

Открытые данные: зачем и какой ценой?

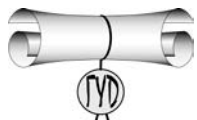
*Храмцовская Наталья Александровна,
ведущий эксперт по управлению документацией
компании «Электронные Офисные Системы», член
Гильдии Управляющих Документацией и ARMA
International, к.и.н.*

В концепциях построения «открытого правительства» одним из ключевых элементов является идея «открытых данных», которая применительно к системе государственного управления может иметь узкую и широкую трактовку.

В узком понимании «открытые данные» - это государственные данные в машиночитаемом виде, раскрываемые бесплатно и без каких-либо ограничений на их использование. С моей точки зрения, более интересно более широкое толкование, когда под «открытыми данными» понимается раскрытие имеющейся у государства и у выполняющих общественно-значимые функции организаций информации не только в машиночитаемом виде и не только бесплатно и без ограничений, поскольку, с точки зрения как государственных органов, так и потребителей этой информации, непроходимой пропасти между различными формами её раскрытия нет. Формы раскрытия одной и той же информации могут выбираться в зависимости от конкретных обстоятельств, с учетом имеющихся рисков, коммерческой ценности информации, возможностей государственного органа по приведения её к определенному стандартному виду и т.д.

При широком толковании главным в концепции «открытых данных» является передача государством своих информационных ресурсов заинтересованным в них сторонам с целью повторного использования.

Конечно, замечательно, когда государство делает за потенциального пользователя всю черновую работу и предоставляет «вычищенную» и детально описанную информацию в удобном виде, однако не стоит надеяться на то, что государство сможет перевести все массивы государственной информации в машиночитаемый вид, провести очистку данных и подготовить исчерпывающую документацию по ним. У него для этого просто нет необходимых ресурсов.

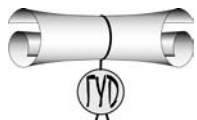


С моей точки зрения, наиболее правильный подход заключается в том, что государству имеет смысл расходовать свои и так ограниченные ресурсы на предварительную подготовку тех данных, повторное использование которых обещает быструю существенную отдачу для государства и общества в целом. Остальные имеющиеся у государства данные вполне можно раскрывать «как есть», не гоняясь за «идейной чистотой» в соответствии с теоретическими построениями. Ничего страшного не произойдет, если коммерческие организации или другие заинтересованные в информации лица вложат определенные усилия в обработку данных, от которых они рассчитывают получить прибыль или иную отдачу.

В настоящее время в России идет активная работа по подготовке к раскрытию государственных данных. К сожалению, «евангелисты» открытых данных рисуют светлое будущее, игнорируя имеющиеся проблемы и риски, которые необходимо учесть и преодолеть с тем, чтобы в итоге получить реальную отдачу, - а общество охотно им внимает. Все теории, которые в последнее время были «на слуху», исходят из неявных предположений о наличии у государства неограниченных ресурсов, которые можно направить на эту работу, и о том, что раскрытие государственных данных обязательно даст большой и положительный эффект.

Не принято упоминать о том, что при масштабном раскрытии данных возможны утечки ценной конфиденциальной информации; что даже при абсолютно корректном с точки зрения информационной безопасности раскрытии может быть, тем не менее, нанесен существенный ущерб российской экономике; и что возможно возникновение новой разновидности «цифрового неравенства», связанной с различными возможностями лиц и организаций по обработке «открытых данных».

Проекты, которые сейчас реализуются в различных странах мира, далеко не так успешны, как кажется. Не случайно в тех же Соединенных Штатах при первых трудностях с финансированием работы государственного аппарата тут же были сокращены программы «открытых данных», даже несмотря на то, что на них выделяются не такие уж большие средства. Поэтому при раскрытии информации желательно применять гибкий подход, не загоняя самого себя в угол, - что, к сожалению уже встречается. Так, традиционные для мировой практики принципы организации работы по раскрытию данных отражены, например, в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами»:



Распоряжение Правительства РФ от 04 марта 2013 года № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами»

5. Публикация на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации информации о деятельности публично-правовых образований в сфере управления общественными финансами в формате открытых данных.

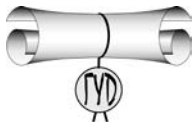
Реализация комплекса мероприятий по созданию системы "Электронный бюджет" позволит обеспечить формирование данных, публикуемых на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии со следующими основными принципами, определенными международными стандартами открытых данных:

- **полноты** - открытыми должны быть все государственные данные (за исключением данных, которые подпадают под ограничения доступа, определенные законом);
- **первичности** - публикуются первичные данные, возможна публикация объединенных или преобразованных данных, с обязательной детализацией до первичных данных;
- **актуальности** - данные публикуются так быстро, насколько это необходимо для сохранения их актуальности;
- **доступности** - данные должны быть доступны для широкой аудитории и для самых разнообразных целей без идентификации и регистрации;
- **машиночитаемости** - данные должны быть представлены в электронном структурированном виде для последующей автоматизированной обработки;
- **открытых форматов** - данные публикуются в открытых форматах, для чтения которых не требуется исключительных средств;
- **без лицензий** - данные не подлежат положениям авторского права, товарных знаков, патентов и торговых секретов. Ограничения на конфиденциальность, безопасность и доступность к данным реализуются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В этих принципах есть рациональное зерно, но буквальное следование им при любых обстоятельствах неразумно и вредно.

Необходимо также понимать, что государственные органы, раскрывая государственную информацию, преследуют определенные цели. Эти цели несколько отличаются от тех целей, которые обычно декларируются в концепциях открытых данных. Наиболее важными целями раскрытия данных, с точки зрения государственных органов, могут быть:

- **Политическая** – раскрытие первичных данных может способствовать усилению контроля граждан, политических и общественных сил над деятельностью



государства. Это не является спецификой именно «открытых данных», а характерно для концепции открытости государственной информации в целом;

- **Экономическая** - созданные государством информационные ресурсы могут быть **востребованы национальной экономикой**, и на их основе могут быть созданы товары и услуги, возрастет экономическая активность, увеличится число рабочих мест, увеличатся поступления налогов в государственный бюджет;

- **Научная** - открытость данных, особенно открытость данных НИОКР, может способствовать развитию науки и техники.

-

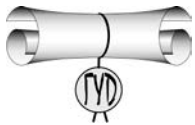
Раскрытие государственной информации связано с серьезными проблемами и рисками:

- С точки зрения государственных органов – это **большая дополнительная работа**, на которую никто не собирается выделять дополнительных финансовых средств. Учитывая, что основная масса данных создавалась для собственных нужд государственных органов без учета того, что их придется кому-то раскрывать; что эти данные, как правило, не стандартизированы и не описаны, - достаточно сложно себе представить, как государственные органы смогут в полной мере реализовать принятые решения о раскрытии данных в машиночитаемом виде.

Можно предположить, что со временем данная проблема потеряет свою остроту, по мере того, как подготовка данных в пригодном для раскрытия виде изначально будет закладываться в деловые процессы. Уже подготовлен и внесен в Государственную Думу законопроект, устанавливающий такого рода требования.

Сейчас в связи с реформами объёмы и сложность решаемых государственными органами задач растут, при этом одновременно сокращаются финансирование и численность персонала. Можно принять прекрасные законы и установить жесткие наказания за их неисполнение – и всё равно ничего не получится, т.к. выполнить эти требования государственным органам будет нереально. На подготовку к раскрытию уже исторически накопленных данных и приведение их в соответствие с законодательными требованиями нужны серьезные деньги и средства, как нужны они и на сам процесс раскрытия информации.

- **Информационный потоп, или использование открытости для борьбы с прозрачностью.** В настоящее время государственные органы боятся открытости, стараясь раскрывать как можно меньше информации и забывая о том, что чувствительную



информацию порой проще спрятать в «бурном информационном море», где не каждый сумеет её отыскать.

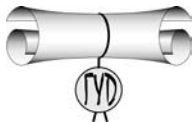
Очень легко «утонуть» в изобилии необработанных данных, которых либо слишком много, либо их невозможно по-настоящему использовать до тех пор, пока не будет выполнена определенная предварительная обработка.

Анализ уже реализованных проектов показывает, что после первого всплеска интереса к раскрытым данным, впоследствии примеров реального использования было не так много. Порталы открытых данных быстро превратились в информационные помойки, на которой есть все, кроме того, что нужно. Для того, чтобы раскрытие данных было действительно эффективным, желательно налаживать взаимодействие государственных органов с существующими и потенциальными потребителями открытых данных. Это необходимо для того, чтобы тратить силы на раскрытие только тех данных, которые действительно будут востребованы. Пока же государственные органы фактически провоцируются на раскрытие чего попало – ради количества и «красивой» отчетности.

Для сравнения: В ряде законодательных и нормативных актов уже установлен порядок раскрытия определенной информации, а именно той, что реально требуется для контроля над деятельностью организаций (таких, как управляющие компании, акционерные общества и т.д.). Аналогичный подход можно использовать и в отношении государственной информации. При этом необходимо подумать над тем, чтобы публикация «открытых данных» и раскрытие в соответствии с законодательством иных данных выполнялись по единым принципам. Особое внимание необходимо уделить разработке единых правил раскрытия данных, использованию единых форматов, сроков раскрытия и т.д.

- **Информационная безопасность.** В быстро меняющемся мире отношение даже к открытой информации также постоянно меняется. В США, например, информация о коммунальном хозяйстве когда-то была открытой, но с ростом угрозы терроризма в срочном порядке была вновь засекречена. Не секрет, что при умелой обработке больших объёмов несекретных сведений из них можно «выуживать» подлежащие защите данные, и известные инициативы в области «больших данных» этому будут способствовать.

- **Экономические проблемы.** Раскрывая данные, полезно задуматься над тем, кто будет нести материальную ответственность за них и за последствия их использования для третьих сторон, в том числе в тех случаях, когда в них пользователями будут внесены изменения. Кроме того, со структурированными данными связаны



существенные риски как неумышленной, так и преднамеренной неверной интерпретации, которые особенно велики, если данные (как это сплошь и рядом бывает) плохо описаны. При этом нужно отчетливо понимать, что если какие-либо данные можно использовать для нагнетания социальной напряженности, то рано или поздно это будет сделано; и о возможных последствиях лучше подумать заранее.

- **Цифровое неравенство.** Для получения отдачи от открытых данных в большинстве случаев нужны знания, навыки, технические, финансовые и кадровые ресурсы, которые имеются далеко не у всех. Чем больше данных, чем сложнее применяемые для их анализа и представления инструменты, тем уже будет круг их потенциальных пользователей.

Важно также понимать, кто больше выиграет от раскрытия определенных данных. Поскольку электронная информация не считается с границами, то в ряде случаев максимальную отдачу и выгоду смогут получить не те страны, которые раскрывают информацию, а те, кто умеет эффективно её обрабатывать. При непродуманном раскрытии данных мы можем, например, невольно оказать помощь зарубежным компаниям, конкурирующим с отечественными предприятиями.

Выводы

Вести раскрытие данных нужно целенаправленно, не гоняясь за количеством выложенных на портале наборов данных. У нас есть федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который вполне можно использовать для раскрытия данных «по требованию», и раскрытые данные, по возможности, открывать для всех уже как «открытые данные».

Нужно соизмерять свои желания о раскрытии информации с теми ресурсами, которые выделяются на этот вид деятельности государственных органов.

В конечном итоге стране нужна не показуха на международном уровне, а максимальная отдача от государственных данных для максимального количества наших граждан и организаций.