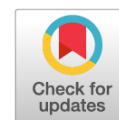


# Открытые данные в условиях цифровизации



**Лихачёва Елена Юрьевна,**

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой  
организационно-аналитического обеспечения деятельности  
и управления в органах прокуратуры  
Университета прокуратуры Российской Федерации  
E-mail: kafedra@agprf.org

***Аннотация.** Статья посвящена анализу ежегодного рейтинга открытости данных Open Data Barometer в очередном издании Глобального доклада в 115 странах и юрисдикциях. Акцентируется внимание на популярности открытых данных как во всем мире, так и в Российской Федерации, на состоянии развития данного направления, его перспективах, возникающих проблемах. Затрагиваются вопросы правового регулирования открытых данных, в том числе криминальных, в современных условиях цифровизации.*

***Ключевые слова:** глобальный доклад, открытое правительство, открытые данные, база данных, государственная правовая статистика, ГАС ПС.*

**Н**овые цифровые технологии помогают увеличить скорость принятия решений, при этом сокращается как время для их обдумывания и обсуждения, так и время между принятием решения и социальным эффектом от него. Кроме того, увеличивается количество источников получения гражданами различной информации, альтернативных государственным. В этих условиях преимущество получает тот, кто быстрее формирует информационную картину.

Во многих странах основой открытого государственного управления являются инициативы по раскрытию своих данных, которые позволяют обеспечить прозрачность деятельности различных государственных органов путем создания баз данных и новых услуг для граждан, организаций и т.д.

Организация World Wide Web Foundation опубликовала ежегодный рейтинг открытости данных Open Data Barometer в очередном издании Глобального доклада [1]. В нем отражены статистические сведения о том, как правительства различных стран публикуют и используют открытые данные для подотчетности, инноваций и социального воздействия. Так, Барометр открытых данных настоящего издания охватывает 115 стран и юрисдикций, что на 25% больше по сравнению с предыдущими изданиями, и оценивает предоставленные мировыми правительствами данные из 15 секторов сведений [1].

В этом издании Глобального доклада оценено 1 725 наборов данных, в том числе показатели сектора здравоохранения, данные об успеваемости в системе начального и среднего образования, статистика преступности, национальная статистика

окружающей среды, результаты национальных выборов и др. При этом у России открыты данные по всем существующим секторам.

Тема открытых данных становится все более популярной как во всем мире, так и в Российской Федерации. Открытые данные лежат в основе глобального движения, способного принести значительные социальные и экономические выгоды для человечества. Посредством разработки и принятия общих принципов в поддержку открытых данных правительства различных стран могут работать над созданием более справедливых и процветающих обществ.

В глобальном рейтинге Россия, ранее стабильно занимавшая 25 место из 115, поднялась на 13 [1].

Результаты исследований показывают, что значительное количество правительственных данных недоступно для широкой аудитории и редко размещается в открытом формате. Более того, даже данные, которые открыты, не в состоянии удовлетворить потребности всех граждан. Необходимо отметить, что в различных странах негативные последствия для органов власти от сокрытия информации нередко сопоставимы с затратами на устранение этих последствий. Таким образом властям становится выгоднее повысить собственную открытость и оперативность в предоставлении информации.

В 2016 г. набор данных по преступности в России уже был открыт на 95%, сейчас информацию легко найти в сети «Интернет», она является бесплатной, регулярно обновляется и доступна в больших объемах. При этом только 20% наборов данных по преступности загружены в таких объемах.

Учитывая масштабность внедрения государственных услуг в цифре, расширение доступа к официальным информационным базам данных, развитие рынка автоматизации предоставления различных сервисов в России, открытые данные получают особое значение.

Статьей 29 Конституции Российской Федерации гарантируется право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Для реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации [2], Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [3] и Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [4], а также с учетом российского и международного опыта, в мае 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин своим указом определил пути совершенствования системы государственного управления и их достижения. Это открытость системы государственного управления, доступность и качество государственных услуг, а также необходимость вовлечения граждан в обсуждение, принятие и контроль исполнения государственных решений [5].

В целях исполнения данного указа Правительство Российской Федерации в январе 2014 г. утвердило Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти [6].

Статьей 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» гражданам и организациям дано право осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных федеральным законодательством. Кроме того, гражданин наделен правом на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы [7].

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» осуществляется размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет» в форме открытых данных [5].

Порядок получения такой информации регулируется Федеральным законом «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» [8] и Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов

местного самоуправления», который обязывает все государственные структуры своевременно предоставлять достоверную информацию о своей деятельности, в том числе с использованием средств массовой информации и сети «Интернет» [9].

В России основную роль в правовой регламентации открытых данных играет Открытое правительство. Так, на сайте Открытого правительства Российской Федерации отмечается, что открытые данные являются фундаментом, на котором должна строиться вся система Открытого правительства [10].

Только за первые три года существования института Открытого правительства опубликованы уже более 5 000 наборов открытых данных (из них более 3 000 на портале <http://data.gov.ru/>), на основе которых можно создавать интернет-приложения, призванные повысить качество жизни обычных людей и помочь в принятии управленческих решений (в 2017 г. наборов данных уже более 12 000). Среди реализованных стоит отметить приложение для путешественников по России TopTripTip, транспортные приложения «ЕТранспорт» и «Яндекс.Транспорт», решения по мониторингу контрагентов «Коммерсантъ Картотека», агрегатор данных о городах «Градотека» [10].

Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации был разработан общероссийский портал открытых данных, запущенный в марте 2014 г. Данный портал открыт для публичного доступа по адресу: <http://data.gov.ru>.

В сети «Интернет» в настоящее время размещены открытые данные разной тематики — от бюджета Российской Федерации и доходов депутатов до движения транспорта в реальном времени и геоданных. Например, на сайте «Открытые базы данных РФ» представлены более 100 различных сайтов со статистическими данными, в том числе криминальными [11].

Вместе с тем, отсутствие совместимости различных автоматизированных систем усложняет обработку информации и, соответственно, ведет к появлению дополнительного ручного труда, связанного с контролем и удалением повторяющихся данных. Только развитие инфраструктуры открытых данных позволит устранить эти проблемы в системах автоматизации различных уровней.

Несовместимость данных и взаимная несовместимость регламентов ведут к снижению доверия населения к органам власти.

Об этой и других проблемах, а также об их причинах говорят в своих работах Стырин Е.М. [12], Ветрова Е.Н. [13], Трофимова Е.В. [14], Бочило И.Л. [15], Колесов М.В. [16] и др.

Кроме того, немаловажной проблемой является организация среды доверия в обществе.

Поэтому одно из направлений цифровой трансформации — это формирование такой среды, в том числе органами прокуратуры в целях обеспечения технической, организационной и правовой защиты интересов граждан, государства и предпринимателей. Для этого создается интерактивная карта преступности Российской Федерации, через каналы электронного правительства организовано взаимодействие граждан с судебной и законодательной властью и т.д.

Учитывая, что НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации является правопреемником Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, немаловажно отметить, что вопросами создания и внедрения в практику работы органов прокуратуры автоматизированных информационных систем занимались работники Всесоюзного института: Андреев Б.В., Быков Л.А., Вагонова Е.А., Воронцов М.А., Гуркина Е.М., Емельянова Л.В., Звягина Л.М., Караханян А.К., Корф Н.Н., Малинин В.Г., Панкратов В.В., Пантелеев А.П., Соя-Серко Л.А., Туляков А.А., Шрага И.Л., Эйсман А.А. [17].

Также вопросам цифровизации прокурорской деятельности посвящены труды работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Университета прокуратуры Российской Федерации: Инсарова О.А., Некрасова А.Ю., Суворова А.Е., Косовой Н.В., Капинус О.С., Будая С.Н. и многих других.

Одним из важных элементов среды доверия являются открытые данные о результатах деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, основные статистические данные о состоянии преступности в России и принимаемых мерах по противодействию коррупции. Также на официальных сайтах органов прокуратуры освещены вопросы международного сотрудничества и взаимодействия со средствами массовой информации, правового просвещения, сведения об использовании выделенных бюджетных средств.

Вместе с тем уровень открытости данных недостаточно высок.

По мнению Бегтина И.В., основной причиной такого состояния открытости государственных органов является низкий уровень информационной культуры работников значительной части российских государственных учреждений и отсутствие регламента сбора, обработки и обновления создаваемых ими материалов. Чиновники пытаются отказаться от раскрытия данных, ссылаясь на их низкое качество. Но именно раскрытие информации и способно это качество повысить [18].

Еще одна проблема открытых данных это то, что они должны быть не только совместимыми, прозрачными, но и достоверными.

Для обеспечения достоверности данных в сфере уголовно-правовой статистики в соответствии со статьей 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [19] с января 2012 г. органы прокуратуры Российской Федерации наделены полномочиями по ведению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы. В рамках их реализации создана и проходит апробацию государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС), представляющая собой единую централизованную систему сбора, обработки и хранения указанных сведений. Одним из ее компонентов является публичный портал правовой статистики (crimestat.ru), который нацелен на обеспечение информирования граждан и общественности о состоянии преступности. С августа 2013 г. на портале стали проводиться мероприятия по открытию данных криминальной статистики.

На публичном портале (crimestat.ru) сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации в системе «Интернет» в открытом доступе размещаются ежемесячный сборник «Состояние преступности в России», 113 показателей из сборника «Сведения о состоянии преступности, следственной работы, прокурорского надзора», а также отчет по форме федерального статистического наблюдения № 4-ЕГС «Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений».

С 2016 г. публиковалось восемь разделов указанного отчета. Начиная с января 2018 г. на портале «crimestat.ru» можно ознакомиться со всеми двенадцатью его разделами, в том числе с тремя новыми, в которых содержатся сведения о преступлениях, совершенных в сфере компьютерной информации или с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, и преступлениях небольшой и средней тяжести, предварительное расследование по которым производится в форме дознания.

Общее число размещаемых с января 2019 г. показателей по форме федерального статистического наблюдения № 4-ЕГС составляет более 500 тысяч, в том числе около 150 тысяч в трех новых его разделах.

Кроме того, во исполнение требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» в прокуратурах субъектов Российской Федерации работники регулярно выступают в средствах массовой

информации с актуальными докладами о состоянии преступности, а также передают гласности результаты работы прокуратуры по обеспечению достоверности уголовно-правовой статистики, информацию о выявленных нарушениях в этой сфере и принятых мерах в целях их устранения.

В большинстве прокуратур субъектов Российской Федерации учтены рекомендации Генеральной прокуратуры Российской Федерации [20] и налажено более тесное взаимодействие со средствами массовой информации.

Раздел «Статистика» официального сайта прокуратуры Костромской области дополнен сведениями о состоянии преступности на территории региона, которые ежемесячно актуализируются, и прямой ссылкой на публичный портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.crimestat.ru](http://www.crimestat.ru).

Разработана новая версия официального представительства прокуратуры Липецкой области в сети «Интернет», состоящая из публичной и закрытой частей. С июня 2018 г. создан дополнительный информационный баннер «Правовая статистика».

Значительное увеличение количества размещаемой криминальной статистики безусловно способствует повышению позиции России в мировом рейтинге открытости указанных данных и росту доверия населения к органам власти.

В настоящее время решаются задачи по интеграции и совместному пользованию данными. Так, на основе развития возможностей ГАС ПС осуществляется внедрение в органах прокуратуры юридически значимого электронного документооборота и обеспечение интеграции с системой межведомственного электронного документооборота — единой межведомственной цифровой онлайн-платформой взаимодействия прокуроров и руководителей государственных органов всех уровней.

По заказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации разработаны сервисы интеграции с внешними системами через единую систему межведомственного электронного взаимодействия и по выделенным каналам связи, проведены работы по их модификации.

Осуществлен доступ к ряду информационных систем иных государственных органов, таких как Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), Электронный бюджет, Единая межведомственная информационная статистическая система Росстата (ЕМИС), к сервисной среде — Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), ресурсам ФСО России. Проводятся работы по организации

доступа к информационным ресурсам Счетной палаты Российской Федерации, организуются сервисы для граждан, которые обеспечивают возможность записи на прием и подачи заявлений с использованием Единого портала государственных услуг, запланированы работы по интеграции Федеральной государственной информационной системы Единый реестр проверок (ФГИС ЕРП) с Государственной автоматизированной системой «Управление» [21].

Для организации деятельности органов прокуратуры и формирования единых требований ко всем ее компонентам, обеспечения управляемости прокурорской системы использование новых информационных технологий, например, таких как big data (обработка большого объема данных) или блокчейн (база данных, хранящаяся на множестве компьютеров), является существенной необходимостью [22].

В настоящее время в Российской Федерации в связи с активным внедрением предоставления государственных услуг в электронной форме и увеличением доступа к различным официальным информационным сегментам открытые данные приобретают особое значение.

## Список литературы

1. World Wide Web. The Open Data Barometer [cited Sept., 2018]. Available from: <https://opendatabarometer.org/>.
2. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ от 07.02.2008 № Пр-212. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/92762/> (дата обращения: 15.12.2019).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 08.08.2009). URL: <https://base.garant.ru/194365/> (дата обращения: 15.12.2019).
4. Распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации "Информационное общество (2011–2020 годы)"». URL: <https://base.garant.ru/199708/> (дата обращения: 15.12.2019).
5. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: <https://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 15.12.2019).
6. Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». URL: <https://base.garant.ru/70578874/> (дата обращения: 15.12.2019).
7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/) (дата обращения: 15.12.2019).



8. Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации». URL: <https://base.garant.ru/103529/> (дата обращения: 15.12.2019).
9. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». URL: <https://base.garant.ru/194874/> (дата обращения: 15.12.2019).
10. Экспертный совет при Правительстве РФ [интернет-ресурс]. Открытое правительство. URL: <https://open.gov.ru/event/5598187/> (дата обращения: 15.12.2019).
11. Открытые базы данных РФ [интернет-ресурс]. URL: <https://jivoi.github.io/2015/07/04/otkrytyie-bazy-dannykh-rf/> (дата обращения: 15.12.2019).
12. Стырин Е.М. Государственное управление на основе открытых данных: перспективы развития: препринт WP8/2012/01. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 32 с.
13. 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. С. 35–38.
14. Трофимова Е.В. Информация о субъектах предпринимательства в единых государственных реестрах — черная дыра в галактике больших данных? // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 44–49.
15. Бачило И.Л. Цифровизация управления и экономики — задача общегосударственная // Государство и право. 2018. № 2. С. 59–69.
16. Колесов М.В. О соответствии процессуальной и организационной составляющих деятельности правоохранительных органов // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3. С. 110–114.
17. Андреев Б.В. Вопросы информатизации органов прокуратуры в научных исследованиях Института // Наука на службе Закону: сб. материалов науч.-практ. конф. Москва, 30 мая 2018 г. / Под ред. А.Ю. Винокурова. М., 2018. 380 с.
18. Бегтин И.В. Проблема открытых данных в России // Земля из космоса: наиболее эффективные решения. 2011. № 11. С. 20–25.
19. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/10164358/> (дата обращения: 15.12.2019).
20. Обзор Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.06.2018 № 110-07-18/Ип6360.
21. Инсаров О.А., Андреев Б.В. Безопасность платформы цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 1. С. 11–16.
22. Капинус О.С. Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // Вестник Университета прокуратуры РФ. 2018. № 4. С. 5–10.

---



---

## Open Data in Terms of Digitalization

**Likhacheva Yelena,**

Candidate of Legal Sciences, Department of Organizational  
and Analytical Support of Activity and Management in Bodies of Prosecutor's Office  
of University of Prosecutor's Office of the Russian Federation  
E-mail: [kafedra1@agprf.org](mailto:kafedra1@agprf.org)

**Abstract.** *This article reviews the annual open data barometer rating in the next edition of the global report in 115 countries and jurisdictions. It focuses on the popularization of open data in the world and the Russian Federation, its state of development, its prospects, and emerging problems. Issues related to legal regulation of open data, including criminal data in modern conditions of digitalization, are discussed.*

**Keywords:** *global report, open government, open data, database, state legal statistics, GAS PS.*

### References

1. World Wide Web. The Open Data Barometer [cited Sept., 2018]. Available from: <https://opendatabarometer.org/>.
2. Strategy for the development of the information society in the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation on February 7, 2008 no. PR-212). Available from: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/92762/>. (In Russ.).
3. Decree of the Government of the Russian Federation № 1662-R "Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda" dated 2008 Nov 17 (red. ot 08.08.2009). Available from: <https://base.garant.ru/194365/>. (In Russ.).
4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 1815-R "O gosudarstvennoy programme Rossiyskoy Federatsii "Informatsionnoye obshchestvo (2011-2020 gody)" dated 2010 Oct 20. Available from: <https://base.garant.ru/199708/>. (In Russ.).

5. Decree of the President of the Russian Federation N 601 "Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya" dated 2012 May 7. Available from: <https://base.garant.ru/70170942/>. (In Russ.).
6. Decree of the Government of the Russian Federation No. 93-R "O Kontseptsii otkrytosti federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti" dated 2014 January 30. Available from: <https://base.garant.ru/70578874/>. (In Russ.).
7. Federal law No. 149-FZ "Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informatsii" dated 07.07.2006. Available from: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/). (In Russ.).
8. Federal law No. 7-FZ "O poryadke osveshcheniya deyatelnosti organov gosudarstvennoy vlasti v gosudarstvennykh sredstvakh massovoy informatsii" dated 13.01.1995. Available from: <https://base.garant.ru/103529/>. (In Russ.).
9. Federal law No. 8-FZ "Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatelnosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya" dated 2009 February 09. Available from: <https://base.garant.ru/194874/>. (In Russ.).
10. Ekspertnyy sovet pri Pravitel'stve RF [online resource]. Otkrytoye pravitel'stvo. Available from: <https://open.gov.ru/event/5598187/>. (In Russ.).
11. Otkrytyye bazy dannykh RF [online resource]. Available from: <https://jivoi.github.io/2015/07/04/otkrytye-bazy-dannykh-rf/>. (In Russ.).
12. Styrin E.M. Gosudarstvennoye upravleniye na osnove otkrytykh dannykh: perspektivy razvitiya (preprint WP8/2012/01). Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics; 2012. 32 p. (In Russ.).
13. Vetrova E.N. Access to information as condition for ensuring state administration transparency. Historical, philosophical, political and law sciences, culturology and study of art. Issues of theory and practice. 2013;(4-3):35-38. (In Russ.).
14. Trofimova E.V. Information about business entities in unified state registers – a black hole in the big data galaxy? Business law. 2019;(3):44-49. (In Russ.).
15. Bachilo I.L. Tsifrovizatsiya upravleniya i ekonomiki – zadacha obshchegosudarstvennaya. Gosudarstvo i pravo. 2018;(2):59-69. (In Russ.).
16. Kolesov M.V. On compliance of procedural and organizational components in the activities of law enforcement agencies. Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2019;(3):110-114. (In Russ.).
17. Andreev B.V. Voprosy informatizatsii organov prokuratury v nauchnykh issledovaniyakh Instituta. (Conference proceedings) Nauka na sluzhbe Zakonu. Moscow, 2018 May 30. Ed. by A.Yu. Vinokurov. Moscow; 2018. 380 p. (In Russ.).
18. Begtin I.V. Problema otkrytykh dannykh v Rossii. Zemlya iz kosmosa: naiboleye effektivnyye resheniya. 2011;(11):20-25. (In Russ.).
19. Federal law No. 2202-1 "O prokulture Rossiyskoy Federatsii" dated 17.01.1992. Available from: <https://base.garant.ru/10164358/>. (In Russ.).
20. Review of the Prosecutor General's office of the Russian Federation from 07.06.2018 No. 110-07-18/Ip6360. (In Russ.).
21. Insarov O.A, Andreev B.V. Security of the platform for digital transformation of the bodies and organizations of the prosecutor's office of the Russian Federation. Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2019;(1):11-16. (In Russ.).
22. Kapinus O.S. Digitalization of the prosecutor's office: present and future. Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2018;(4):5-10. (In Russ.).

