010/12/24/37931/file/2299p.doc>
3. Рудницкий Г. В России официально утвержден формат ODF в качестве национального стандарта. Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/13312>
4. Указ Президента РФ о создании рабочей группы по формированию системы «Открытого правительства». Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/acts/14467>
5. Председатель Правительства России В.В.Путин провёл в Новосибирске совещание о повышении эффективности госуправления с помощью информационных технологий. Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/18164/>

6. Кризис способствует открытости. Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2010/articles/articles8.shtml>
7. Портал My School в Австралии. Режим доступа: <http://myschool.edu.au/>
8. Портал общественных петиций США (<https://www.whitehouse.gov/petitions#!/>)
9. Сайт криминальной статистики Великобритании. Режим доступа: <http://www.ukcrimestats.com>
10. Международная инициатива по открытым данным. Режим доступа: <http://www.opengovpartnership.org/>
11. Мировой стандарт ИПДО, способствующий обеспечению прозрачности доходов от нефте-, газо- и горнодобывающей отраслей промышленности. Режим доступа: <http://eiti.org/ru/>
12. Директива США по Открытому Правительству. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>
13. Проекта Open Knowledge Foundation. Режим доступа: <http://opendefinition.org/>
14. 5ти звездочный рейтинг открытых данных Тима Бернерса Ли. Режим доступа: <http://inkdroid.org/journal/2010/06/04/the-5-stars-of-open-linked-data/>
15. Стандарт W3C. Режим доступа: <http://www.w3.org/TR/gov-data/>.
16. Доклад Э. Набиуллиной на заседании президиума Совета при Президенте РФ по развитию информационного общества в РФ «Об обеспечении доступа населения к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (02.09.2011)
17. Указ Президента Российской Федерации «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство». Источник: <http://news.kremlin.ru/acts/14467>