

**На Конкурс «Информация в открытом доступе и культура свободного использования»**

**Направление конкурса: «8. Проблемы и практика публикации открытых данных в России и мире.»**

**Категория участника: молодой учёный и исследователь (до 30 лет)**

**Сведения об авторе:** Петухова Надежда Юрьевна, юрист, выпускница Северо-Западный института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Контактные данные:** [nadiapetukhova90@gmail.com](mailto:nadiapetukhova90@gmail.com)

**Ключевые слова:** открытые данные, электронное государство, блокчейн, защита персональных данных, open data, E - government, blockchain, personal data protection.

**Проблемы и практика публикации открытых данных в России и мире**

Мы живем в эпоху становления информационного общества. Все чаще в СМИ и иных информационных источниках появляются новости, посвященные необходимости контроля и общественно-полезного использования данных, поступающие от интернет-пользователей и пользователей мобильных устройств. Изменения повлекшие возникновение Интернета вещей, больших данных (big data) и новых профессий, связанных с обработкой данных и онлайн-аналитикой, не существовавших еще 10 лет назад, символизируют прогресс и одновременно представляют собой угрозу для государств стать

отстающими на мировой арене, в случае если они не будут успевать идти в ногу со временем.

Правительства ведущих государств отвечают на новые вызовы путем издания законодательных актов, регулирующих реализации концепции «электронного государства» (e-Government). Электронное государство — это способ осуществления информационных аспектов государственной деятельности, основанный на использовании систем информационно-коммуникационных технологий, а также новый тип государства, основанный на использовании этой технологии.<sup>1</sup>

В период по 2010 год деятельность по созданию «электронного государства» в России осуществлялась в рамках Постановления Правительства РФ от 28 января 2002 г. N 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)», однако эффективность исполнения данной программы была признана низкой.<sup>2</sup> В 2014 году попытки изменить существующее положение были продолжены с принятием Постановления Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».<sup>3</sup>

В рамках стратегии информационного общества был создан веб-сайт для распространения данных, обрабатываемых в секторе государственного управления.<sup>4</sup>

Согласно определению, данному Федеральным законом от 7 июня 2013 г. N 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

1 Определение из Википедии// [https://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное\\_государство](https://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное_государство)

2 Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)"// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_90180/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/)

3 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 31.03.2017) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)"// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162184/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/)

4 Портал открытых данных Российской Федерации - <http://data.gov.ru/>

органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>, информация, размещаемая ее обладателями в сети Интернет в формате, допускающем автоматизированную обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного ее использования, является общедоступной информацией, размещаемой в форме открытых данных.

На European Data Portal открытые данные определяются как: «Открытые (государственные) данные, относящиеся к информации, собранной, созданной или оплаченной государственными органами (также называемой информацией о государственном секторе) и свободно распространяемой для повторного использования в любых целях, на условиях, указанных в лицензии».<sup>5</sup>

Похожее определение мы можем встретить в Википедии: «Открытые данные — это концепция, отражающая идею о том, что определённые данные должны быть свободно доступны для машиночитаемого использования и дальнейшей републикации без ограничений авторского права, патентов и других механизмов контроля. Освободить данные от ограничений авторского права можно с помощью свободных лицензий, таких как лицензий Creative Commons. Если какой-либо набор данных не является общественным достоянием, либо не связан лицензией, дающей права на свободное повторное использование, то такой набор данных не считается открытым, даже если он выложен в машиночитаемом виде в Интернет».<sup>6</sup>

В современном мире «открытость» часто выступает синонимом понятию «эффективность» в сфере экономики и государственного управления. Например, по расчетам исследователей НИУ ВШЭ, совокупный экономический эффект от использования приложений на основе открытых данных в сфере общественного транспорта Москвы может составить более 58 млрд в год. Такая

---

1 Федеральный закон "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" от 07.06.2013 N 112-ФЗ// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_147222/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147222/)

<sup>5</sup> European Data Portal - <https://www.europeandataportal.eu/en/what-we-do/our-activities>

<sup>6</sup> Определение из Википедии// [https://ru.wikipedia.org/wiki/Открытые\\_данные](https://ru.wikipedia.org/wiki/Открытые_данные)

цифра достигается за счет: более высокой наполняемости общественного транспорта и более эффективного использования единиц техники, уменьшения времени поездки пассажиров на общественном транспорте, уменьшения времени поездки на личном транспорте, уменьшения времени ожидания на остановках, уменьшения потребления бензина и доходов от его продажи (отрицательный экономический эффект).<sup>7</sup>

Эффективным примером реализации принципа открытых данных является это бесплатная Интернет-программа E-Verify, финансируемая федеральным правительством США. Программа сопоставляет информацию о миграционном статусе соискателя с федеральной базой данных. Если статус соискателя в федеральной базе данных позволяет ему работать в США, работодатель имеет право рассмотреть поданную заявку на рабочее место. Если обнаруживается несоответствие, то оно должно быть устранено по инициативе одной из сторон в течение восьми федеральных государственных рабочих дней с даты уведомления.<sup>8</sup>

Нужно отметить, что за рубежом в сборе и применении открытых данных активно участвуют негосударственные организации. Например, более 1 миллиона наборов данных были опубликованы на порталах открытых данных с использованием программного обеспечения SKAN, разработанного британской организацией Open Knowledge в 2010 году. В 2015 году волонтеры из организации OpenStreetMap помогли французским властям создать национальную адресную базу данных, они сопоставили с их географическими координатами 25 миллионов адресов, информация о которых была рассредоточена в шести правительственных учреждениях.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Исследователи ВШЭ посчитали экономический эффект от публикации открытых данных// <https://www.hse.ru/news/science/141961659.html>

<sup>8</sup> Материал из Википедии// <https://ru.wikipedia.org/wiki/E-Verify>

<sup>9</sup> Out of the box. The open-data revolution has not lived up to expectations. But it is only getting started// <http://www.economist.com/news/international/21678833-open-data-revolution-has-not-lived-up-to-expectations-it-only-getting>

В настоящее время российские органы власти по факту используют традиционные источники информации, такие как статистические наблюдения, отчетность, собственные исследования и запросы в организации. При этом применение альтернативных источников данных остается на низком уровне. Открытые данные социальных сетей, потоковые источники информации, данные сотовых операторов и перевозчиков, которые потенциально могли бы приносить дополнительную ценность в работе органов власти, практически не используются.<sup>10</sup>

Следствием вышеуказанного подхода является создание неактуальных для общества и бизнеса данных, поскольку ни органы, собирающие информацию, ни ее конечные потребители не понимают собственные выгоды от размещения открытых данных. Часто качество информации, в связи с отсутствием необходимых технических знаний по наполнению базы, также является неудовлетворительным и затрудняет процедуру поиска.

Решить существующие проблемы можно с помощью привлечения внимания общественности и проведения набирающих популярность, в том числе за рубежом хакатонов по открытым данным, запуска образовательных курсов по подготовке специалистов по Data science, информационного взаимодействия с разработчиками и общественными организациями в части совместного использования данных.

В марте 2017 года Премьер-министр России Дмитрий Медведев дал поручение Минкомсвязи и Минэкономразвитию рассмотреть потенциал применения блокчейна для избавления от бюрократизации. Данное направление должно стать отдельной частью программы «Цифровая экономика», реализация которой будет осуществляться в 2017–2025 годах.

Блокчейн позволяет создавать системы распределенного хранения данных с идентификацией каждого пользователя. Единого места, где хранятся все записи участников системы, не существует, поскольку реестр содержится

<sup>10</sup> Открытые данные - дополнительная ценность в работе органов власти// <http://ac.gov.ru/events/010649.html>

одновременно у всех участников системы и автоматически обновляется до последней версии при каждом внесенном изменении, изменения в реестр могут вноситься как всеми, так и определенно установленными участниками системы.

Одной из первых стран в мире, реализующей переход на данную технологию, стала Эстония. Проект стал успешным благодаря особой инфраструктуре: вместо единственной центральной системы, была создана децентрализованная открытая система, которая соединяет между собой различные сервисы и базы данных. Благодаря такой структуре системы, встраивание в нее новых сервисов и приложений стало крайне простым, а перевод их на основу блокчейн проходит с меньшими издержками и трениями, чем при централизованной работе государства, объединением в единую систему хранения информации. Ключевые результаты всей системы были следующими: в 2016: 94% граждан имеют электронное удостоверение, позволяющее пользоваться системой; 2% ВВП страны сэкономлено на безбумажной работе государства; 4000+ сервисов предоставляются электронно; Эстония – страна №1 в мире по собираемости налогов и по Индексу Электронной Экономики.<sup>11</sup>

Технологии распределенного реестра могут помочь правительственным органам собирать налоги, выплачивать пенсии, выдавать паспорта, вносить записи в земельный кадастр, гарантировать каналы поставок товаров и в общем обеспечивать точность записей о государственной деятельности и услугах.<sup>12</sup>

Однако реализация системы открытых данных, в том числе базирующейся на технологии блокчейна, несет в себе возможные риски и в том числе может являться угрозой частной жизни и надлежащей охране персональных данных. Передавая свои данные мы сами того не осознавая создаем вокруг себя полностью моделируемое пространство. Контроль и рациональное использование всех видов ресурсов начиная от оптимизации пассажиропотоков и заканчивая определением необходимого количества кадровых ресурсов для

<sup>11</sup> Блокчейн-технологии в госуправлении. Мировой опыт// <http://www.forbes.ru/tehnologii/343203-blokcheyn-tehnologii-v-gosupravlenii-mirovoy-opyt>

<sup>12</sup> Distributed ledger technology: beyond block chain// <https://www.gov.uk/government/publications/distributed-ledger-technology-blackett-review>

работы в здравоохранении и персонализации этой сферы для наиболее быстрого и эффективного получения услуг, позволяют создать экономически-эффективное государство, но, создают риски того, что даже при условии размещения открытых анонимных данных, защищенных от хакерских атак, по мере их публикации и увеличения объемов информации в открытом доступе становится легче сопоставлять данные из разных источников, чтобы определить кому конкретно принадлежат данные и установить в итоге персональную информацию. Как будут регулироваться и решаться указанные проблемы нам предстоит узнать в ближайшем будущем.

## **Библиографический список:**

- 1) Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- 2) Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- 3) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных»;
- 4) Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных»;
- 5) The Center for Open Data Enterprise. Briefing Paper on Open Data and Privacy. 2016 – <http://reports.opendataenterprise.org>
- 6) Л.А. Видясова, В.А. Карачай. Открытые государственные данные в России: исследование дискуссий в социальных медиа. 2014 - <http://ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/article/viewFile/238/234>
- 7) Jan Kucera, Dusan Chlapek. Benefits and Risks of Open Government Data - JOURNAL OF SYSTEMS INTEGRATION 2014/1
- 8) Donald Cowan. Perspectives on Open Data: Issues and Opportunities. 2014 - <https://www.semanticscholar.org/>