

# Открытые государственные данные в России: исследование дискуссий в социальных медиа\*

Л.А. Видясова, В.А. Карачай

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (Университет ИТМО)  
bershadskaya.lyudmila@gmail.com, vitalinakarachay@gmail.com

## Аннотация

Рассматривается современная российская политика в области открытых государственных данных, проанализированы лучшие практики внедрения открытых государственных данных в России на предмет их востребованности и удобства в использовании гражданами, проведено исследование обсуждений тематики открытых государственных данных в социальных сетях, оценены перспективы дальнейшего развития открытых государственных данных в Российской Федерации.

## 1. Введение

Формирование открытого правительства в России началось по инициативе Д. Медведева, который в октябре 2011 г. выступил с предложением создать своеобразную площадку для взаимодействия власти и экспертного сообщества – «Большое правительство».

Открытые государственные данные (англ.: Open Government Data) – данные в свободном доступе, предоставляемые органами государственной власти, отражающие исполнение ими своих функций. Принято полагать, что государство должно предоставлять данные в свободном доступе в сети Интернет в машиночитаемом виде без лицензионных, юридических и иных ограничений на их дальнейшее использование. Считается, что открытые данные – это информационный фундамент, на котором должна строиться вся система открытого государственного управления.

Одним из перспективных научных направлений в этой связи сегодня является исследование открытых данных в качестве технологического инструмента, обеспечивающего получение объективной информации о деятельности власти, и механизма обеспечения гражданского контроля за работой органов государственной власти.

В статье представлен обзор современной государственной политики в области открытых государственных данных, проанализированы лучшие практики внедрения открытых данных в России на предмет их востребованности и удобства в использовании, проведено исследование обсуждений в социальных сетях по тематике открытых государственных данных, оценены перспективы дальнейшего развития открытых государственных данных в Российской Федерации.

Цель исследования: проанализировать государственную политику в сфере открытых государственных данных и ее реализацию на всех уровнях государственной власти на предмет соответствия реализованных практик внедрения открытых государственных данных основным нормативным правовым документам по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления Российской Федерации; исследовать востребованность реализованных проектов по открытым данным общественному запросу с использованием инструментов для мониторинга социальных медиа.

В статье приведены результаты анализа социальных медиа по запросам открытых данных, в частности, составлена динамика упоминаемости и выявлены всплески обсуждений темы открытых данных в России с января 2012 г. по март 2014 г., определены основные площадки упоминаемости открытых данных, проанализирована тональность сообщений по тематике открытых данных. Таким образом, оценен уровень осведомленности общественности по вопросам открытых данных и отношение со стороны граждан к проблемам открытых данных и к государственной политике в этой сфере.

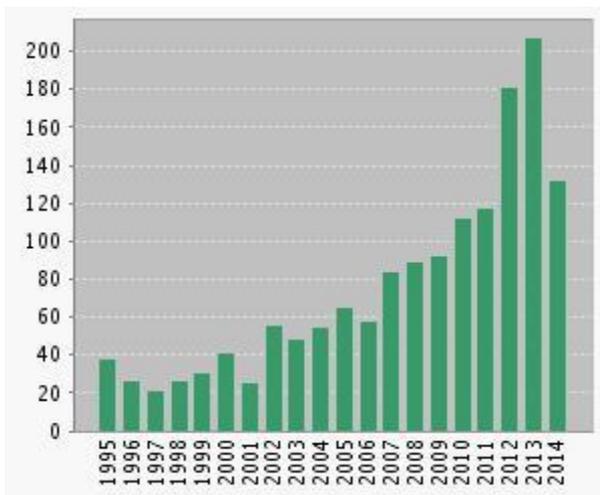
## 2. Обзор литературы

Обзор литературы по тематике исследования показал, что несмотря на разнообразие научных работ, посвященных вопросам открытых данных, существует разрыв в сферах анализа.

База научных публикаций «Web of Knowledge Database» содержит более 1500 публикаций по теме открытых данных [1]. Большинство публикаций относится к периоду 2007-2014 гг.

---

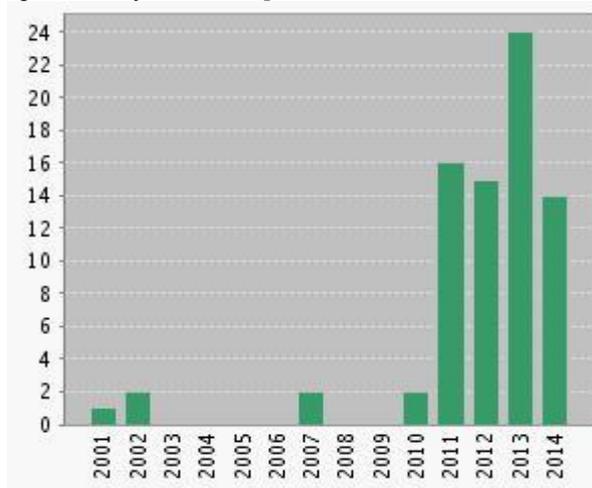
Технологии информационного общества в науке, образовании и культуре: сборник научных статей. Материалы XVII Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» IMS-2014, Санкт-Петербург, 19 - 20 ноября 2014 г.



**Рис. 1.** Публикации по теме «Открытые данные», база данных «Web of Knowledge», 1995-2014 гг.

Данные, представленные на Рис. 1, демонстрируют увеличение числа публикаций за период 2003-2013 гг. Пик публикаций по указанной тематике связан с появлением в сентябре 2011 г. «Партнерства по открытому правительству» (Open Government Partnership) и с возрастанием заинтересованности вопросами открытых данных и электронного участия со стороны экспертного и научного сообществ.

По теме открытых государственных данных база научных публикаций «Web of Knowledge Database» содержит 76 публикаций [2].



**Рис. 2.** Публикации по теме «Открытые государственные данные», база данных «Web of Knowledge», 2001-2014 гг.

Публикации относятся к периоду 2001-2014 гг. Возрастание числа публикаций наблюдается за период 2011-2014 гг.

Среди работ, посвященных вопросам открытых государственных данных и электронного участия, следует отметить исследования Л. Бершадской, Р. Болгова, А. Чугунова, Д. Трутнева [3]. Исследователи анализируют российские социальные медиа в качестве площадки для общественных обсуждений. В частности, с помощью специального автоматизированного

инструмента «Социодинамика» анализируется социальная сеть LiveJournal на предмет возможности обсуждений гражданами законопроектов. Результаты исследования показали, что российские социальные сети служат, в том числе, в качестве площадки для общественных обсуждений в реальном времени, а изучение социальных сетей может быть использовано для оценки взаимодействия граждан и государства.

Вопросы обеспечения прозрачности государственного управления посредством доступа к информации рассматриваются в работе Е. Ветровой [4].

Р. Дзидзоев рассматривает вопросы формирования и функционирования открытого правительства в России и приходит к выводу, что параметры открытого правительства в Российской Федерации четко не определены, для полноценной реализации этого института необходимо законодательно закрепить его параметры [5].

Г. Камалова исследовала мировой и российский опыт реализации проекта «Открытые данные» в рамках функционирования «Открытого правительства» и считает, что в современной России сложились благоприятные условия для успешной реализации системы открытого государственного управления [6].

И. Бегтин анализирует проблемы открытых данных в России и считает, что вовлечение общества и бизнеса в повторное использование государственной информации повышает уровень доверия граждан к деятельности государственных органов [7].

Определения открытых и связанных данных приведены в работе И. Радченко [8]. Автор обращается к истории возникновения и предпосылкам разработки концепции открытых данных и их использования в научных исследованиях.

А. Волков и Л. Рейнгольд рассматривают наиболее актуальные вопросы открытых данных, которые будут определять эффективность развития информационных технологий в ближайшем будущем [9].

Анализ научной литературы по теме исследования показал, что проблема развития открытых государственных данных является актуальной и активно исследуется как в мировом научном сообществе, так и российскими учеными. В то же время существует нехватка научных работ, посвященных исследованию вопроса востребованности открытых государственных данных.

### 3. Государственная политика и практика внедрения открытых государственных данных в России

В июне 2013 г. на саммите «Большой восьмерки» в Лох-Эрне была принята «Хартия открытых данных». В рамках сотрудничества с

Партнерством открытого правительства (Open Government Partnership) Россия взяла на себя обязательства до конца 2015 г. опубликовать самые востребованные государственные данные в машиночитаемом формате. В октябре 2013 г. был утвержден Национальный план по выполнению Хартии до конца 2015 г. [6].

Открытое правительство в современной России «...предполагает формирование инфраструктуры открытых данных как специального способа публикации информации в формате, пригодном для последующей обработки и анализа (открытые машинописные данные), допускающее их повторное использование бизнесом, СМИ и гражданским обществом, наличие единых стандартов предоставления информации органами государственной власти» [5, с. 4] и нацелено на решение сложных социальных и экономических задач, создание новых механизмов взаимодействия граждан и государства, достижение открытости, прозрачности и подотчетности в государственном управлении, борьбу с коррупцией.

«Открытое правительство» не является альтернативным правительством в России. Его организационными элементами, составляющими институциональные основы, являются Экспертный совет при Правительстве РФ (образован Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774), Правительственная комиссия по координации системы «Открытое правительство» (создана Постановлением Правительства России от 26 сентября 2012 г. № 773), система общественных советов при органах исполнительной власти, экспертные советы и группы, Фонд поддержки гражданских инициатив, профессиональные ассоциации (бизнес-ассоциации, экспертные сообщества и т.д.).

По мнению Р. Дзидзоева, на сегодняшний момент параметры института «открытого правительства» в России остаются расплывчатыми, что затрудняет его реализацию. Несмотря на наличие нормативной базы, на его взгляд, необходимо законодательно оформить его статус, в частности, в федеральном конституционном законе о Правительстве Российской Федерации стоит зафиксировать, что Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами «открытого правительства» [5, с. 8].

В России проекты открытых данных активно создаются представителями гражданского общества, среди успешных гражданских инициатив следует отметить сайт И. Бегтина «Открытые данные в России» (<http://opengovdata.ru>), проект «Apps4Russia 2013» (<http://www.apps4russia.ru>) в области веб-разработок, проекты «Гис-Лаб» (Географические информационные системы и дистанционное зондирование Земли - <http://gis-lab.info>), вики-сайты гражданских проектов и гражданского контроля, а также отдельные инициативы в виде мобильных приложений. Гражданские проекты вносят большой вклад в

создание баз открытых данных и создают благоприятную среду, в которой может функционировать открытое государство [6].

Важное значение в этом контексте имеет развитие методов и технологий «электронного участия». Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [10], с целью раскрытия органами власти в сети Интернет информации о подготовке проектов нормативных правовых актов, а также по обеспечению их общественного обсуждения и обеспечения свободного обмена информацией между государством и обществом, было инициировано создание «Российской общественной инициативы» (РОИ - <http://www.roi.ru/>).

С помощью этого сервиса граждане имеют возможность обращаться с предложениями по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Российская общественная инициатива может рассматриваться как разновидность народной правотворческой инициативы и формой прямого волеизъявления граждан. Однако нельзя не отметить некоторую условность этого института, связанную с тем, что не все общественные инициативы, набравшие необходимое количество голосов, попадают на рассмотрение Правительства.

Принципы открытого государственного управления активно внедряются в субъектах РФ в рамках проекта «Открытый Регион», в котором участвуют 18 пилотных регионов России.

По информации, доступной в апреле 2014 г., в ряде пилотных субъектов РФ (Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Кировская, Краснодарский, Красноярский край, Ленинградская область, Москва, Мурманская, Новгородская области, Приморский край, Республики Башкортостан, Ингушетия, Татарстан, Самарская область, Санкт-Петербург, Свердловская область, Ставропольский край, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская области, Хабаровский край, Чувашская республика, Ярославская область) и муниципалитетах (Нижний Новгород, Таганрог, Якутск) запущены проекты «Открытый регион», «Открытый муниципалитет»; в федеральных ведомствах реализуется проект «Открытое министерство».

Проект «Открытый регион» направлен на реализацию системы механизмов и принципов открытого государственного управления на уровне регионов и муниципалитетов. Реализация проекта «Открытый регион» предполагает создание условий для повышения эффективности работы органов государственной и муниципальной власти. Для этого в рамках проекта «Открытый регион» осуществляется разработка и реализация мер, учитывающих как общие принципы открытого государственного управления, так и специфику

конкретного субъекта Российской Федерации или муниципалитета.

Проект «Открытое министерство» стартовал 20 марта 2013 г., когда Министр образования и науки Российской Федерации Д. Ливанов на итоговой коллегии ведомства озвучил приоритеты и задачи на 2013 г. 27 марта 2013 г. последовала декларация Министра по чрезвычайным ситуациям. 12 апреля 2013 г. состоялась пресс-конференция Министра здравоохранения, где были обозначены цели и задачи министерства на 2013 г. 3 апреля 2013 г. прошла пресс-конференция, и было опубликовано интервью Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации с обозначением целей и задач ведомства. 25 апреля 2013 г. Министр энергетики Российской Федерации А. Новак представил публичную декларацию целей и задач Министерства энергетики РФ на 2013 год [11].

К наиболее ярким проектам с использованием открытых данных на федеральном уровне относятся Единый портал бюджетной системы РФ (<http://budget.gov.ru/>), Портал правовой статистики (<http://crimestat.ru/>) и Единый портал государственных закупок (<http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>).

Единый портал бюджетной системы Российской Федерации предоставляет в режиме реального времени необходимую информацию о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации, а также позволяет принимать участие всем заинтересованным гражданам в управлении бюджетным процессом. Он разработан в рамках выполнения работ по созданию и развитию государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», в соответствии с Концепцией, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. №1275-р.

Информационно-аналитический портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации разработан в целях информирования граждан РФ о состоянии преступности в отдельных субъектах РФ и стране в целом, сравнения России с другими странами мира по ряду ключевых показателей, характеризующих криминальную ситуацию, а также предоставления исходных данных в открытых форматах.

Единый портал государственных закупок обеспечивает публичность и раскрытие информации обо всех стадиях проведения процедур размещения заказов для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений и других юридических лиц, для которых законодательно установлена обязанность публикации информации о закупках товаров, работ и услуг.

Общероссийский Портал открытых данных открыт в 2014 г. для публичного доступа по адресу [Data.gov.ru](http://Data.gov.ru). По состоянию на ноябрь 2014 г. на портале размещено немного более 2 тыс. наборов

открытых данных. На ресурсе реализован функционал для различных категорий пользователей: граждан, представителей госорганов и разработчиков сервисов.

Главным архитектором единого портала открытых данных выступает Минэкономразвития России, которое занимается разработкой методики работы с порталом и проводит мониторинг качества его инфраструктуры. Минкомсвязь России отвечает за техническую реализацию портала. Правительственная комиссия и Совет по открытым данным отвечают за координацию проекта и редактирование информации на сайте.

По мнению экспертов, при публикации открытых данных следует учитывать общественное мнение. С целью решения этой задачи Фондом свободы информации под эгидой Открытого правительства был проведен аудит открытых данных, размещенных на сайтах федеральных министерств и ведомств [12]. Аудит открытых данных показал нехватку механизмов обратной связи с потребителями. Однако современная ситуация свидетельствует об отсутствии ориентации государственных органов на потребителя при публикации открытых данных, и это снижает востребованность информации; с другой стороны, есть нехватка спроса на государственную информацию [13].

«Лучшее, что могут сделать представители органов власти сейчас – не только выполнять формальные требования, но постараться как можно глубже вникнуть в смысл размещения информации в форме открытых данных – как общий, так и в приложении к специфике деятельности конкретного ведомства, изучать мировой опыт. Только так можно сделать информацию качественной, востребованной, заставить ее работать на благо общества», - считает руководитель Фонда свободы информации И. Павлов [14]. По его мнению, практически все выявленные в ходе аудита проблемы можно было бы решить при наличии более четких законодательно закрепленных инструкции по работе с открытыми данными, разработанных при участии всех заинтересованных лиц.

В рамках исследования, которое прошло с декабря 2013 г. по февраль 2014 г., экспертами Фонда было проанализировано 58 сайтов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), подчиненных непосредственно Правительству РФ, и 20 «президентских» ФОИВ. Страницы и паспорта открытых данных были исследованы на предмет соответствия требованиям действующего законодательства, а также методических рекомендаций по публикации открытых данных. Оценка проводилась по 52 техническим и содержательным параметрам.

По данным исследования, на сайтах ФОИВ размещено 810 наборов открытых данных: 46 ФОИВ разместили от 1 до 10 датасетов, 15 – от 11 до 30 датасетов, 4 ФОИВ – более 30 датасетов. 9

правительственных ФОИВ (из 58) не разместили ни одного датасета, как и 4 «президентских» ФОИВ (из 20). Средний уровень соответствия требованиям к публикации открытых данных для всех ФОИВ составляет 54%. При этом только 4 ведомства обеспечили 100-процентное соответствие требованиям к публикации открытых данных: Министерство труда и социальной защиты, Федеральное дорожное агентство, Федеральная миграционная служба и Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

Согласно полученным по итогам аудита данным, Росстат, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка и Федеральная таможенная служба являются лидерами по числу размещенных в Интернете наборов открытых данных. Росстат разместил в открытом формате 172 набора данных, Росалкогольрегулирование – 55, Федеральная таможенная служба – 45, Министерство финансов – 30, Министерство труда и социальной защиты – 27, Министерство образования и науки – 23, Федеральная налоговая служба – 21.

Как наилучшая практика отмечено то, что Федеральная служба по тарифам представила для каждого набора данных счетчик скачиваний, по которому можно определить, какой из наборов является наиболее востребованным посетителями. Форма обратной связи размещена только на 30 сайтах из 67, имеющих разделы «Открытые данные» [13].

По мнению авторов исследования, действующий перечень обязательных наборов открытых данных, утвержденный правительственным Распоряжением № 1187-р, не оправдывает ожиданий общественности и разработчиков, так как не учитывает ее мнения, это нужно учесть в дальнейшем.

На региональном и муниципальном уровнях в Российской Федерации имеются отдельные порталы открытых данных регионов/муниципалитетов – всего 8 таких порталов [15].

В Москве создан целый ряд порталов и сервисов на основе открытых данных, их популярность растет [16]. Ресурсы «mos.ru» включают в себя: ЖКХ, Правосудие, Электронные услуги, Мобильный портал госуслуг, Такси, Парковки, Электронный атлас, Дороги Москвы, Интерактивный портал по развитию города, Бюджет Москвы, Туристический портал. Портал открытых данных Правительства Москвы (<http://data.mos.ru/>) по состоянию на ноябрь 2014 г. содержит более 250 наборов данных от 31 органа исполнительной власти (среди которых: точки Wi-Fi в парках, аптеки, библиотеки, бассейны, больницы, велопарковки, вечерние школы, выставочные залы, детские сады, дома культуры и клубы, велосипедные дорожки, музеи, парки, отделения почты, пешеходные зоны, платные парковки и т.д.).

Кроме того, на Портале граждане могут ознакомиться с Государственной программой

города Москвы «Открытое правительство», нацеленной на повышение уровня обслуживания, качества и доступности государственных услуг и услуг, оказываемых государственными учреждениями города Москвы, повышение эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти города Москвы и эффективности межведомственного взаимодействия, повышение открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, обеспечения участия населения города Москвы в управлении городом, обеспечении государственной службы города Москвы квалифицированными кадрами. Портал содержит версию для слабовидящих. Следует отметить, что иностранные граждане могут ознакомиться с информацией сайта на английском языке.

Информационно-аналитический портал «Открытый бюджет города Москвы» (<http://budget.mos.ru/>) был создан по заказу Департамента информационных технологий Москвы в целях осуществления общественного контроля расходования бюджетных средств, повышения обоснованности решений органов власти при реализации программ в сфере бюджетной политики и повышения прозрачности формирования и расходования бюджетных средств, повышению уровня информированности граждан о ходе бюджетного процесса. На портале представлена информация о бюджете г. Москва (доходы, расходы бюджета и их исполнение, источники финансирования дефицита бюджета и т.п.), о государственных программах, государственном долге и пр. Кроме того, возможно отследить динамику основных показателей бюджета города Москвы, ознакомиться с бюджетной политикой и аналитикой по всем городским программам, охватывающим 90% московского бюджета, оставлять свои предложения по рациональному расходованию средств и т.д. На портале также имеется возможность сравнить показатели развития российской столицы с показателями других крупнейших городов мира (Париж, Шанхай, Лос-Анджелес).

Значительных успехов в раскрытии данных достигла Ульяновская область. На Портале открытых данных Ульяновской области (<http://data.ulgov.ru/>) правительство Ульяновской области публикует имеющие общественное значение данные из информационных систем и баз данных органов власти. По состоянию на ноябрь 2014 г., портал Ульяновской области содержит более 260 наборов открытых данных.

Правительство региона сотрудничает со Всемирным банком в сфере открытых данных в рамках Меморандума о взаимопонимании, подписанного в октябре 2012 г. В феврале 2013 г. в Ульяновской области работала миссия Всемирного банка во главе с международными консультантами Э. Стоттом и Дж. Капланом. Исследование

проводилось с использованием новейших разработок ведущих экспертов из США и Великобритании и включало в себя несколько этапов. На первом этапе эксперты проанализировали степень открытости информации о Правительстве и исполнительных органах государственной власти Ульяновской области. На втором – члены миссии Всемирного банка провели серию экспертных интервью с представителями власти, ряда СМИ, IT-индустрии, общественных организаций региона, руководителями вузов.

На портале Министерства финансов Ульяновской области публикуется «Открытый бюджет», в доступной форме интерактивной карты демонстрирующий как цели, так и объемы бюджетных ресурсов. Именно открытость бюджетного процесса для граждан является одним из ключевых условий повышения эффективности финансовой политики региона.

Согласно «Оценке готовности к использованию открытых данных», подготовленной для Правительства Ульяновской области Российской Федерации в результате работы совместной группы экспертов, представляющих региональное правительство и Всемирный Банк, правительство Ульяновской области в полной мере готово поддерживать инициативу открытых данных [17]. Уровень готовности оценивался по восьми базовым направлениям, формирующих устойчивую экосистему открытых данных, – лидерство, нормативная правовая база, институциональная готовность, внутриправительственные данные, потребность в открытых данных, сообщества пользователей данных, финансирование, ИКТ-инфраструктура и система развития навыков.

Экспертами Всемирного банка было отмечено, что Ульяновская область лидирует среди российских регионов в области реализации «Открытого правительства» по нескольким показателям. Федеральное Министерство экономического развития отметило портал Правительства Ульяновской области ([www.ulgov.ru](http://www.ulgov.ru)) как ведущий официальный региональный веб-сайт в России в 2010 и 2011 гг., который продолжает удерживать первое место в общем рейтинге. В Индексе открытости правительства регионов России и рейтинга субъектов РФ 2012 г. Ульяновская область занимает первое место среди российских регионов [17].

20 марта 2014 г. правительство Санкт-Петербурга открыло портал открытых данных (<http://data.gov.spb.ru/>), на котором по состоянию на ноябрь 2014 г. размещено более 1400 наборов данных в форматах html и CSV. Портал ориентирован в первую очередь на разработчиков. Шесть датасетов (аптеки, гостиницы, кинотеатры, библиотеки, спортивные объекты и точки Wi-Fi) вынесены отдельными модулями на главную страницу портала. Есть также следующие наборы данных: адресная программа приобретения (изготовления) и монтажа павильонов ожидания

городского пассажирского транспорта без рекламных конструкций на 2014 г.; границы судебных участков мировых судей; данные о согласованных адресных программах (ремонт теплоснабжения, реконструкция троллейбусных линий, строительство газопроводов и т.д.); данные по инвестиционным проектам; результаты проведения экологической экспертизы регионального уровня и др.

Несмотря на определенные успехи в области раскрытия государственных данных на федеральном и муниципальном уровнях в РФ, по мнению И. Бегтина, в России отсутствует информационный ресурс, который можно было бы назвать лицом государства, а современные российские государственные ресурсы зачастую содержат неполную, устаревшую информацию, представленную в такой форме, что ее дальнейшее использование невозможно. В России большая часть веб-сайтов недостаточно удобна в использовании. Многие российские сайты публикуют аналитическую информацию в формах и форматах, непригодных для последующей обработки. В связи с этим, по мнению эксперта, необходимы качественные изменения, в том числе привлечение коммерческих и некоммерческих компаний к формированию открытых данных в России, что вызовет интерес со стороны общественности к раскрываемой государством информации, а вовлечение общества и бизнеса в повторное использование государственной информации повысит уровень доверия граждан к деятельности государственных структур [7].

2 апреля 2014 г. состоялось заседание Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, на котором были подведены предварительные итоги начального этапа реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, на котором Минфином России, Минтруда России и Минрегионом России были представлены ведомственные планы по реализации Концепции. Федеральным органам исполнительной власти поручено подготовить публичные декларации целей и задач на 2014 г., организовать их публичное представление; провести с участием своих референтных групп общественные обсуждения нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, реализуемых соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Планируется также подготовить предложения по расширению круга субъектов внедрения принципов открытости государственного управления.

Было отмечено, что некоторые ведомства (например, Росимущество) представили недостоверную информацию «о проведенном самообследовании (самоанализе) достигнутых результатов по внедрению и развитию механизмов (инструментов) открытости в части наличия общественного совета при Росимуществе». Таким

образом, ссылаясь на Протокол, можно сделать выводы о недобросовестном подходе некоторых министерств и ведомств к реализации положений Концепции [14].

Согласно результатам мониторинга эффективности использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов, проводимых с 2004 г., по данным Фонда свободы информации, в 2011-2012 гг. наблюдалась положительная тенденция увеличения степени информационной открытости ведомственных сайтов. В частности, процент отражения необходимой информации на сайтах высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за период с 2007 по 2012 гг. вырос с 34 до 49 %. Но в целом показатель остается крайне невысоким. Кроме того, существенной проблемой для современной России является отрывочность и неструктурированность сообщений о текущей работе высших исполнительных органов власти, публикуемых в специализированных информационных системах, когда органы власти не предоставляют полную и достоверную информацию о своей деятельности [7].

По мнению экспертов Департамента информационно-коммуникационных технологий Всемирного банка, проводивших исследование открытых данных в России, результаты которого представлены в аналитическом докладе от 30 августа 2013 г. «Открытые данные в РФ: что дальше?», в России сформированы все необходимые условия для успешной реализации идеи внедрения открытых данных на федеральном и региональном уровнях. Помимо создания и запуска порталов открытых данных в России необходимо также

обеспечить условия для постоянной публикации новых ценных данных и широкого распространения инновационной совместной деятельности, создать «экосистему открытых данных» и обеспечить высочайшие технологические стандарты в этой области, что в последствии приведет к экономическому росту. Кроме того, по мнению экспертов нужно создавать в России сети знаний об открытых данных, привлекать к наполнению порталов открытых данных всех социальных акторов, активно поддерживать и поощрять инновации в сфере раскрытия данных.

#### 4. Результаты исследования

Группой экспертов ЦТЭП Университета ИТМО с помощью инструмента IQBuzz (<http://iqbuzz.ru/>) было проведено исследование дискуссий в российских современных социальных медиа (в частности, в социальных сетях) [1], [19]. В ходе исследования с помощью инструмента для анализа социальных медиа IQBuzz были отобраны ключевые слова, связанные с тематикой открытых данных, после этого были выбраны все публикации, связанные с тематикой исследования, и сформирована таблица данных по всем документам, информации об авторах и т.д. Была представлена динамика упоминаемости открытых данных в социальных медиа и выявлены всплески обсуждений по теме открытых данных в России с января 2013 г. по март 2014 г. (рис. 3), определены основные площадки упоминаемости открытых данных, выявлено социально-демографическое распределение и проанализирована тональность сообщений по открытым данным.

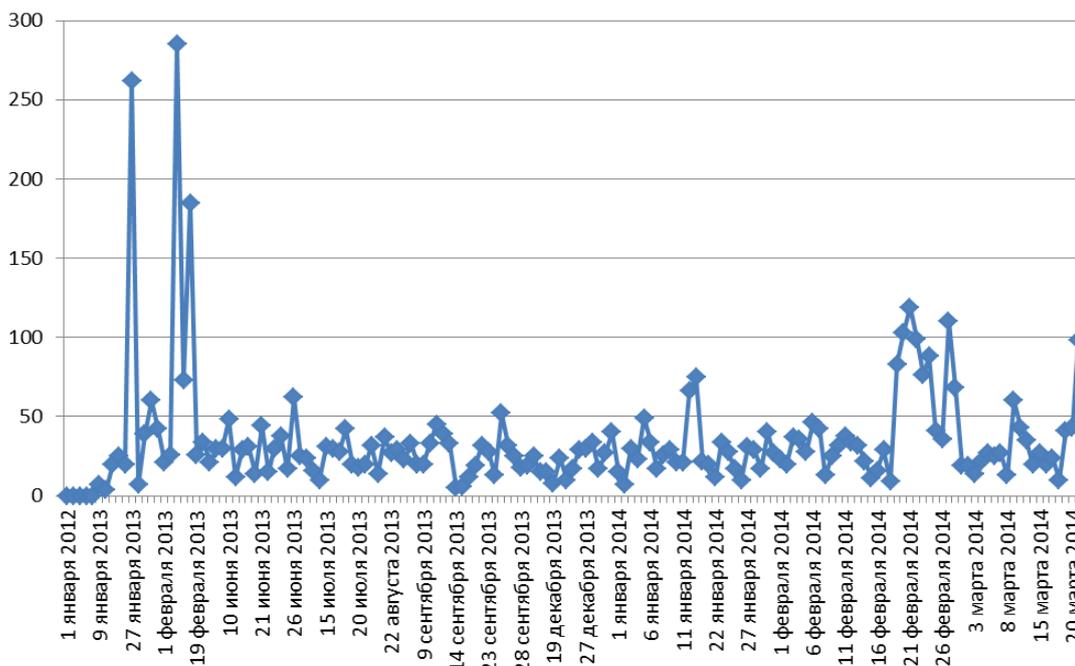


Рис. 3. Количество публикаций в социальных медиа по теме открытых данных, 2012-2014 гг..

Исследование социальных медиа показало, что за период 01.01.2012-21.03.2014 гг. общее число граждан, которые ознакомились с документами по тематике открытых данных (общий охват), достигло значения более 7 млн, а общее количество уникальных ресурсов по тематике превысило 9 тыс. документов из более чем 350 уникальных источников. Около 6 тыс. авторов обсуждали тематику открытых данных в социальных медиа, причем среднее число публикаций, приходящихся на одного автора, достигло 1.3 сообщений в месяц. Пик обсуждений по указанной тематике пришелся на 6 февраля 2013 г. и составил 285 сообщений. Информационным поводом послужила встреча председателя Правительства РФ Д.А. Медведева с экспертами по реализации концепции открытых данных, которая состоялось 6 февраля 2013 г. За исследуемый период среднее число сообщений по теме открытых данных за месяц составило 11,4.

Топ-10 источников в социальных медиа по тематике открытых данных в РФ представлен в Табл. 1 по состоянию на 14.04.2014 г.

**Таблица 1.** Топ-10 источников в социальных медиа по тематике открытых данных в РФ, 01.01.2012-21.03.2014 гг.

Источник	Документов
<a href="http://livejournal.com">http://livejournal.com</a>	2246 (24.2%)
<a href="http://vk.com">http://vk.com</a>	1989 (21.4%)
<a href="http://twitter.com">http://twitter.com</a>	1533 (16.5%)
<a href="http://www.liveinternet.ru">http://www.liveinternet.ru</a>	708 (7.6%)
<a href="http://blogspot.com">http://blogspot.com</a>	260 (2.8%)
<a href="http://vladmama.ru/forum">http://vladmama.ru/forum</a>	258 (2.7%)
<a href="http://www.banki.ru">http://www.banki.ru</a>	173 (1.8%)
<a href="http://www.gosbook.ru">http://www.gosbook.ru</a>	157 (1.6%)
<a href="http://habrahabr.ru">http://habrahabr.ru</a>	122 (1.3%)
<a href="http://www.facebook.com">http://www.facebook.com</a>	95 (1.0%)
Другие источники	1733 (19.1%)
Итого	9274 (100%)

Согласно результатам исследования, тематика открытых данных наиболее обсуждалась на блог-платформе для ведения онлайн-дневников LiveJournal (24%), в социальной сети ВКонтакте (21%) и онлайн сервисе для ведения (микро) блогов Твиттере (17%), что свидетельствует о заинтересованности данной тематикой не только экспертов в этой области, но и граждан - пользователей социальных сетей. Кроме того, результаты исследования показали, что обсуждения открытых данных в социальных медиа за период 01.01.2012-21.03.2014 гг. носят нейтральный характер. На данном этапе возможности сервиса IQBuzz позволяют оценить тональность не более 3% текстов.

## 5. Выводы

Анализ социальных медиа дает основания говорить о высоком уровне заинтересованности общественности в обсуждении проблем, связанных с использованием открытых данных, осведомленности граждан с тематикой открытых данных и государственной политике в этой сфере, и готовности воспринимать нововведения органов государственной власти в отношении внедрения открытых государственных данных в России.

Следует отметить, что несмотря на значительные успехи РФ в раскрытии государственных данных, нет полного понимания как со стороны органов государственной власти, так и со стороны граждан об актуальности этого процесса для России, точно не установлено, какие данные должны стать открытыми для общего пользования, актуальна проблема низкого качества публикуемых открытых данных. Кроме того, законодательство по вопросам государственного управления содержит немало положений, противоречащих принципам открытости государственных органов. Возможным вариантом решения указанных проблем может стать расширение объема открытых данных о деятельности органов государственной власти, реализация национального плана действий по внедрению механизмов открытого государственного управления, привлечение к процессу раскрытия данных всех социальных акторов.

## Литература

- [1] Web of Knowledge search results (2014). URL: [http://apps.webofknowledge.com/Search.do?product=UA&SID=X1qooRWWB1aqPDYIQjA&search\\_mode=GeneralSearch&prID=6d56dcf2-242b-4118-821f-bef766c7b30c](http://apps.webofknowledge.com/Search.do?product=UA&SID=X1qooRWWB1aqPDYIQjA&search_mode=GeneralSearch&prID=6d56dcf2-242b-4118-821f-bef766c7b30c)
- [2] Web of Knowledge search results (2014). URL: [http://apps.webofknowledge.com/Search.do?product=UA&SID=X1qooRWWB1aqPDYIQjA&search\\_mode=Refine&prID=2b1bacd5-e9f7-4bff-827b-4e1cdce67dfe](http://apps.webofknowledge.com/Search.do?product=UA&SID=X1qooRWWB1aqPDYIQjA&search_mode=Refine&prID=2b1bacd5-e9f7-4bff-827b-4e1cdce67dfe)
- [3] Bershadszkaya L., Bolgov R., Chugunov A., Trutnev D. Social Media Research: Network Users' Activities as a Reflection of Real Life // CeDEM13. Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government. 22-24 May 2013, Danube University Krems, Austria. Pp. 395-402.
- [4] Ветрова Е.Н. Доступ к информации как условие обеспечения прозрачности государственного управления // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 4-3 (30). С. 35-38.
- [5] Дзидзоев Р.М. Открытое правительство в механизме государственного управления в

- России // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2013. № 3 (16). С. 4-8.
- [6] Камалова Г.Р. Открытое государственное управление: российский и зарубежный опыт // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 1. С. 140-143.
- [7] Бегтин И.В. Проблема открытых данных в России // Земля из космоса: наиболее эффективные решения. 2011. № 11. С. 20-25.
- [8] Радченко И.А. Использование открытых данных в научных исследованиях // Информационное общество. 2013. № 1-2. С. 93-101.
- [9] Волков А.И., Рейнгольд Л.А. Открытые данные: проблемы и решения // Прикладная информатика. 2014. № 3 (51). С. 5-12.
- [10] Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 10.11.2014).
- [11] Открытое министерство [Электронный ресурс]. URL: <http://bigovernment.ru/openministry/> (дата обращения: 10.11.2014).
- [12] 2014: Федеральные органы исполнительной власти (открытые данные) [Портал «Инфометр»] [Электронный ресурс]. URL: <http://system.infometer.org/ru/monitoring/143/rating/> (дата обращения: 10.11.2014).
- [13] Аудит открытых данных показал нехватку механизмов обратной связи с потребителями [Электронный ресурс]. URL: <http://opendata.bigovernment.ru:8085/news/584/> (дата обращения: 10.11.2014).
- [14] Приоткрытые данные [Портал Фонда Свободы Информации] [Электронный ресурс]. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2937> (дата обращения: 10.04.2014).
- [15] Аксенова Е. Открытые данные регионов и муниципалитетов – первые результаты [Электронный ресурс]. URL: <http://gov-gov.ru/?p=3926> (дата обращения: 10.11.2014).
- [16] Открытые данные: итоги года и планы на будущее [Презентация М.А. Абызова на Расширенном заседании Совета по открытым данным, которое состоялось 15 июля 2013 г. в Москве] [Электронный ресурс]. URL: <http://bigovernment.ru/upload/iblock/ae6/ae6e86ad380f33d07b416312201da519.pdf> (дата обращения: 10.11.2014).
- [17] Оценка готовности Ульяновской области к внедрению открытых данных [Электронный ресурс]. URL: [http://novulsk.ru/opendata/item/download/365\\_47acb217afb63b1475183614a3144c37](http://novulsk.ru/opendata/item/download/365_47acb217afb63b1475183614a3144c37) (дата обращения: 10.11.2014).
- [18] Протокол заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 2 апреля 2014 г. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://bigovernment.ru/upload/iblock/660/660b8f3ff9698ef0bf2dae4775486b1f.pdf> (дата обращения: 10.11.2014).
- [19] Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Услуги электронного правительства: исследование дискуссий в социальных сетях // Межотраслевая информационная служба. 2014. №1. С.10-17. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21278501>

## Open Government Data in Russia: Social Media Discussions Research

L. Vidyasova, V. Karachay

The current Russian policy in the field of open government data is considering, the best practices and case studies on open government data implementation in Russia are analyzed, social media discussions about the open government data are studied, and the perspectives of further development of the open government data in Russian Federation are assessed.

---

\* Работа выполнена в рамках проекта Российского гуманитарного научного фонда «Электронное взаимодействие между обществом и властью: исследование процессов социодинамики и институционализации» (проект № 13-03-00603) и научно-исследовательской работы (НИР) № 713555 «Разработка методов и алгоритмов семантической интероперабельности для интеграции и представления информации в системах семантического поиска и мониторинга».