

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

П. Н. Орлов

*магистрант Белорусского государственного университета, petr.orlov99@gmail.com
Научный руководитель – Ю. И. Малевич, доктор политических наук, профессор*

Статья посвящена анализу проблем, связанных с внедрением концепции открытых данных в Республике Беларусь. Обосновывается тезис, что позиционирование Беларуси как высокоразвитого государства невозможно представить без открытости органов власти и управления. На основе анализа функционирования национального портала открытых данных, опросов общественного мнения, опыта других стран автор приходит к выводу о расхождении в декларируемых целях и реальной практикой реализации проекта. Предложены концептуальные механизмы выхода из сложившейся ситуации.

Ключевые слова: открытые данные; цифровизация; экономика знаний; государственные услуги; государственное управление; бизнес.

В 2013 г. страны – участники саммита «Большой восьмерки» приняли исторический документ – Хартию открытых данных, которая предусматривает публичное раскрытие информации государственных органов в сети Интернет. Поставить свою подпись под Хартией были приглашены и страны, не входящие в состав G8, что придало инициативе глобальный характер.

Главные принципы, прописанные в Хартии: открытость данных по умолчанию, своевременная их публикация в машиночитаемом виде, прозрачность и обязательство обеспечивать условия, в которых разработчики будут создавать приложения на основе открытых данных.

Концепция открытых данных предполагает свободный доступ к ним органов государственной власти, которые раскрывают подробности своей деятельности в рамках исполнения ими своих функций. Однако, чтобы считаться открытыми, данные должны соответствовать ряду принципов, которые сводятся к юридической (лицензионная чистота), технической (пригодность для автоматической обработки) и организационной (наличие стратегии и необходимой инфраструктуры) открытости.

Государственные данные считаются открытыми, если они предаются гласности в соответствии с нижеприведенными принципами:

- полнота данных: все общедоступные данные становятся доступными. Публичные данные – это данные, которые не подпадают под действительные ограничения конфиденциальности, безопасности или привилегий;
- первичность: данные собираются в источнике с максимально возможным уровнем детализации, а не в агрегированных или модифицированных формах;
- своевременность: данные предоставляются так быстро, насколько это возможно, с тем чтобы не потерять ценность данных;

- доступность: данные доступны самому широкому кругу пользователей для самых разных целей;
- машинная обработка: данные достаточно структурированы, чтобы обеспечить автоматизированную обработку;
- недискриминационность: данные доступны любому лицу, без требования регистрации;
- отсутствие проприетарности: данные доступны в формате, над которым ни один субъект не имеет исключительного контроля;
- отсутствие лицензии: данные не подлежат регулированию в области авторских прав, патентов, товарных знаков или коммерческой тайны. Допустимы разумные ограничения по конфиденциальности, безопасности и привилегированности данных [1, с. 186-187].

Информатизация органов государственного управления – один из приоритетов внутренней политики Республики Беларусь. Выступая 20 апреля 2013 г. с Посланием белорусскому народу и Национальному собранию, Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко подчеркнул, что «информатизация способна обеспечить стране ряд стратегических прорывов» [2].

От себя заметим, что позиционирование Республики Беларусь как высоко-развитого государства, ориентированного на стимулирование деловой инициативы и развитие предпринимательства, невозможно представить без открытости органов государственной власти и управления. Решить эту задачу предстоит проекту национального портала открытых данных, который можно рассматривать в качестве катализатора инновационной деятельности в сфере государственного управления, а также повышения ее эффективности [3, с. 96].

Создание национального портала предусмотрено рядом программных документов (Программа социально-экономического развития Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь № 466 от 15 декабря 2016 г., Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016-2020 гг., утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 274, Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016-2020 гг., утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 235 от 23 марта 2016 г.) как практического инструмента развития в стране сектора информационных услуг для населения и бизнеса, базирующегося на использовании данных государственных органов и организаций, опубликованных в открытом виде, доступном для машинного считывания.

Нельзя не привести здесь слова из выступления экс-министра связи и информатизации Республики Беларусь С.А. Попкова на республиканском семинаре по цифровой экономике: «Создание национального портала открытых данных позиционирует наше государство как высокоразвитое и ориентированное на деловую инициативу. Его цель – движение к "прозрачности" государственного управления и содействие развитию предпринимательства» [4, с. 399].

С 11 по 20 мая 2019 г. Министерством связи и информатизации Республики Беларусь было организовано общественное обсуждение проекта постановления «О функционировании национального портала открытых данных на базе единого портала электронных услуг». Проект был опубликован на интернет-сайте правового форума Республики Беларусь. В обсуждении законопроекта приняло участие всего три человека. Этот факт наглядным образом демонстрирует крайнюю незаинтересованность как отдельных граждан, так и представителей бизнес-сообщества, некоммерческих организаций в обсуждении выносимого проекта документа.

Как говорит нам обоснование необходимости принятия постановления Совета Министров Республики Беларусь «О функционировании национального портала открытых данных на базе единого портала электронных услуг», основной целью создания портала является обеспечение высокого уровня доступности информации о деятельности государственных органов и организаций, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды и другой информации в виде открытых данных для физических и юридических лиц [5].

При введении запроса в поисковой системе Google сайт оказался доступен в сети Интернет по адресу: <https://data.gov.by>.

Несмотря на наличие соответствующей информационной инфраструктуры, международные рейтинги говорят о том, что стране предстоит еще долгий путь в части развития этого направления. Так, по итогам четвертой волны исследования Open Data Barometer (Барометр Открытых данных) Республика Беларусь оказалась на 92 месте среди стран, использующих платформу открытых данных [6].

Резонным остается вопрос об экономических эффектах использования открытых данных. Приведем следующие сведения: на портале открытых данных США размещено почти 88,4 тыс. наборов данных, на портале Великобритании – 17,8 тыс. В настоящее время экономический потенциал открытых данных в этих странах оценивается в 50 млрд евро ежегодно [7].

По состоянию на май 2021 г. на национальном портале открытых данных удалось зафиксировать за 2019 г. всего 101 (!) набор данных.

Сообщество «Открытые данные. Беларусь» совместно с компанией Light Well Organization, разработчиком концепции и технического задания для государственного портала открытых данных, провели онлайн-исследование спроса на открытые данные в Республике Беларусь (здесь мы не вступаем в дискуссию относительно репрезентативности проведенного исследования, однако, из-за отсутствия социологических исследований по тематике открытых данных, считаем целесообразным привести тут некоторые цифры).

На вопрос «Какие открытые данные могли бы помочь вам в работе?» большинство респондентов ответило, что для них наибольший интерес представляют данные из сфер экономики и финансов, данные о государственных расходах и населении. Среди государственных органов, данные которых востребованы, лидируют Министерство экономики, Министерство финансов и местные органы

власти. Респонденты также отметили ряд трудностей в работе с открытыми данными: недостаточная частота обновления, неясность методологии сбора, а также недоступность данных в машиночитаемом формате [8].

Исходя из вышеизложенного можно констатировать ряд проблем, стоящих на пути развития темы открытых данных в Республике Беларусь. Среди них: неактуальность и неполнота открытых данных, фатальное отставание в вопросах открытости власти от развитых государств, отсутствие площадок для взаимодействия с организациями гражданского общества.

В тоже время, использование потенциала открытых данных могло бы способствовать:

- использованию их для граждан и бизнеса для подготовки различной аналитики, создания различных бизнес-сервисов и стимулирования создания новых коммерческих продуктов;
- принятие управленческих решений на основе анализа актуальных и достоверных данных;
- повышение уровня подотчетности и прозрачности государственных органов. В разрезе секторального анализа данных, являются данные государственных финансовых потоков, которые позволяют оценивать эффективность использования государственных средств, формируемых из налоговых сборов с обычных граждан.

Какие же актуальные задачи поможет решить более активное внедрение платформы открытых данных в стране?

Во-первых, можно говорить об активизации IT-сектора страны, а также развития «экономики знаний». Разработчики программного обеспечения получают огромное количество информации для разработки информационных сервисов, а бизнес, исследовательские институты и аналитики получают данные, которые впоследствии можно конвертировать в знания. Так, уже упомянутая нами Хартия открытых данных гласит: «Открытые данные являются катализатором инноваций в частном секторе, способствующим созданию новых рынков, коммерческих предприятий и рабочих мест» [9].

Во-вторых, улучшение позиционирования страны среди других государств, разделяющих принципы открытости и свободы информации посредством повышения позиций в международных рейтингах (в т.ч. рейтингах Организации Объединенных Наций).

И в-третьих, укрепление доверия между государством и гражданским обществом. Ведь именно открытые данные сегодня можно квалифицировать в качестве эффективного инструмента государственного управления, сокращения административных затрат, повышения качества обслуживания населения и доверия этого же населения к государственным (политическим) институциям.

В Республике Беларусь сложились определенные предпосылки для развития темы открытых данных. Однако на сегодняшний день необходима скрупулезная и целенаправленная работа по ее дальнейшему развитию и в максимально сжатые сроки устранению всех имеющихся барьеров.

Позволим в заключение рекомендовать всем заинтересованным сторонам ряд основополагающих моментов:

- продолжить работу по регулярному наполнению актуальными открытыми данными национального интернет-портала в соответствии с плановыми показателями;
- начать разработку национальной стратегии открытости органов государственной власти;
- принять нормативный правовой акт о функционировании национального портала открытых данных с учетом мнений заинтересованной когорты граждан с опорой на соответствующую правовую базу;
- организовать деятельность постоянного действующей коммуникационной площадки между представителями органов государственной власти и компаниями-разработчиками с целью определения первоочередных координирующих мер по развитию направления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Дарменова А.С., Мамыкова Ж.Д., Норманн А.К. Открытые данные: двадцатипятилетняя история развития // Вестник НГУЭУ. 2020 № 2. С. 183–197.
2. Послание Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Pravo. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P013p0001> (дата обращения: 08.10.2020).
3. Орлов П.Н., Малевич Ю.И. Анализ внедрения и функционирования национального портала открытых данных в Республике Беларусь // Цифровая трансформация финансового сектора экономики: сб. тезисов докладов V Международной научн.-практ. конф. (Одесса, 9–10 апреля 2020 г.). Одесса: ОНЕО, 2020. С. 96–98.
4. Выступление министра связи и информатизации Республики Беларусь А.С. Попкова на республиканском семинаре по цифровой экономике [Электронный ресурс] // Министерство связи и информатизации Республики Беларусь. URL: <https://www.mpt.gov.by/sites/default/files/doklad-ministra.pdf> (дата обращения: 27.11.2021).
5. Проект постановления Совета Министров Республики Беларусь «О функционировании национального портала открытых данных на базе единого портала электронных услуг» [Электронный ресурс] // Forumpravo. URL: http://forumpravo.by/files/Proekt_postanovlenie_SM_portal_reltingovoj_ocenki_11.05.2019.pdf. (дата обращения: 27.11.2021).
6. Открытые данные в Беларуси [Электронный ресурс] // URL: http://np.aaii.ru/item.php?id=2812&fbclid=IwAR3u3OTE5_5pRoPglqGJM8sVlItq3ZaE9a_jjVpaboBjYZTP_w5152YlFTE (дата обращения: 27.11.2021).
7. Создание совета по открытым данным при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.echo.msk.ru/programs/svoi-glaza/1019306-echo/>. (дата обращения: 27.11.2021).
8. Исследование спроса на открытые данные в Беларуси: что мы узнали [Электронный ресурс] // URL: <https://opendata.by/open-data-survey> (дата обращения: 27.11.2021).
9. Хартия открытых данных [Электронный ресурс] // URL: https://data.gov.ru/sites/default/files/documents/hartiya_otkrytyh_dannyh_gruppy_vosmi.pdf. (дата обращения: 27.11.2021).