

К О Н Ц Е П Ц И Я
открытых данных

I. Введение

1. Настоящий документ подготовлен во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В соответствии с подпунктом г) пункта 2 Указа Правительство Российской Федерации должно до 15 июля 2013 г. обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации.

Открытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в форме открытых данных является одной из базовых задач при формировании «Открытого правительства». Идеология открытых данных поддерживается крупнейшими государствами мира и международными организациями (Open Government Partnership, International Budget Partnership, W3C, Всемирный банк, ОЭСР, Open Knowledge Foundation и т.д.). Российская Федерация с апреля 2012 года начала процесс присоединения к крупнейшей международной инициативе в данной области — Open Government Partnership, что накладывает необходимость более активной реализации мероприятий по размещению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети «Интернет» в форме открытых данных. Кроме того, использование открытых данных обеспечивает существенный экономический эффект.

2. В силу отсутствия термина «открытых данных» в российском законодательстве предлагается использовать следующее определение, наиболее близкое как к международной практике, так и текущей терминологии федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Закон №8-ФЗ): **«Размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных — форма размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет», при которой указанная информация размещается в сети «Интернет» в виде массивов данных, организованных в формате, обеспечивающем их автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат), и на условиях ее свободного (бесплатного) использования».**

II. Цели и перспективные результаты размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети

«Интернет» в форме открытых данных

3. Основной целью размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных является создание условий для получения максимального международного, политического, социального и экономического эффекта от их использования гражданами России, бизнес-сообществом и другими слоями российского общества.

4. Результатом размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных должно стать:

а) повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти, развитие гражданского общества через возможность контроля и мониторинга деятельности государственных органов, укрепление доверия граждан к органам власти;

б) формирование рынка приложений и сервисов, функционирующих на основе информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, экономия бюджетных расходов при разработке общественно-полезных сервисов, поддержка бизнеса индустрии управления знаниями;

в) создание информационной основы для реализации в России концепции «открытого правительства»;

г) расширение информационной базы для анализа и использования бизнес-структурами, научно-исследовательскими организациями, учебными заведениями, гражданами в интересах своей деятельности;

д) создание дополнительных возможностей для информационного взаимодействия между органами государственной власти.

III. Принципы размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных

5. Базовыми принципами размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных являются:

а) следование государственной политике в области информатизации, информационных технологий, защиты информации, обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

б) ответственность государственных органов, являющихся обладателями информации, за их открытие и поддержание в актуальном состоянии.

Государственные органы должны отвечать за качество публикуемой информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных, в том числе за ценность опубликованных наборов данных для общества, их своевременное обновление, достоверность, подлинность, безопасность опубликованной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных;

в) открытость опубликованной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Открытость опубликованной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных предполагает их представление в сети «Интернет» в свободном доступе без каких-либо ограничений на использование.

г) обеспечение удобного использования информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, пользователями для широкого спектра целей, в том числе для повторного использования.

Удобное использование размещенной государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных будет обеспечиваться за счет публикации первичных данных (не агрегированных) в машиночитаемых непроприетарных форматах, упрощающих интеграцию данных из разных источников;

д) управление приоритетами и постепенность (очередность) размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Ресурсы государственных органов, выделяемые на размещение информации в форме открытых данных, ограничены. Поэтому следует постепенно размещать информацию в сети «Интернет» в форме открытых данных, с учетом их ценности для общества, запросов граждан и затрат на размещение информации в форме открытых данных. Также постепенно необходимо повышать ценность опубликованных данных, переводя их в более удобные форматы, добавляя описания (классификацию), показатели актуальности и достоверности, и интегрируя (связывая) данные из разных наборов.

е) совершенствование процессов и инфраструктуры размещения информации в форме открытых данных, определение приоритетов на основе обратной связи с пользователями (гражданами и разработчиками сервисов и приложений), выявления и распространения передового опыта (российского и зарубежного).

Конечными потребителями, размещенной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, является общество: граждане, бизнес-сообщество, научные организации, некоммерческие организации. Именно они используют размещенную информацию в сети «Интернет» в форме открытых данных, обеспечивая эффект от их открытия в различных областях жизни общества. Поэтому при совершенствовании процессов и инфраструктуры размещения

информации в сети «Интернет» в форме открытых данных необходимо учитывать их интересы и требования;

ж) расширение сотрудничества с пользователями информации в сети «Интернет» в форме открытых данных и с поставщиками негосударственной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Максимальный эффект от размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных может быть достигнут при их активном использовании. Поэтому следует расширять сообщество пользователей информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, формировать среду для привлечения и общения новых групп пользователей, вести агитационно-разъяснительную работу, устраивать творческие конкурсы на разработку полезных программных средств и сервисов, использующих информацию в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Расширение сотрудничества с пользователями должно быть направлено также на определение новых областей использования информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, определения необходимых для этого наборов информации в форме открытых данных.

Важная для общества информация находится также в негосударственных источниках. Они дополняют информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Поэтому вовлечение их обладателей в процессы размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных в перспективе является важной областью деятельности по размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных.

IV. Организация деятельности по размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных

6. Размещение информации в сети «Интернет» в форме открытых данных будет осуществляться в два этапа.

На первом этапе (пилотный этап, до 1 февраля 2013 года) будут выполнены следующие мероприятия.

Сформирован перечень информации (данных, наборов данных), подлежащих размещению в сети «Интернет» в форме открытых данных пилотными федеральными органами исполнительной власти.

Перечень будет подготовлен Минэкономразвития России на основе двух критериев:

а) данные уже собираются, учитываются и публикуются в сети «Интернет» федеральными органами исполнительной власти на основе их полномочий, закрепленных в актах Правительства Российской Федерации, федеральных законах, Указах Президента Российской Федерации;

б) данные востребованы потенциальными разработчиками сервисов и приложений на основе информации в сети «Интернет» в форме открытых данных (востребованность данных определяется на основе опроса организаций, заинтересованных в использовании открытых данных, экспертов).

Решение о размещении государственными органами и органами местного самоуправления информации в сети «Интернет» в форме открытых данных должен принимать координационный или совещательный орган при Правительстве Российской Федерации (рабочие группы Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления либо Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства).

Для размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных на первом этапе определены до 50 наборов информации в форме открытых данных. Перечень должен утверждаться Правительством Российской Федерации и регулярно расширяется с учетом потребностей разработчиков и технологической готовности органов власти к размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Для координации деятельности по размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных на первом этапе Минэкономразвития России:

а) организует учет фактов и способов размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных федеральными органами исполнительной власти;

б) разрабатывает методические рекомендации по размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных (в том числе определяет формат размещения информации на первом этапе – xml, csv и т.д.);

в) готовит нормативно-правовую и технологическую базу для второго этапа размещения информации в форме открытых данных.

7. На первом этапе в рамках деятельности «Открытого правительства» будет организована информационная поддержка размещения информации в форме открытых данных, в том числе проведение творческих конкурсов на разработку программных средств и сервисов, использующих информацию в сети «Интернет» в форме открытых данных.

8. На втором этапе (1 февраля – 1 июля 2013 года) будет создана полноценная нормативная, технологическая и организационная основа для размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципалитетами.

9. Для организации деятельности по размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных на федеральном уровне определяется орган, уполномоченный по вопросам размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных. В области ответственности этого органа будут следующие основные вопросы:

а) определение политики в области размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных и подготовка предложений по нормативным правовым актам для ее реализации;

б) анализ российского и зарубежного опыта, предложений граждан и формирование на его основе общегосударственных требований и рекомендаций, касающихся организационных и технических вопросов размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных;

в) подготовка проектов перечней информации в форме открытых данных, обязательных к опубликованию в форме открытых данных;

г) ведение единого реестра размещенной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных;

д) мониторинг размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации в сети «Интернет» в форме открытых данных;

е) организация мероприятий по стимулированию размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных;

ж) анализ активности граждан по использованию размещенной информации в сети «Интернет» в форме открытых данных и организация общероссийских мероприятий, направленных на активизацию использования информации в форме открытых данных;

з) определение общих требований к развитию технической инфраструктуры размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, формирование «дорожной карты» использования машиночитаемых форматов при размещении информации в сети «Интернет» в форме открытых данных (в том числе открытых связанных данных).

10. На федеральном уровне необходимо принять решение о целесообразности создания государственного портала открытых данных Российской Федерации (включая службу по его эксплуатации и сопровождению), обеспечивающего:

а) публикацию информации в форме открытых данных государственными органами и предоставление гражданам открытого доступа к опубликованной информации;

б) сбор отзывов и предложений пользователей информации в форме открытых данных, в том числе отзывов и предложений, собранных государственными органами;

в) ведение единого реестра информации в форме открытых данных и предоставление сведений из него;

г) предоставление пользователям средств для межведомственного поиска наборов информации в форме открытых данных;

д) повышение ценности информации в форме открытых данных за счет интеграции данных, находящихся в разных наборах, в том числе опубликованных разными государственными органами;

е) сбор статистики по использованию опубликованных наборов информации в сети «Интернет» в форме открытых данных;

ж) предоставление пользователям информации в форме открытых данных материалов по использованию, включая статистику, учебные материалы, примеры использования, ссылки на программы и сервисы, созданные на основе информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, и т.п.

11. На втором этапе планируется перейти к активному размещению информации в сети «Интернет» в форме открытых данных федеральными органами исполнительной власти (к концу этапа должно быть открыто порядка 500 наборов данных, обязанность собирать которые закреплена в нормативных правовых актах, а также порядка 500 наборов данных, фактически собираемых федеральными органами власти, но не раскрываемых официально). Информация об открытых данных субъектов Российской Федерации будет учтена в едином реестре информации в форме открытых данных; будет проводиться регулярное рейтингование органов власти с целью стимулирования размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных.

12. Для реализации основных принципов обеспечения доступа к информации в сети «Интернет» в форме открытых данных необходимо нормативно закрепить правовые аспекты использования информации в форме открытых данных.

Нормативные правовые акты различного уровня системно закрепят все основные понятия в сфере размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных государственными органами, принципы размещения информации в форме открытых данных, изложенные в настоящей Концепции, установят систему полномочий различных государственных органов в сфере размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, соответствующую предложенным в настоящей Концепции, определяют основные условия использования информации в форме открытых данных с применением открытых лицензий.

Во-первых, Закон №8-ФЗ необходимо дополнить требованиями, обеспечивающими размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных в машиночитаемом формате и свободное повторное использование открытых данных, а также механизмами определения наборов информации в

форме открытых данных, подлежащих размещению в сети «Интернет», которые обеспечат совместное решение органами власти и обществом вопросов о размещении информации в форме открытых данных.

Во-вторых, необходимо утвердить постановление Правительства Российской Федерации по вопросам размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, которое установит обязательные требования для федеральных органов исполнительной власти и будет носить рекомендательный характер для органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В частности, постановлением Правительства Российской Федерации будут определен уполномоченный орган в сфере размещения информации в сети «Интернет» в форме открытых данных, а также порядок формирования перечней открытых данных Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства.

В-третьих, в целях обеспечения изменений в Закон № 8-ФЗ и реализации нового Постановления необходимо внести изменения в положения о Минэкономразвития России, Минкомсвязи России, Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства.

13. С целью включения Российской Федерации в систему международных сопоставлений и рейтингов будет обеспечено представительство ключевых министерств (Минэкономразвития России, Минкомсвязь России), а также сотрудников Аппарата Правительства Российской Федерации в основных консорциумах, работающих по тематике открытых данных (например, W3C). Это позволит объективно включиться в международную систему оценки продвижения проекта размещения информации в форме открытых данных и получать актуальную информацию от стран-лидеров в данной области.