Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет   
«Высшая школа экономики»

###### Факультет Государственного и муниципального управления

###### Кафедра Государственной и муниципальной службы

###### ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

На тему «Оценка эффекта внедрения открытых данных в систему государственного управления»

Студент группы № 495

Кузнецов Максим Владимирович

Руководитель ВКР

Доцент, к.с.н. Стырин Евгений Михайлович

Рецензент ВКР

Профессор, д.пол.н. Паин Эмиль Абрамович

Москва, 2014

**Содержание:**

**Введение** 4

**Глава I Становление систем открытого государственного управления** 7

1.1 Переход от идей New Public management и Электронного правительства к парадигме открытости в системах государственного управления 7

1.2 Предпосылки повышения открытости в зарубежных системах государственного управления 18

1.2.1 Административная реформа на Западе как элемент перехода к открытому государственному управлению 18

1.2.2 Открытые данные как инструмент повышения открытости в западных системах государственного управления 20

1.3 Институциональные основы оценки открытости в РФ 25

**Глава II Оценка и открытые данные** 30

2.1 Анализ методик оценки открытых данных 30

2.1.1 Методика оценки Open Knowledge Foundation 30

2.1.2 Методика оценки World Wide Web Foundation 32

2.1.3 Методика мониторинга открытых данных НИУ ВШЭ 37

2.1.4 Методика оценки Capgemini Consulting 40

2.2 Анализ методик оценки эффекта открытости данных 41

**Глава III Оценка эффекта внедрения открытых данных в систему государственного управления на примере строительной отрасли** 47

3.1 Направления оценки социально-экономического эффекта внедрения открытых данных в систему государственного управления. 47

3.2 Методология исследования 49

3.3 Случаи использования открытых данных в строительной сфере в области картографии 51

3.2.1 Случай использования открытых данных в отношении расчета объема стока ливневых вод в строительной сфере 51

3.2.2 Случай использования открытых данных при прокладывании инженерных коммуникаций 55

**Заключение** 61

**Список литературы и источников** 63

# **Введение**

Современный мир быстро меняется, и система государственного управления не является исключением. Одним из ключевых изменений в социально-экономической сфере является концепция открытых данных, учитывающая исключительную значимость некоторых данных государственного и муниципального сектора для граждан и для бизнеса.[[1]](#footnote-1)

Тенденция к распространению этой концепции должна рассматриваться в контексте другого тренда: распространения спроса на прозрачность по отношению к государству. Это в свою очередь можно объяснить влиянием двух ключевых концепций в области государственного управления: «Good Governance» и «New public management». Одним из ключевых тезисов этих теорий является тезис о необходимости прозрачности, что является отправной точкой для концепции открытых данных.[[2]](#footnote-2)

В целом же, открытые данные обладают серьезным потенциалом для радикального изменения системы государственного управления. Ярким примером популярности этого направления служит картографии, транспорта, здравоохранения, таких как Google Maps, Яндекс.Пробки, Яндекс.Метро, Foursquare, Яндекс.Электрички и т.д. Помимо всего прочего, данные приложения позволяют снизить транзакционные издержки пользователей.

Отдельно стоит отметить то, что информация, создаваемая государственным сектором является «источником сырья для инноваций».[[3]](#footnote-3) Это в свою очередь означает высокий потенциал продуктивной государственной политики в области. В совокупности эти факты формируют актуальность работы.

Проблема исследования заключается в отсутствии в современной социально-экономической науки механизма оценивания внедрения эффекта открытых данных в систему государственного управления. Более того, отсутствует однозначный взгляд на вопрос о предпочтительных методиках оценки в этой сфере. Это может быть объяснено новизной вопроса. Тем не менее, большая часть исследований в данной области научного знания носит описательный характер, объясняет основные процессы. Это приводит к тому, что исследуемый вопрос, по сути, является белым пятном с системе научного знания.

Цель работы: на основании существующих методик оценки в сфере открытых данных оценить потенциал развития строительной отрасли в РФ.

Задачи:

Определить потенциал использования открытых данных как инновационного подхода для совершенствования государственного управления

Проанализировать подходы к оценке эффекта от открытых данных

Оценить эффект развития строительной отрасли на основе метода кейс стади

Объектом исследования является открытость данных, а предметом –оценка эффекта внедрения открытости данных в систему государственного управления в области строительства.

Данная тема является мало изученной. Теоретическую базу исследования формируют работы таких специалистов как Vickery, Fornefeld, Craglia, M., L. Pavanello Ubaldi, Gurin, Noveck, R. S. Smith, Hood, Kettle. Особое место занимают такие источники как отчеты наднациональных организаций, таких как ОЭСР, ЕС, а также некоммерческих организаций таких как PIRA, MEPSIR, ODI и т.д. Значимыми источниками информации являются нормативно-правовые документы Российской Федерации и Евросоюза.

Для достижения поставленных задач использовались следующие методы:

1. Контент-анализ;
2. Логическое рассуждение;
3. Кейс-стади

Теоретическая значимость работы заключается в том, что данное исследование позволит ответить на вопросы о преимуществах и недостатках существующих методик оценивания, а также о проблемах реализации открытия данных с учетом российского институционального контекста, являющихся, которые недостаточно изучены в современной социально-экономической науке.

Практическая значимость исследования состоит в формировании на основе открытых данных нового подхода для решения проблем, регулируемых государством.

Данное исследование содержит следующую гипотезу: использование открытых данных позволит изменить сам формат предоставления государственной или муниципальной услуги, что позитивно скажется на транзакционных издержках экономических агентов.

# **Глава I Становление систем открытого государственного управления**

## **1.1 Переход от идей New Public management и Электронного правительства к парадигме открытости в системах государственного управления**

Переход к открытости в системах государственного управления следует рассматривать как часть более глубоких тенденций, имеющих место как в национальной, так и в международной практиках. В числе одной из самых значимых таких тенденций следует указать проведение административной реформы в России, которое проходило в фарватере общемирового тренда, заданного широким распространением New Public management.

Этот концепт, появившийся как ответ на вызов «дорогого государства», ставил одной из своих целей внедрение бухгалтерского подхода в государственном секторе. Эта концепция была формализована в 1991. Тогда Hood определил ее следующим образом: «комплекс четырех административных мегатрендов: попытки снизить размер госсектора; развитие автономности; развитие более интерактивной повестки дня с акцентом на общих вопросах государственного управления; усиливающаяся тенденция к приватизации и квази-приватизации с акцентом на субсидиарности в предоставлении услуг».[[4]](#footnote-4) Можно отметить, что Hood не сам разработал эти положения, а, напротив, систематизировал опыт изменений в области государственного управления, происходившие на протяжении 15 лет. Как видно из этого определения, New public management имеет ярко выраженную управленческую природу.

С другой стороны с середины 90-х в мировой повестке дня активно набирал популярность другой концепт – Good Governance. ЮНЕСКО предложило следующее определение для данной теории: «акцент на структурах и процессах, предназначенных для обеспечения подотчетности, прозрачности, ответственности, верховенства права, стабильности, справедливости и открытости, расширение возможностей и широкого участия».[[5]](#footnote-5) Данный концепт возник вследствие неудовлетворительных показателей применения идей New public management в ряде случаев, преимущественно, в развивающихся странах. Первоначальное же определение, введенное в оборот в 1996 году, звучало так: «коллективные усилия в форме стабильных и устойчивых процессов, направленные на принятие мер, способствующих достижению общей цели».[[6]](#footnote-6)

Good Governance имеет четко выраженную политическую природу. Это подтверждается, в том числе, и следующей характеристикой: «распределение легитимной власти для влияния, а также реализации политики и решений; это определяет, кто обладает властью, отвечает и несет ответственность; основная роль заключается в выборе направления, набора адекватных ресурсов и контроле».[[7]](#footnote-7)

В Российской Федерации в 2003 году стартовала административная реформа, ставящая своей основной целью повышение эффективности управления государством.[[8]](#footnote-8) Ее проведение было основано на «смеси» этих двух концепций.

Концепт реформы основывался на логичном тезисе о том, что только эффективное государство может обеспечивать высокие темпы социально-экономического развития страны. До проведения этой реформы бюрократический аппарат России демонстрировал крайне низкие показатели эффективности. Так, в 2002 году реальные расходы на содержание административного аппарата в России лишь в 3,5 раза уступали американским, тогда как доходная часть российского бюджета была меньше аналогичного американского федерального показателя в 37 раз.[[9]](#footnote-9) Такие показатели не позволяли стране двигаться по направлению достижения высоких показателей экономического роста.

Первыми шагами в осуществлении этой реформы было создание специальной Правительственной комиссии,[[10]](#footnote-10) ответственной за подготовку необходимых нормативных актов, и за выявление избыточных и дублирующих функций ведомств.[[11]](#footnote-11)

Основные цели, которые должны были быть достигнуты в ходе реформы, вернее, ее первого этапа, были следующими:

1. ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
2. исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
3. развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
4. организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и представления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
5. завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти.[[12]](#footnote-12)

Основным успехом первого этапа реформы стало создание трехуровневой системы органов федеральной власти (министерство, агентство, служба), что послужило целям оптимизации системы управления государством, а также переходу на целевой характер бюджетного финансирования. Например, из релевантных примеров можно указать существовавшую с 2002 по 2010 года федеральную целевую программу «Электронная Россия».[[13]](#footnote-13)

Однако особое внимание стоит уделить второму этапу, протекающему с 2006 года, так как на его протяжении внимание акцентировалось на оптимизации процессов в органах исполнительной власти в соответствии с потребностями общества,[[14]](#footnote-14) что означало ориентацию на граждан и бизнес.

Точкой отсчета справедливо считать 25 октября 2005 года, дату, когда была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах.[[15]](#footnote-15) Концепцией был утвержден план мероприятий, включающий в себя работу по регламентации деятельности государственных органов исполнительной власти, созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) и переводу государственных услуг в электронную форму.

Также важна работа в направлении повышения открытости как публичного сектора, так и информации, им производимой в рамках создания электронного Правительства. Так, концепция электронного Правительства была утверждена 6 мая 2008 года,[[16]](#footnote-16) согласно которому в 2008 году должны были быть разработаны и утверждены основные документы, а в 2009-2010 году должно было произойти ее внедрение. Для этого 10 сентября 2009 года было выпущено Постановление №721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002-2010 года)».[[17]](#footnote-17)

Итак, электронное правительство – это «способ организации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также организаций, задействованных в реализации полномочий государственных органов исполнительной власти, при котором во всех случаях, когда отсутствует доказанная необходимость административного усмотрения, личного присутствия заявителя, а также бумажного документооборота, применяются формальные процедуры сбора сведений, подготовки и принятия решений, основанные на удаленном электронном взаимодействии».[[18]](#footnote-18)

Рассматривать создание электронного правительства в Российской Федерации стоит непосредственно в контексте административной реформе, так как этот шаг соответствует ей как концептуально, так и контекстуально.

Если концептуальная сонаправленность была раскрыта выше, на ориентации на граждан и бизнес, то контекстуальную связь стоит рассмотреть отдельно. Работы по созданию Э-Правительства в России лежали в плоскостях трех традиционных групп факторов: экономического, политического и законодательного.

Так, в политической составляющей можно выделить следующие факторы: подписание Окинавской хартии по глобальному информационному обществу и сотрудничество со странами СНГ, другими странами и международными организациями.[[19]](#footnote-19) В экономическом блоке движущими причинами являлись переход к новой экономической формации; конкурентоспособность РФ в мировой экономике; необходимость поддержания высоких темпов роста экономики России, и национальная программа в области ИКТ. Законодательный же контекст во многом был производной административной реформы и включал в себя следующие обстоятельства: ситуация разделения функций между уровнями управления; определение источников дохода бюджетов уровней управления; программно-целевое формирование и контроль исполнения бюджета; нормативно-правовое регулирование в сфере связи, информатизации и информации.[[20]](#footnote-20)

Стоит также рассмотреть и политико-экономический контекст данной проблемы. Так, Россия в 2011 году находилась на 123 месте в рейтинге стран по простоте ведения бизнеса и на 108 по простоте открытия дела,[[21]](#footnote-21) что является неприемлемым показателем для шестой экономики мира (по ППС). Так что помимо контекста административной реформы можно предположить, что ЭП является и инструментом модернизации российской экономики, необходимым для повышения ее конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности.

Электронное правительство, однако, следует рассматривать не только в контексте причин и целей, но и в контексте реализации, и соответствия реализации концепту административной реформы. Стоит отметить, что, во-первых, ЭП «охватывает в первую очередь операционную (или административную и исполнительную) составляющую деятельности правительства».[[22]](#footnote-22)

При разработке государственной программы «Информационное общество» на 2010-2020-е гг.[[23]](#footnote-23) понимание электронного государства было шире, чем просто площадки для предоставления государственных услуг в электронной форме, под ним понимали «электронную инфраструктуру государственного и муниципального управления»,[[24]](#footnote-24) являющуюся «трансформированным правительством, во многом принципиально изменившимся по качествам выполнения своих управленческих функций».[[25]](#footnote-25)

Более того, показатели эффективности электронного правительства легли в основу программных показателей продолжения административной реформы, что можно проследить на примере Указа Президента №601, в котором ставится задача к 2018 году увеличить долю граждан, имеющих доступ к предоставлению электронных государственных услуг до 70%.[[26]](#footnote-26) Также этот программный документ постановил к 15 июля 2013 года обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации.[[27]](#footnote-27)

Тем не менее, можно констатировать, что электронное правительство в России при его внедрении понималось как механизм переноса государственных услуг в электронную форму, что является лишь одним из направлений реализации программ ЭП в мире. Более того, развитие ЭП происходило директивно, то есть государство развивало ЭП чтобы оставаться в фарватере общемирового тренда, а не потому, что российское общество предъявляло устойчивый спрос на электронные услуги. Отсюда можно выделить главную проблему – отсутствие механизма обратной связи общества и государство. Кроме того, ЭП охват населения услугами ЭП оказался незначительным, исходя из чего можно сделать вывод, что внедрение ЭП, в целом, незначительно повлияло на открытость и прозрачность российского государства.

Следующим временным отрезком административной реформы стал период 2011-2013 гг., на который была разработана соответствующая Концепция, к целям которой было отнесено снижение административных барьеров, а также повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг за счет реализации общесистемных мер по снижению административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, оптимизации механизмов функционирования органов исполнительной власти и органов МСУ, совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, а также через развитие механизмов, направленных на реализацию Концепции.[[28]](#footnote-28)

В целом можно отметить последовательность в отношении программных документов административной реформы. Так, первый этап 2003-2006 года изменял дизайн системы государственного управления, отказ от дублирующих или избыточных функций государственного управления. На втором этапе, протекавшим в 2006-2010 гг. государство стало уделять большее внимание потребностям общества и выстаивать свое предложение в отношении государственных и муниципальных услуг в соответствии с ним, также на этом этапе начинается перевод оказания некоторых государственных услуг в электронную форму. Наконец, третий этап административной реформы 2011-2013 гг. направлен на снижение административных барьеров и совершенствование качества и доступности предоставляемых административных услуг.

Следует отметить, что спрос на открытость государственных органов, предъявляемый обществом, связан в первую очередь с тем, что российская бюрократия на определенном этапе не могла решать стоящие перед ней задачи. Это было связано с такими ее пороками как чрезмерное регулирование, высокий уровень коррупции, неоптимальная организационная структура, дублирование некоторых функций внутри различных государственных органов, общая неэффективность и закрытость бюрократии и т.д. Осознание наличие этих проблем, дополненное политической волей высшего руководства государства позволили начать осуществление реформы. Однако ее реализация решила эти проблемы только частично. Несмотря на то, что были проведены существенные улучшения в отношении организационной структуры и устранения дублирования функций, регулирование по прежнему остается чрезмерно высоким, уровень коррупции не снижается, а эффективность бюрократии остается относительно невысокой. Эти три нерешенные проблемы могут быть разрешены с помощью реализации принципов открытости. Этим и обусловлено смещение акцента в государственной политике на движение к открытости.

Одним из инструментов стала реализация программ построения электронного государства. Реализация программы «Электронная Россия» 2002-2010 гг. оказалась провальной, а «Информационное общество» 2010-2020 гг. реализуется с проблемами, связанными с трудноизмеримыми показателями оценки, а также с показателями оценки, отличающимися от базы на величину статистического отклонения. Можно констатировать, что электронное правительство позволило сделать систему государственного управления более открытой, но не решило всех поставленных в этом направлении задач. В том числе не был реализован механизм обратной связи между обществом и властью. Также не были решены такие проблемы как низкая информированность граждан о деятельности государства (42% россиян не смогли назвать достижения Правительства за последний год, столько же считают, что их не было, 49% не смогли назвать неудачи Правительства РФ, 81% россиян запомнились инициативы и решения министров за последний год[[29]](#footnote-29))и закрытость министерств.

Для реализации механизма обратной связи было принято решение о создании «Открытого Правительства», что можно считать следующей вехой проведения административной реформы в РФ. В рамках политико-управленческого цикла данная проблема впервые была озвучена на публичном уровне 17 октября 2011 года президентом РФ Д.А. Медведевым в своем видеоблоге.[[30]](#footnote-30) Он озвучил необходимость создания площадки, в рамках которой возможно постоянное взаимодействие экспертного сообщества и власти.

На следующем этапе данная политическая воля оформлялась в политику. Ключевое событие на этом этапе – издание Указа Президента РФ «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое Правительство»» 8 февраля 2012 года. В ходе реализации Указа было образовано 10 подгрупп в отношении ключевых направлений социально-экономического развития страны. В течение 3 месяцев было проведено более 200 заседаний тематических подгрупп при участии 400 экспертов,[[31]](#footnote-31) итогом которых стал «Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» от 15 апреля 2012 года. Также в отношении непосредственно Открытого Правительства, он также содержал цели обеспечения высокого уровня прозрачности «исполнительной и других ветвей государственной власти и свободный обмен информацией между государством и обществом», обеспечение активного участия общества в подготовке и реализации решений органов власти, повышения качества и доступности государственных услуг и развитию гражданского контроля над органами власти. [[32]](#footnote-32)

В отношении развития Открытого Правительства довольно четко прослеживается влияние концепции Good Governance вследствие ярко выраженной политической природы и нацеленность на коллективные действия, компромиссы, диалог с обществом с целью достижения не только экономически, но и социально эффективных решений.

Затем 21 мая 2012 года Указом Президента была учреждена должность Министра РФ, координирующего деятельность открытого правительства.[[33]](#footnote-33) Затем Распоряжением Правительства была создана Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства, в состав которой вошли представители исполнительной и законодательной ветви власти, а также представители экспертного сообщества.[[34]](#footnote-34) Это стало продолжением меры по созданию Экспертного Совета при Правительстве РФ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. «с целью проведения экспертизы экономических и социально значимых решений Правительства РФ, ФОИВ и т.д.; а также с целью формирования вопросов со стороны гражданского общества для обсуждения с Председателем Правительства РФ и по его поручению – с ФОИВ».[[35]](#footnote-35)

Можно констатировать, что шаги в отношении Большого правительства соответствуют принципам открытости, к числу которых можно отнести вовлеченность граждан и экспертного сообщества, подотчетность и подконтрольность власти, открытость и доступность информации.[[36]](#footnote-36)

В целом, административная реформа и внедрение ЭП решили только часть своих задач. Остались проблемы низкой вовлеченности граждан и экспертов, отсутствия обратной связи, низкой информированности, высокой коррупции. Для решения этих проблем используются механизмы открытости, реализация которых происходит в формате Большого Правительства..

## **1.2 Предпосылки повышения открытости в зарубежных системах государственного управления**

### **1.2.1 Административная реформа на Западе как элемент перехода к открытому государственному управлению**

Российский опыт распространения открытости в контексте административной реформы не является уникальным. Подобные процессы, под влиянием идеи «легкого государства» концепции New Public management являются общемировым явлением.

Можно отметить, что на Западе первые предпосылки для проведения административной реформы были обозначены нефтяным кризисом 1973 года, когда цены на нефть выросли в 4 раза,[[37]](#footnote-37) что возымело крайне негативный эффект на государственные финансы ведущих экономик Запада.

Ответной реакцией на нефтяной кризис стали первые шаги в реформировании государственного управления, направленные на повышение эффективности государственных расходов. Это привело к «второй волне оценки», в рамках которой широкое распространение получила оценка регулирующего воздействия, то есть сопоставление расходов на проведение политики или программы с выгодами, получаемыми по итогам их реализации.[[38]](#footnote-38)

Затем в 80-е годы в области государственного управления начинают постепенно использоваться практики, которые в дальнейшем были обобщены в рамках концепции New Public management, подразумевавшей распространение бизнес-технологий в отношении государственных учреждений. Так, например, широкое распространение получили такие практики, как передача некоторых функций государства на аутсорсинг в рамках государственных контрактов, а также практики государственно-частного партнерства. Причем первое было основано на критериях, взятых из теоретической базы теории фирмы (Коуз,[[39]](#footnote-39) Уильямсон[[40]](#footnote-40)), находящейся в границах предмета неоинституционализма. Иными словами, вопрос о передаче услуги на аутсорсинг или на закупки зависит от уровня специфичности и уровня транзакционных издержек: если специфичность и транзакционные издержки велики, то государство производит само, если наоборот, то покупает на открытом рынке.

Иными словами, административные реформы в развитых странах «были призваны заменить традиционные способы администрирования, опирающиеся на правила и авторитет, рыночными, движимыми конкуренцией».[[41]](#footnote-41) Однако данная маркетизация, подразумевавшая помимо прочего также внедрение и рыночных стимулов для чиновников, была лишь одним из шести направлений в ряде административных реформ. Помимо нее, следует выделить:

1. Эффективность – обеспечение более высокого качества услуг за те же/меньшие расходы;
2. Ориентация на потребителя – пересмотр системы предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии со спросом, предъявляемым обществом;
3. Децентрализация – перенос принятия множества решений на уровни ниже;
4. Отделение политической составляющей – отделение по примеру Новой Зеландии функций закупки услуг (политическая функция) от функций предоставления услуг конечным бенефициарам;
5. Ответственность за результаты – замена системы формальных бюрократических отчетов на систему оценки программ и политик, постепенный переход на программно-целевое финансирование.[[42]](#footnote-42)

Так или иначе, административные реформы проводились в рамках одного тренда и несмотря на наличие институциональных различий между странами, тенденции к повышению эффективности, улучшению качества предоставляемых услуг, и управленческая оптимизация бюрократии встречались практически во всех странах, в которых проводились данные реформы.[[43]](#footnote-43)

Производной от этих трендов является движение в сторону повышения прозрачности происходящего в «черной коробке» бюрократии, а, значит, и повышение открытости государства для граждан с последующей ориентацией на максимальное удовлетворение их интересов.

Развитие технологий, в первую очередь распространение широкополосного доступа к сети Интернет, позволяет войти в состав повестки новому инструменту открытости – открытым данным, чья популяризация произошла во второй половине 2000-х годов, что привело к публикации Декларации открытых данных, в которой были описаны их ключевые принципы.[[44]](#footnote-44)

### 1.2.2 Открытые данные как инструмент повышения открытости в западных системах государственного управления

На Западе значимость и потенциал использования открытых данных были осознаны достаточно давно. Так, уже в 2003 году Евросоюз принял Директиву повторного использования информации государственного сектора (Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information). Этот документ признавал наличие широкого спектра информации, производимой государственным сектором (PSI), а также ее значимость для общества и бизнеса (при вторичном использовании в формате открытых данных). Под «вторичным использованием» (re-use) понимается «использование физическими или юридическими лицами производимой государственными органами информацией в отличных от первоначальных целей ее использования в коммерческих и некоммерческих целях».[[45]](#footnote-45)

Также Директива содержит требования к публикуемой для вторичного использования информации. Так, информация должна быть: в доступном формате,[[46]](#footnote-46) расходы на ее использование не должны превышать стоимость сбора, обработки, распространения и разумной доли прибыли,[[47]](#footnote-47) также должен соблюдаться принцип прозрачности (условия и стандартные цены должны быть предварительно опубликованы в электронном формате, нестандартные факторы влияния на цену также должны быть опубликованы), лицензии (при необходимости ограничения на вторичное использование вводится лицензия).[[48]](#footnote-48) Также для облегчения практического использования Директива предписывает государственным органам опубликовать, предпочтительно в электронном виде, списки возможных для вторичного использования документов.[[49]](#footnote-49)

Таким образом, данная Директива стала первым шагом в отношении распространения использования открытых данных в качестве инструмента открытости. Принятие документа на наднациональном уровне задало тенденцию в отношении аналогичных шагов как в самой Европе на национальном уровне, так и за ее пределами. Так, следует отметить создание порталов, посвященных данной тематике в Ирландии,[[50]](#footnote-50) а также специальный раздел в Национальном Архиве Великобритании.[[51]](#footnote-51) Они, ссылаясь на положение Директивы ЕС, размещают информацию в соответствии с ее требованиями. Соединенное Королевство также разместило отчеты за 2008-2010 года касательно повторного использования информации государственного сектора.

Следующим важным программным документом является Хартия G8 по открытым данным, которая представляет собой заявление намерений стран группы 8 по реализации намеченных принципов в отношении внедрения открытых данных как механизма открытости в национальные системы государственного управления.

Так, были сформулированы 5 принципов отрытых данных. Во-первых, это «открытые данные по умолчанию», что подразумевало намерения по созданию национальных концепций по работе с инструментом открытых данных, а также создание национального портала. Во-вторых, «качество и количество», то есть публикация больших массивов, данных в высоком качестве с полным описанием, а также возможностью сопоставления в рамках G8 при учете комментариев пользователей. В-третьих, «использование всеми», то есть максимальная доступность для использования и повторного использования, подразумевающая доступность информации в удобных форматах и их индексацию в веб-приложениях. В-четвертых, «опубликование данных для оптимизации управления» через обеспечение обратной связи с обществом, открытость по отношению к собственному стандарту открытых данных, документирование своего опыта работы с открытыми данными. В-пятых, «опубликование открытых данных для инноваций», что подразумевает поддержку публикаций данных с открытой лицензией, машиночитаемость цельных массивов информации, раскрытие данных с использованием интерфейса приложений, а также поощрение новаторских методов использования данных.[[52]](#footnote-52)

Также Хартия G8 также предусматривает намерения в области коллективных мероприятий в отношении публикации данных и возможностей для их дальнейшего сопоставления. Также важным шагом является попытка категорировать существующие наборы открытых данных. В тексте данного документа содержаться 15 категорий наборов открытых данных, таких как «организации», «преступность и правосудие», «наблюдения за поверхностью Земли», «образование», «энергетика и окружающая среда», «финансы и контракты», «геопространственные данные», «глобальное развитие», «подотчетность государственных органов и демократия», «здравоохранение», «наука и исследование», «статистика», «социальная мобильность и обеспечение», «транспорт и инфраструктура».[[53]](#footnote-53)

Ярким примером реализации принципа открытых данных является функционирование данного портала в Соединенном Королевстве. По состоянию на 1 мая 2014 года на портале было размещено 14 144 опубликованных наборов открытых данных и 4 118 наборов неопубликованных. Данный портал обеспечивает максимально удобную навигацию по карте, а также между различными по тематике наборами данных (больше всего наборов данных по экологии, государственным расходам, картографии, общество, здравоохранение, государственное управление. Также можно выбрать набор данных от интересующей организации. Достигнуты значительные успехи в отношении прозрачности государственных расходов и расходов государственного сектора, которые также публикуются на официальном портале.

Можно отметить, что данный портал является ярким примером реализации принципов Директивы Еврокомиссии, а также Хартии Группы 8, так как максимально способствует повышению открытости государства за счет использования инструмента открытых данных.

Также ярким примером является работа аналогичного портала в США. На нем представлено почти 105 тысяч наборов различных данных, которые сгруппированы в 21 категорию: «сельское хозяйство», «климат», «образование», «энергия», «финансы», «геопространственные данные», «глобальное развитие», «здравоохранение», «трудоустройство», «общественная безопасность», «наука и исследования», «погода», «бизнес», «потребительские данные», «данные по городам», «данные по округам», «этика», «законодательство», «промышленное производство», «океаны», «штаты». На данном портале также можно найти интересующую информацию по формату, в котором она опубликована, по публикующей организации, по типу публикующей организации, а также присутствует возможность географического фильтра информации.

Таким образом, можно отметить, что официальный портал открытых данных государственного сектора США также соответствует принципам Хартии Группы 8, на нем также представлен достаточно широкий спектр данных государственного сектора. При этом методология классификации во всех случаях различна, но, в целом, наборы данных представлены по тем же направлениям и той же тематике.

Как итог можно отметить, что всеми обозреваемыми странами сделаны порталы, написаны концепции и стратегии. Ведущие государства проявляют политическую волю для реализации открытых данных в таких ключевых сферах как государственные финансы, экология и энергетика, картография, здравоохранение. образование, транспорт и т.д. Для этого они привлекают граждан, тем самым повышая вовлеченность как рядовых граждан, так и экспертного сообщества, дающих обратную связь. В целом, открытые данные следует рассматривать как часть более широкого движения к открытости государства в фарватере идей NPM и Good Governance.

## **1.3 Институциональные основы оценки открытости в РФ**

Важным пунктом является то, что административная реформа РФ привела к институционализации оценки, причем как оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в 2006 году в качестве эксперимента в ряде регионов при поддержке Всемирного банка, так и оценки программ и политик. Однако полная институционализация ОРВ при наделении функцией оценщика Министерства Экономического развития РФ произошла лишь в 2010 году с Постановлением Правительства РФ.[[54]](#footnote-54)

В отношении программ и политик оценка была введена одновременно с переходом к программно-целевому финансированию. Первым шагом в этом направлении было создание федеральных целевых программ, начавшееся в 2002 году, в которых выделялись ожидаемые результаты – количественные показатели, заложенные в программе, которые должны были быть достигнуты в результате ее реализации. Тем не менее в 2006 году Минэкономразвития констатирует крайне неудовлетворительные результаты в отношении 6 ФЦП,[[55]](#footnote-55) что повлияло на отказ от этого инструмента в пользу его модификации – государственных программ, введенных в практику соответствующим Постановлением Правительства РФ.[[56]](#footnote-56) При этом, фактически, функцию оценщика стали выполнять федеральные органы исполнительной власти, ответственные за исполнение данной программы.

Подобная практика породила некоторые проблемы. Например, внутренний оценщик в большей степени склонен к моральному риску в области оценки, что проявляется в российской практике через:

1. целевые показатели программы отличаются от базовых либо на уровень статистического отклонения, либо не отличаются вовсе (присутствует в четверти показателей отчета Минкомсвязи по «Информационному обществу» за 2011 год);[[57]](#footnote-57)
2. в качестве целевых показателей ФОИВ берет показатели, по которым он заведомо не может собрать данные (в отчете по программе Информационное общество не было представлено информации по 12 из 22 показателей);[[58]](#footnote-58)
3. в качестве целевых показателей выступают величины, связанные с исполнением мероприятий программы косвенным образом.

Данные проблемы означают, что оценка в России до сих пор не является до конца институционализированной, из чего следует весьма формальный к ней подход, так как исполнительная власть добивается высокой вероятности выполнения целевых показателей, что качественно отражается на самих показателях, а не выполнения целей и задач программы в широком смысле. В этом плане можно утверждать, что оценка негативно влияет на нейтральность исполнительной власти.

Также аргументом в пользу тезиса о формальности оценки является то, что ее результаты практически не используются, так как федеральные органы исполнительной власти при разработке новых программ не берут в учет результаты оценки предыдущих.

Данные проблемы также отчетливо осознавались властью и их также можно включить в причины создания Открытого Правительства, которое помимо прочего выполняет функцию внешнего оценщика проводимых программ и политик, а также ОРВ. Данный вариант является более предпочтительным, поскольку он нивелирует моральный риск внутреннего заказчика, а также лишен существенных недостатков при доступе к полной информации.

При этом круг субъектов оценки при такой конфигурации достаточно широк. Он включает в себя независимых экспертов, профессиональные объединения экспертов (институты, экспертные группы), НКО (РСПП, Transparency International Russia и т.д.), бизнес (представленный чаще аудиторскими компаниями). С другой стороны, субъектами оценки выступают органы законодательной власти, так как они создают базу для проведения оценки, а также утверждают бюджет, в котором учтены программы; органы исполнительной власти как разработчики и исполнители государственных программ.

На сегодняшний день Экспертный Открытого Правительства РФ проводит оценку целого ряда подзаконных нормативных актов Правительства РФ, выпуская к ним соответствующие экспертные заключения, в которых фиксируются их слабые места, а также даются рекомендации по улучшению текущей ситуации.

При этом одним из приоритетных направлений работы Экспертного совета Открытого Правительства является работа над открытыми данными. К числу наиболее значимых документов в этой сфере следует отнести Концепцию открытости федеральных органов власти, основанную на принципах информационной открытости («своевременное предоставление информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти», если не существует законодательных ограничений),[[59]](#footnote-59) принцип понятности (цели, задачи и планы реализации должны восприниматься обществом), принцип вовлеченности гражданского общества («обеспечение возможности участия граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога»); а также принцип подотчетности («раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивая возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти»).[[60]](#footnote-60)

Соответствующей Концепции стандарт открытости также содержит 10 механизмов реализации принципов открытости, одним из которых являются открытые данные. Наиболее значимым событием в отношении этого направления является и запуск 28 марта 2014 года альфа-версии портала «Открытые данные России»,[[61]](#footnote-61) содержащим данные по целому ряду направлений, включая образование, транспорт, экологию, здравоохранение, строительство и т.д.

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти также предусматривает проведение мониторинга и оценки открытости органов федеральной исполнительной власти, построенном на принципе оценки развития, выделенных ранее 10 механизмов в зависимости от соответствующей стадии их разработки (первая – соответствие требованиям нормативно-правовых актов; вторая – динамика формирования и использования механизмов открытости ФОИВом; третья – использование ФОИВом веб-технологий для совершенствования работы механизмов открытости).[[62]](#footnote-62) В конечной формуле итоговый балл включает в себя произведение балла за первую стадию с коэффициентом 0,1 и суммы баллов за второй и третий этап.

Важно понимать, что балльные значения параметров, учитывающиеся в данной оценке, являются результатом экспертных оценок. Данный метод имеет существенные недостатки, так как результаты имеют субъективный характер и некоторые внутренние параметры эксперта могут повлиять на оценку в пограничной ситуации, что девальвирует значение такой оценки. Ответной мерой на это может быть максимальная регламентация производимой оценки, однако она может лишь повысит бюрократизацию процедуру оценки и сведет работу эксперта к исключительно технической функции.

Таким образом, проект Открытого Правительства является продолжением административной реформы в РФ. Помимо прочего одной из причин его создания является потребность в проведении независимой экспертной оценки проводимых государством программ и политик, наступившее в силу осознания государством формальности и неэффективности внутренних оценок, производимых ФОИВ. При этом одним из приоритетных направлений для Открытого Правительства является работа с открытыми данными, являющимися одним из 10 механизмов повышения открытости ФОИВ, одним из результатов работы по которому является запуск портала открытых данных России. Стоит отметить, что фокус в отношении оценки на этом поле завязан на оценке открытости ФОИВ, а не на оценке эффекта открытости данных.

# **Глава II Оценка и открытые данные**

## **2.1 Анализ методик оценки открытых данных**

### **2.1.1 Методика оценки Open Knowledge Foundation**

Одним из примеров международной оценки является Перепись открытых данных (Open data Census), созданный по инициативе некоммерческой организации Open Knowledge Foundation. На ее основе формируется Индекс открытых данных (Open data Index), учитывающий на сегодняшний день информацию по ситуации в отношении открытых данных по 70 странам мира.[[63]](#footnote-63)

Методология данного индекса основана на экспертной оценке в отношении конкретных сфер открытых данных, а также признаков. По каждому из признаков эксперты ставят следующие оценки: да, если присутствует, нет, если отсутствует, не уверен, а также нет данных. На их основе формируется агрегированных индекс открытых данных, в котором максимальная оценка – 1000 баллов.

Перепись открытых данных учитывает показатели в 10 сферах, к которым относятся расписание транспорта, государственный бюджет, государственные расходы, результаты выборов, регистр компаний, национальные карты, национальная статистика, законодательство, почтовые индексы, выбросы загрязняющих веществ. При этом к каждой сфере применяется одинаковый набор критериев, максимальное соответствие которому позволяет набрать 100 баллов.

Каждая сфера оценивается по 9 критериям, таким как существование данных, наличие данных в электронной форме, публичная доступность данных, бесплатная доступность данных, доступность данных в режиме онлайн, машинная читаемость данных, доступные в агрегированном состоянии, размещенные под открытой лицензией, предоставление данных на своевременной основе. При этом в данной многокритериальной оценке у разных критериев различные веса. Так, существование данных, электронная форма данных, публичная доступность, доступность в режиме онлайн оцениваются в 5 баллов при наличии (0 при любой иной характеристике, включая неуверенность), своевременность и доступность в комплекте с другими данными оценивались в 10 баллов, бесплатность и читаемость для машин оценивалась в 15 баллов, а размещение под открытой лицензией в 30 баллов.[[64]](#footnote-64)

Как было оговорено выше, основой для оценки по данным критериям послужили мнения экспертов, причем каждый эксперт оценивал свою страну. Следует отметить субъективность подобного рода оценок, так как у различных экспертов разные мнения на счет оценивания национальных систем. Это зависит от внутренних характеристик эксперта (степень требовательности, уровень патриотизма и т.д.), что в определенной степени сказывается на показателях рейтинга. Тем не менее, по возможности составители рейтинга пытаются нивелировать такое влияния с помощью составления инструкций, регламентирующих выставление оценок.

Таким образом, Open data census, на основе которого составляется Open data index является примером первой глобальной оценки политик различных стран в отношении работы с открытыми данными как инструментом открытости. Основой для количественного анализа и сопоставления послужили экспертные оценки, причем к работе над рейтингом эксперты привлекались по собственной инициативе. Тем не менее, как и в прошлом случае, отсутствует оценка социально-экономического эффекта открытых данных, также оценивается только текущее состояние, которое при лонгэтюдном исследовании позволит проследить прогресс в отношении развития данного направления.

### **2.1.2 Методика оценки World Wide Web Foundation**

World Wide Web Foundation является международной некоммерческой организацией, основанной в 2009 году, и занимающейся вопросами развития и доступности Интернета.[[65]](#footnote-65) Начиная с 2012 года данная НКО публикует рейтинг the Open data Index в формате специального доклада Web Index Report, который публикуется ежегодно.

Для формирования индексов использовалась информация, которая соответствует 5 критериям. Во-первых, данные должны предоставляться надежными и доверительными организациями, публикующими данные не единожды. Во-вторых, данные должны публиковаться регулярно с минимальной периодичностью раз в три года. В-третьих, данные должны даваться как минимум за два года, чтобы можно было делать выводы. В-четвертых, данные не должны быть старше на 3 года, чем публикуемый рейтинг. В-пятых, данные должны покрывать не менее 2/3 от участвующих в рейтинге стран.[[66]](#footnote-66)

Индекс формируется из 4 основных компонентов, которые также основаны на группах каких-то данных. При этом результатом индекса является формирование рейтинга стран, причем рейтинг строится в диапазоне от 0 до 100, а промежуточные значения нормируются как по индексу в целом, так и по 4 его компонентам в частности.[[67]](#footnote-67)

Так, например, первый из них – «универсальный доступ» (universal access), который характеризует развитие инвестиций в Интернет-инфраструктуру, а также развития образования и навыков, облегчающих использование Интернета. Данный компонент включает в себя оценки по таким элементам как коммуникационная инфраструктура, образование (education and awareness), простота доступа (access&affordability). При этом каждый из этих компонентов формируется из нескольких наборов данных. В состав коммуникационной инфраструктуры входят такие данные, как скорость широкополосного доступа к Интернету на пользователя в Mb/s, доля населения, имеющая доступ к мобильному Интернету, существование национальной программы в отношении доступа к широкополосному Интернету, инвестиции в телекоммуникационную сферу на одного абонента, защищенные Интернет-серверы на миллион населения, уровень электрификации, надежность электроснабжения, число базовых станций на душу населения.

Элемент «образование» (education and awareness) состоит из 9 показателей, включающих отношение числа женщин к числу мужчин, относительное число инженеров, государственная приоритезация в доступе к веб для женщин и девочек, государственная приоритезация веб тренингов для женщин, уровень грамотности, государственные ИКТ-тренинги для работающих по найму женщин, мужчины-выпускники в сфере ИКТ, число женских моделей для подражание в ИКТ сфере (экспертная оценка, шкала из 10 баллов), соотношение тренингов в ИКТ для мальчиков и девочек.

Элемент «простота доступа» (access&affordability) считается на основе 10 показателей, таких как: число абонентов широкополосного Интернета на 100 человек, стоимость доступа к широкополосному Интернету за Мб, стоимость абонентской платы за широкополосный доступ к Интернету по отношению к доходу на душу населения, стоимость мобильного широкополосного доступа к Интернету по отношению к доходу на душу населения, законодательные требования по обеспечению доступности государственных веб-сайтов (экспертная оценка, шкала из 10 баллов), доступ к Интернету в школах, число мобильных широкополосных соединений на 100 человек населения, число абонентов мобильной связи на 100 человек населения, приоритет ИТ сообщества по доступу к веб, государственный приоритет по распространению доступа к веб (последние два – экспертная оценка, шкала из 10 баллов).

Данные шкалируются от 0 до 100, а затем складываются с равными весами,[[68]](#footnote-68) формируя первый из 4 компонентов индекса – «универсальный доступ». Второй компонент – «релевантное содержание» (relevant content), содержащий в себе два ключевых элемента: использование веб, а также создание контента.

Итак, «использование веб» оценивается с помощью использования социальных сетей (экспертная оценка, шкала из 10 баллов), доля индивидов, имеющих доступ к Интернету, использование государством веб информации об окружающей среде (экспертная оценка, шкала из 10 баллов), месячная посещаемость пользователями доминирующей социальной сети, Non-voice as % of wireless ARPU.

Элемент «создание контента» оценивается как совокупность таких 16 показателей, как основанная на веб информация о жертвах гендерного насилия основанная на веб превентивная информация о здравоохранении, предоставление правительством информации о гендерном равенстве, предоставление правительством информации о поддержке жертв гендерного насилия, основанная на веб информация о репродуктивных правах и услугах, предоставление правительством рекомендаций по сельскому хозяйству, а также по ценам на продукцию сельского хозяйства, основанная на веб информация о возможностях трудоустройства, основанная на веб информация об услугах здравоохранения, использование веб для распространения информации о здравоохранении, предоставление государством информации о результативности школ, предоставлением раннего предупреждения о стихийных действиях (все – экспертная оценка, шкала из 10 баллов), а также индекс государственных услуг (по шкале 0-1, где 1-максимум), число статей на Википедии на местных языках (число статей), а также доступность государственных наборов данных в открытом формате.

Третий компонент – «свобода и открытость». Он считается на основе одного элемента – веб-свободы, в составе которого 9 показателей, представляющих собой вторичные данные. Так, к ним можно отнести показатели политических свобод, гражданских свобод, индекс политического участия, показатель свободы прессы, индекс свободы прессы, показатель блокирование Интернет-ресурсов (здесь и далее – экспертная оценка, шкала из 10 баллов), законодательные рамки защиты права на информацию, персональных данных, а также защита конфиденциальности электронных коммуникаций.

Наконец, четвертый компонент индекса «предоставление возможностей» (Empowerment), в состав которого входят 3 части: социальный и экологический, политический и экономический компоненты.

Так, социальный и экологический компонент включают в себя 6 показателей, таких как: доступность электронного обучения (Availaibilty of E-learning facilities), влияние открытых данных на экологическую социальную ответственность бизнеса (Impact of open data on environment sustainability), влияние открытых групп на вовлечение маргинализированных групп (Impact of open data on the inclusion of margianlised groups), использование Интернета для привлечения глобального внимания к локальны природным проблемам, веб-стимулированная локальная мобилизация в отношении экологических проблем (Web-stimulated local mobilization on environmental concerns), основанная на веб-технологии информация и просвещение по экологическим проблемам (Web-based information and education on environmental concerns). Все данные основаны на экспертных оценках.

Второй элемент – политическое влияние, включает в себя 13 элементов. Например, использование веб-технологий профсоюзами для мобилизации, основанное на веб-технологии публичное распространение идей профсоюзами, гражданским обществом, политическими партиями, основанное на веб-технологии просвещение и информация, предоставляемые профсоюзами, гражданским обществом, использование веб-технологии для мобилизации политическими партиями, гражданским обществом, основанные на веб-технологии избирательные кампании политических партий, веб-стимулированная мобилизация на местах для политических проблем. Эти показатели основаны на экспертных оценках и шкалированы по 10-балльной шкале. Также в состав подиндекса вошли: индекс электронного участия (шкала 0-1), влияние открытых данных на прозрачность и подотчетность (шкала 0-6), использование ИКТ и государственная эффективность (показатели от 2,7 до 6,1).

Последний элемент этого компонента посвящен экономическому аспекту. Он включает в себя 11 показателей. Например, индекс инноваций, продажи Интернет-магазинов на одного пользователя. Остальные 9 показателей основаны на экспертных оценках. К ним следует отнести продвижение инновационных инициатив, основанных на открытых данных, влияние открытых данных на государственную эффективность, влияние ИКТ на организационную модель, использование открытых данных предпринимателями, спонсируемые государством инициативы в области Интернет-торговли, влияние открытых данных на экономику, обеспечение соблюдения прав и защиты от киберпреступников, законодательная база по противодействию киберпреступности, использование информации для сельскохозяйственных инноваций.

Таким образом, можно отметить, что Open data Index является сложным агрегированным рейтингом, имеющим под своей основой как первичную и вторичную статистическую информацию, так и экспертные оценки. При этом в индексе весьма высока доля экспертных оценок, что позволяет предположить его высокую субъективность. Также вызывает вопрос выбор некоторых наборов данных, таких как, например, чрезмерно пристальное внимание к вопросам гендерного неравенства. Более того, методология однобока, так как, например, оценивает влияние информации на сельское хозяйство, но игнорирует другие сектора экономики, и т.д.[[69]](#footnote-69)

Тем не менее, этот индекс делает попытку комплексно оценить развитие Интернета, существующую институциональную базу, а также влияние открытых данных. Тем не менее, он оценивает прежде всего условия для развития открытых данных. В его компонентах есть показатели, оценивающие влияние открытых данных на экономику, политику и т.д., но, тем не менее, они основаны на экспертных оценках, а методология их формирования не является прозрачной.

### **2.1.3 Методика мониторинга открытых данных НИУ ВШЭ**

Мониторинг реализации подпункта «г» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», а также «дорожной карты» Концепции открытых данных, разработанной Минэкономразвития, проводился Национальным исследовательским университетом Высшей Школой Экономики и Неправительственным партнерством «Информационная культура» в 2013 году.

В первую очередь Доклад, посвященный мониторингу, постулирует определенные качественные характеристики ситуации, связанной с открытыми данными государственных органов в РФ. В Первую очередь отмечается создание нормативно-правовой базы «необходимой для обеспечения доступа к информации органов государственной власти и органов местного самоуправления в формате открытых данных».[[70]](#footnote-70) Также отмечается прогресс в отношении принятия поправок в федеральные законы, регулирующие статус «открытых данных», также признаются успехи в отношении подзаконных нормативно-правовых актов, регламентирующих использование и размещения открытых данных государственными органами.

Мониторинг подразумевал количественный анализ наполнения сайтов федеральных органов исполнительной власти в отношении реализации принципов политики по открытым данным. Количественная оценка в мониторинге основывалась на результатах экспертной оценки, например, в отношении соответствия сайтов ФОИВ определенным критериям (0 – нет, 1 – да).

Было отмечено, что мониторинг проводился в отношении 78 сайтов ФОИВ, из которых 19 не опубликовали ни одного набора данных. Тем не менее, в целом, плановые показатели по числу ФОИВ, разместивших открытые данные на своих сайтах, а также по наборам доступных пакетов открытых данных были выполнены с превышением (59 фактически против 40 планового, 577 и 500 – соответственно).[[71]](#footnote-71) Отмечается, что из опубликованных пакетов открытых данных доступны для использования 84,5%. Остальные 15,5% или 106 наборов ведут либо на несуществующие страницы, либо на поврежденные файлы. При этом в мониторинге также проводился анализ доли доступных для скачивания наборов для каждого конкретного ФОИВ, что позволило выделить 9 органов, в которых доля действующих ссылок ниже 50% (0% для Федерального дорожного агентства, Министерства спорта, Рособрнадзора, Федерального агентства водных ресурсов).[[72]](#footnote-72)

Также в мониторинге по каждому ФОИВ проводилась оценка соответствия информации по открытым данным по 8 критериям: наличие раздела открытых данных на официальном сайте ФОИВ, наличие ссылки с главной страницы официального сайта на страницу открытых данных, наличие реестра всех открытых данных ФОИВ, наличие заполненных паспортов открытых данных, наличие структур открытых данных, наличие ссылки на обратную связь, регулярное обновление открытых данных в соответствии с паспортами, наличие условий использования данных. Данные по каждому критерию для каждого ФОИВ были агрегированы, что позволило оценить соответствие каждому критерию для всех ФОИВ в целом. Соответствие по каждому из критериев составило от 23,7% для обратной связи до 98,3% для наличия раздела открытых данных на официальном сайте ФОИВ.[[73]](#footnote-73)

Также было проведено усреднение данных по каждому критерию, что в совокупности дало 75% соответствие для них. При этом имелись 6 ФОИВ, получивших 8 баллов из 8, а также 5, получивших 3 балла.

В заключение, проводившие мониторинг исследователи говорят о том, что методология несовершенна в силу недостаточной релевантности некоторых критериев оценки. Так, например, проводилась оценка количества опубликованных наборов открытых данных по ФОИВ, лидером в которой стал Росстат, опубликовавший 102 доступных набора. При этом 98 из 102 «представляют собой выгрузку с разными фильтрами из одной базы «Индекс потребительских цен»».[[74]](#footnote-74)

Таким образом, можно заключить, что Мониторинг открытых данных ВШЭ и «Информационной культуры» представляет собой количественную оценку соответствия сайтов ФОИВ России определенным критериям с некоторой доли экспертной оценки в отношении соответствия информации критериям.

В целом, можно отметить, что данная система оценки оценивает в первую очередь прогресс в отношении внедрения открытых данных как инструмента открытости государственными органами. Данная методика не позволяет оценивать социально-экономический эффект от внедрения открытых данных в систему государственного управления.

### **2.1.4 Методика оценки Capgemini Consulting**

Данное направление не осталось без внимания консалтинговых компаний. Так, Capgemini Consulting подготовили специальный отчет, в котором была предпринята попытка оценить национальные инициативы по открытым данным через анализ соответствующих национальных порталов.

В исследовании использовались экспертные оценки по 4 балльной шкале: от 0 и до 3, где нулю соответствовало минимальное значение, а 3 – максимальное, то есть речь идет о шкалировании.[[75]](#footnote-75)

Данное исследование включало анализ 23 стран, имеющих соответствующие инициативы в области открытых данных из таких региноов как Западная и Восточная Европа, Африка, Северная и Южная Америка, Океания, Ближний Восток и Юго-Восточная Азия.

Исследование проводилось по нескольким ключевым направлениям. Так, во-первых, доступность данных. Страны сравнивались по их акцентам на размещение всеобъемлющей информации, под которым понималось: количество наборов размещенных данных, количество размещенных материалов с высокой стоимостью, детализация данных, а также информация об их характере.

Во-вторых, политическое лидерство. Этот параметр оценивает политическую поддержку в данном направлении или гайдлайны в отношении национальных инициатив по открытым данным.

В-третьих, оценивались простота и удобство пользования порталом. В этот параметр вошли такие компоненты как простота пользовательского интерфейса, поиск и присутствие функциональных возможностей, а также возможностей для поощрения участия и обратной связи.

Данный отчет показал, что большая часть данных (96%) публикуется нерегулярно, только на малой доли (22%) обозреваемых порталов размещена всеобъемлющая информация, практически две трети стран не используют продвинутый поиск (более 60%), а также подавляющее большинство сервисов не используют обратную связь (87%). Тем не менее, данное исследование позволило разделить обозреваемые страны на 3 категории: задающие тренды, последователи, начинающие, в зависимости от уровня развития сервисов.[[76]](#footnote-76)

Тем не менее, данная методология вызывает некоторые вопросы. Например, по первому компоненту – доступности данных – в учет брались количественные параметры (например, число опубликованных наборов данных), которое является несопоставимым для больших стран (США, Франция, Соединенное Королевство) и маленьких (Сингапур, Эстония, Молдавия, Ирландия, Австрия). Также данное исследование основано преимущественно на экспертных оценках, что делает его зависимым от субъективности оценщиков.

Таким образом, как и все рассмотренные ранее 3 методики, данная система оценки направлена на отслеживание прогресса или оценивание текущей ситуации в отношении портала открытых данных или государственной политики в этом направлении. Данные исследования, однако, не предусматривают никаких выводов в отношении социально-экономического влияния открытых данных, зачастую, ограничиваясь перечислением направлений на которых возможно осуществление прогресса через использование данного инструмента открытости государства.

## **2.2 Анализ методик оценки эффекта открытости данных**

Несмотря на то, что на сегодняшний момент существуют различные методики, оценивающие открытые данные, их оценка ограничивается изучением прогресса в отношении использования открытых данных, фокус в них смещен на открытые данные как инструмент открытости. Представленные выше методики, за исключением WWW Foundation не предпринимают попыток оценить социально-экономический эффект от внедрения открытых данных, но и в случае с этой методикой оценка носит экспертный характер, а ее формирование не представляется прозрачным.

Тем не менее, нельзя утверждать, что попытки измерения социально-экономического эффекта открытости данных не предпринимались. Первое подобное исследование было предпринято Pira International Ltd. В 2000 году. Данная работа была посвящена вопросу коммерциализации данных публичного сектора в странах Евросоюза. Исследователи оценивали два аспекта: инвестиционную и экономическую ценность информации, предоставляемой публичным сектором. Она была оценена с помощью статистических методов для 5 стран Европы, а затем эта тенденция была экстраполирована на всю экономику Евросоюза.

При этом под инвестиционной ценностью информации публичного сектора понимаются государственные инвестиции в приобретение информации, собираемой государственным сектором. Эта сумма ставится как минимальное значение ценности для подобной информации. Под экономическим же значением понимается часть внутреннего валового продукта, приходящегося на отрасли, эксплуатирующие информацию публичного сектора (при этом учитываются также расходы частного сектора на получение доступа к информации публичного сектора).

При этом исследователи столкнулись с отсутствием некоторой информации. Эту проблему они решали посредством комбинированной оценки инвестиционной стоимости информации публичного сектора, оценочных данных пользователей информации публичного сектора (по сути, экспертная оценка), а также расходы частного сектора на информацию публичного сектора.[[77]](#footnote-77)

При использовании такого рода допущений, возможно возникновение ошибок. G. Vickery отмечает 4 возможных истока ошибок. Во-первых, оценочное значение ценности информации публичного сектора дается свободно. Во-вторых, ошибки возможны в связи с экстраполяцией, так как структуры 5 обозреваемых (Великобритания, Германия, Франция, Швеция, Португалия) и остальных 10 стран различны. В-третьих, конечные данные по пользователям составлялись на основе оценок опытных пользователей. В-четвертых, распределение государственных органов получается от опытных и конечных пользователей.[[78]](#footnote-78)

Тем не менее данное исследование позволило получить первую количественную экономическую оценку эффекта открытых данных. Для экономик Евросоюза она была дана на уровне 68 млрд. евро, из которых 36 млрд. приходится на гео-пространственную информацию.

Второе исследование в этой области было проведено в 2005-2006 годах MEPSIR (Доклад об изменении европейской информации публичного сектора). В его рамках оценивался размер рынка информации публичного сектора. Для оценки использовалось два основных подхода. Во-первых, оценка была основана на рыночных ожиданиях респондентов, работающих как с самими данными, так и занимающихся их вторичным использованием (по сути, экспертная оценка). При этом данные, полученные таким методом отличались высокой вариативностью. В качестве результатов оценки авторы предлагают медианное значение опросов (26,1 млрд. евро для Евросоюза и Норвегии на 2006), а также среднее (47,8 млрд. евро для того же региона).[[79]](#footnote-79)

Второй метод, напротив, был основан на формулах, оценивающих оборот. В качестве входных параметров в них учитывались уровень оборота и размер штата, собранные в ходе проведения исследования. Данная оценка подразумевала суммирование оборотов всех индивидуальных вторичных пользователей информации публичного сектора за вычетом издержек на приобретение доступа к таким данным. Среднее между минимальным и максимальным значением такой оценки составило 27,6 млрд. евро с верхним лимитом в 46,5 млрд. евро.[[80]](#footnote-80)

Два данных исследования были направлены на оценку размера рынка, создаваемого информацией публичного сектора. Как можно заметить, исследования 2000 и 2006 года, основанные на различных методологиях, дали существенно отличающиеся друг от друга результаты, что обусловлено преимущественно экспертным характером оценки. Тем не менее, они позволили обратить внимание на существование рынка, создаваемого публикуемой информацией публичного сектора, который эквивалентен 0,25-0,5% от ВВП Евросоюза. Тем не менее, оценка размера рынка не связана с оценкой социально-экономического эффекта открытых данных. Далее будут рассмотрены ключевые исследования, посвященные оценке социально-экономического эффекта, создаваемого информацией публичного сектора.

Первая подобная попытка была предпринята Craglia, M., L. Pavanello and R. S. Smith в 2010 году. Данный коллектив исследователей сфокусировался на экологической тематике и сделал упор на анализ гео-пространственной информации. В результате было отмечено, что недостаток гео-пространственных открытых данных увеличивает транзакционные издержки бизнеса. Авторы отметили следующие проблемы в использовании соответствующих открытых данных: отсутствие данных (59%), низкое качество данных (58%), проблемы доступа к данным (53%), их интеграции (53%), а также стоимость (48%).[[81]](#footnote-81) Исследователи также количественно оценили эффект от улучшения доступа к гео-пространственной информации. Исследование было основано на данных Еврокомиссии, данных оценки экологического влияния (EIA) и стратегической экологической оценки (SEA). На их основе был сделан вывод о том, что публикация гео-пространственных открытых данных на национальном уровне может сэкономить бизнесу до 200 млн. евро, а публикация аналогичных данных на местном уровне создаст возможность для экономии до 2 млрд. евро ежегодно.[[82]](#footnote-82)

При этом также имеют место национальные оценки рынка открытых данных и их эффекта на экономику в целом. Например, Fornefeld провел соответствующее исследование для гео-пространственной информации Германии. Он отметил быстрый рост данного рынка с 1 млрд. евро в 2000 до 1,7 млрд. в 2009, причем 50% роста пришлось на навигационный рынок. Также автор выделил ключевые проблемы рынка, к которым он отнес недостаточную прозрачность рынка, недостаточное понимание принципов рынка основными акторами, а также тенденция к переоценке государством цен на данные.[[83]](#footnote-83)

Также свой вклад в развитие оценки на данном направлении внесли консалтинговые компании, подготовившие отчеты по данному направлению. Примером тому является соответствующее исследование Глобального Института McKinsey&Company.

В данном отчете были даны количественные оценки экономического эффекта от внедрения открытых данных в систему государственного управления. Составители отчета дают собственные оценки, представляя возможный эффект от использования открытых данных в 3,2-5,4 триллиона долларов США в год,[[84]](#footnote-84) что эквивалентно 4,5-7% от общемирового ВВП.

Составители отчета детализируют свои результаты для различных сфер. По их оценкам, эффект для образования составит 890-1180 млрд. долларов (за счет дополнительных образовательных материалов), для транспорта 720-920 млрд. долларов (за счет экономии времени), для потребительских товаров 520-1470 млрд. долларов (за счет роста прозрачности в ценообразовании), в сфере электроэнергетики 340-580 млрд. долларов (за счет повышения энергоэффективности), для нефтегазовой сферы 240-510 млрд. долларов (принятие лучших инвестиционных решений за счет более полной информации), для сферы здравоохранения 300-450 млрд. долларов (экономия за счет предотвращения заболеваний), для потребительских финансов 210-280 млрд. долларов (за счет более прозрачной информации по ставкам и условиям потребительского кредитования).[[85]](#footnote-85)

При этом авторы исследования не объясняют свою методологию, что затрудняет возможности критического анализа полученных результатов. Можно предположить, что данное исследование является результатом экспертной оценки, что объясняет значительную вариацию по практически всем позициям. Этот пример подтверждает тезис о том, что оценка социально-экономического эффекта на сегодняшний день еще не оформлена, отсутствует какая-то более-менее точная методология, которая могла бы стать базовой для проведения различных исследований в области.

Таким образом, можно констатировать, что оценка эффекта открытых данных на сегодня находится в процессе зарождения, так как существующие оценки оценивают не эффект, а прогресс, качество сетевой инфраструктуры и т.д. Другие же методологии позволяют оценивать экономический эффект, но они основаны на экспертных оценках, что существенно повышает дисперсию в данного рода исследованиях.

# **Глава III Оценка эффекта внедрения открытых данных в систему государственного управления на примере строительной отрасли**

## **3.1 Направления оценки социально-экономического эффекта внедрения открытых данных в систему государственного управления.**

Проведение оценки социально-экономического эффекта внедрения открытых данных в систему государственного управления требует максимальной конкретики в отношении направлений проведения оценки. В данном разделе будет представлен обзор и обоснование основных направлений оценки в данной области.

В первую очередь стоит отметить, что данные направления должны учитывать как социальный, так и экономический аспекты предмета оценки. Соответственно, должно быть представлено как минимум одно направление для оценки по каждому аспекту.

Итак, ниже будет приведен перечень основных направлений, их определения и обоснование их значимости в данном контексте.

*Вовлеченность граждан* – характеристика, отражающая степень участия граждан в принятии общественно значимых решений публичными властями. Вовлеченность граждан является одним из важных условий для осуществления демократических процессов в стране. Она существенно повышает качество управления за счет того, что граждане сообщают государству о системе своих предпочтений (на выборах, митингах, в общественных организациях и т.д.). Также вовлеченность граждан важна с точки зрения легитимации политической системы.[[86]](#footnote-86) Более того, вовлеченность важна с точки зрения возможности повышения качества жизни: некоммерческие организации, обеспечиваемые за счет высокой вовлеченности граждан, предоставляют такие услуги, которые не оказывает ни государство, ни рынок. Кроме того, активное участие граждан повышает удовлетворенность граждан.[[87]](#footnote-87)

*Прозрачность* – характеристика, отражающая доступность информации о тех или иных процессах, инициируемых системой государственного управления. Прозрачность является важным направлением оценки, поскольку определяет уровень доверия к государству, и, как следствие, уровень вовлеченности граждан в социально-политическую жизнь общества. Кроме того, прозрачность чаще всего сопряжена с простотой и понятностью государственного регулирования, что позитивно влияет на инвестиционный климат и снижает временные лаги в реализации социально-экономической политики, что является благоприятным для оценки. Также прозрачность означает существенное снижение коррупционных рисков, что позитивно сказывается на транзакционных издержках бизнеса, что делает проведение оценки более точным и последовательным.

*Подотчетность* – «обязанность официальных лиц информировать граждан о своих действиях и право граждан и право граждан применять меры против тех лиц, чье поведение они считают неудовлетворительным».[[88]](#footnote-88) Данное определение означает, что органы государственное управления как агент в рамках модели «агент-принципал» докладывают о своих действиях своему коллективному «работодателю» - гражданам страны, которые задают правила взаимодействия и имеют возможность увольнять тех агентов, которые работают неэффективно. Подотчетность важна, так как она может привести к росту эффективности государственной службы за счет ее санации от наименее эффективных кадров, а также информирование граждан повышает вовлеченность граждан.

*Издержки экономических акторов* – в данном случае рассматриваются как избыточные расходы экономических агентов, которые можно снизить через открытие определенных данных государственного сектора. Это направление важно для оценки так как оно приведет к тому, что индивиды сохранят часть денег, которые до этого вынуждены были тратить. Эту разницу они смогут потратить либо на увеличение потребления, либо на увеличение сбережений. В первом случае это приведет к увеличению полезности для индивидов, так как при снижении своих расходов они смогут тратить те же средства на товары и услуги, у которых предельная полезность выше, что приведет к росту их удовлетворенности. Во втором – к увеличению объема банковских вкладов и нормы сбережения, что позитивно скажется на объеме денежной массы за счет денежного мультипликатора, а также на объеме внутренних инвестиций в стране.

*Влияние на экономический рост* – в данном случае рассматривается увеличение темпа роста экономики вследствие открытия определенных наборов данных. Это крайне важное направление для оценки, поскольку оно показывает значение открытых данных для национальной экономики: количество созданных благодаря открытым данным рабочих мест, рост производительности труда, рост доходов и т.д. Более того, именно осведомленность об эффекте открытия данных на экономический рост чаще всего является решающим при принятии чиновниками решении об их публикации. На основании этих фактов влияние на экономический рост является важным направлением для оценки в данной сфере.

Таким образом, в данном разделе представлено пять перспективных направлений для проведения социально-экономической оценки эффекта открытости данных. Три из них (вовлеченность граждан, прозрачность, подотчетность) имеют социальный характер, а две (снижение издержек, влияние на экономический рост) – экономическую природу.

## **3.2 Методология исследования**

При проведении данного исследования применялся набор социологических и общенаучных методов. Эмпирическая часть работы основана на методе case study, то есть использовании практических примеров для объяснения каких-то явлений, процессов, событий с помощью анализа их внутренней структуры и логических взаимосвязей.

Исследование основано на двух кейсах: изучении возможности применения открытых данных для получения технических условий на проведение инженерных коммуникаций и для расчета объема стока ливневых вод в строительной сфере.

Эти кейсы были изучены с целью проверки гипотезы о том, что использование открытых данных как инструмента открытости позволит изменить сам формат предоставления государственных или муниципальных услуг.

Для того, чтобы выбрать необходимые кейсы был использован метод экспертного интервью. В ходе проведения работы были проведены глубинные интервью с начальником технического отдела и генеральным директором строительной компании, работающей на территории Московского региона. Респондентами было отмечены следующие характеристики взаимодействия с государственным сектором: низкая прозрачность, преобладание мотивации на коррупционное взаимодействие при взаимодействии с крупными строительными проектами, склонность к затягиванию сроков, склонность к манипулированию сложными и местами противоречивыми в реализации на практике строительными правилами и нормами, санитарно-эпидемиологическими и экологическими ограничениями. Как можно определить логически, главная проблема в отрасли – чрезмерное регулирование, которое способствует оппортунистическому поведению чиновников, предлагающим крупным инвестором две стратегии поведения: коррупционную, которая ускоряет процесс получения исходно-разрешительной документации, и стратегию «взаимодействия по всей строгости правил и регламентов», что существенно затягивает срок реализации проекта. В ответ строительная фирма может согласиться или отказаться взаимодействовать. Равновесие по Нэшу – выбор строительной компанией реализации проекта при коррупционной модели поведения чиновников. Это является институциональной ловушкой, выход из которой возможен через упрощение регулирования сферы, что снизит возможности для оппортунизма чиновников.

Данные для теоретической части исследования были получены на основе метода контент-анализа нормативно-правовой базы, существующих методик оценки, а также исследований и монографий, посвященных предмету и объекту исследования. Это позволило получить из разных источников наиболее емкое представление о взаимосвязи теоретических концепций и практик в отношении объекта и предмета исследования.

## **3.3 Случаи использования открытых данных в строительной сфере в области картографии**

### **3.2.1 Случай использования открытых данных в отношении расчета объема стока ливневых вод в строительной сфере**

*Текущая ситуация*

На сегодняшний день при строительстве российские компании обязаны проходить определенный объем согласований, один из которых связан с санитарно-эпидемиологическим надзором, являющимся структурным подразделением Роспотребнадзора. Данный государственный орган контролирует объемы стоков как ливневых, так и хозяйственно-фекальных стоков со строительных объектов. При этом то, что касается стоков ливневых вод контролируется СНиП 2.04.03-85 от 01.01.1986.

Данный документ определяет формулу расчета объема стока ливневых вод, в которой содержится много различных переменных, одной из которых является количество дождей продолжительностью дольше 20 минут в год на территории (q20). При этом значения этого показателя даны в СНиПе в виде карты Советского Союза, на которую нанесены линии, разделяющие территории с различным числом дождей длительностью более 20 минут в год, с шагом в 10.[[89]](#footnote-89)

Это означает, что данные, учитываемые при таком подсчете, даются весьма приблизительно (даже при допущении, что за 20 лет с момента опубликования СНиПа число дождей не изменилось). В свою очередь это означает принятие неоптимальных решений при подсчете объема стока ливневых вод (в проект закладывается либо большее, либо меньшее значение), при этом колебание может быть от 5-10% от общего объема для Центральной полосы (стандартное отклонение 5 при шаге в 10 и значении q20 в 70-80) до 25% для степных и северных территорий (стандартное отклонение 5 при шаге в 10 и значении q20 в 20). Соответственно, это приводит либо к чрезмерным издержкам бизнеса (особенно в ситуации выбора между централизованной канализацией и антисептиком), либо к недостаточному учету объема стока ливневых вод, что приводит к тому, что существующая система стока не справляется с объемом воды.

*Потенциальное использование открытых данных*

На сегодняшний день метеорологическими наблюдениями и их регистрацией занимается Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). В соответствии с Постановлением Правительства РФ №372 Росгидромет осуществляет и регистрирует метеорологические наблюдения.[[90]](#footnote-90) Это означает, что у данной федеральной службе содержится информация о количестве дождей продолжительностью более 20 минут для населенных пунктов РФ.

Наличие закрытой информации государственного сектора означает возможность ее публикации, в том числе на портале открытых данных data.gov.ru через нанесение на карту дополнительного слоя информации с данными по количеству дождей продолжительностью более 20 минут. Это позволит рыночным агентам ориентироваться на них при проведении соответствующих расчетов.

*Таблица 1 Наборы данных и их характеристики по первому кейсу*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Набор данных | Характеристика | Структура, ответственная за публикацию |
| Количество дождей продолжительностью более 20 минут | Таблица, дающая информацию по дождям длительностью более 20 минут для населенных пунктов; необходимо нанести данные слои на карту РФ и разместить на data.gov.ru | Росгидромет |
| Объем выпадения осадков в год | Таблица, дающая информацию по объему выпадения осадков в год, в мм.; необходимо нанести данные слои на карту РФ и разместить на data.gov.ru | Росгидромет |

В первую очередь публикация данного набора информации скажется на *издержках* рыночных агентов за счет того, что они смогут получить более точную информацию об объеме ливневых стоков, и, соответственно, более точно оценивать объемы соответствующих стоков, осуществляемые с объекта. Это означает более конкретную оценку сметы по данному направлению.

Особенно значимым с точки зрения объема расходов является выбор между централизованной канализацией и антисептиком (для малых и средних объектов), когда между ними значительная разница в отношении расходов, а решение принимается в ходе переговоров с сотрудниками санитарно-эпидемиологического надзора. Кроме того, это позволит избежать перерасхода излишних материалов для организации стока ливневых вод.

В силу достаточно конкретного и специфического примера, достаточно сложно оценить его социальный эффект по всем трем направлениям оценки. Тем не менее, можно предположить, что обновленная и регулярно публикуемая государственными органами информация положительно скажется на вовлеченности граждан (работающих в строительной сфере). Более того, к числу социальных эффектов можно отнести повышение удовлетворенности граждан при отсутствии избыточных объемов ливневых стоков (если объем не был рассчитан оптимально с занижением). Иными словами, бенефициары объекта жилой или нежилой недвижимости будут больше довольны, если на объекте не будет много луж.

Данный пример не так ярко иллюстрирует возможности для оценки эффекта экономического роста, однако он позволит констатировать незначительное повышение эффективности строительных проектов, что означает возможность для использования сэкономленных средств с существенно большей предельной отдачей, что в конечном счете даст позитивный эффект для роста экономики.

Таким образом, можно отметить, что открытие Росгидрометом информации о количестве дождей продолжительностью свыше 20 минут окажет благоприятный экономический эффект в отношении снижения издержек строительных компаний, что за счет более эффективного использования сэкономленных средств может оказать позитивный эффект для экономического роста. Из-за узкости и высокой специфичности примера достаточно сложно оценить социальный эффект, однако можно констатировать, что данная мера позитивно скажется на вовлеченности и удовлетворенности граждан при пользовании сданных в эксплуатацию строительных объектов. Также более точный расчет объема стока ливневых вод позволит улучить качество строительства.

### **3.2.2 Случай использования открытых данных при прокладывании инженерных коммуникаций**

*Текущая ситуация*

При проведении строительных работ необходимым является прокладывание соответствующих инженерных коммуникаций к объекту. При этом необходимо проходить согласование по их прокладыванию (трассировка и т.д.) с местным производственно-техническим объединением городского хозяйства (далее ПТО ГХ), являющееся муниципальным унитарным предприятием.

На текущий момент ПТО ГХ при составлении графической части технических условий на прокладывание коммуникаций используют топографические планы с нанесенными на них инженерными коммуникациями в виде чертежей, а не в электронном виде. Более того, технические условия (далее ТУ) чаще всего выдаются без графического сопровождения (то есть без карты, на которой отмечены участки для врезки соответствующих коммуникаций).

Таким образом, можно констатировать следующие проблемы в данном отношении:

1. местами устаревшие не оцифрованные топографические планы в распоряжении ПТО ГХ;
2. отсутствие графической части в выдаваемых ПТО ТХ ТУ (они ее прилагают только по большой просьбе путем копирования участков огромного не оцифрованного листа ватмана с топографическим планом, который от подобных операций рвется и портится);
3. для получения ТУ на проведение коммуникаций требуется провести несколько посещений ПТО ГХ, что увеличивает транзакционные издержки строительной компании.

*Потенциальное использование открытых данных*

На сегодняшний день в распоряжении локальных МУП ПТО ГХ имеются данные о расположении инженерных коммуникаций на территории муниципалитета, которые относятся к числу закрытой информации государственного сектора. При этому существует возможность для их публикации на базе портала государственных открытых данных data.gov.ru.

*Таблица 2 Наборы данных и их характеристики по кейсу 2*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Набор данных | Характеристика | Структура, ответственная за размещение данных |
| Генеральный план развития населенного пункта | План по развитию и застройке на территории муниципального образования; разместить на портале data.gov.ru | Муниципальный отдел главного архитектора |
| План прокладки водоснабжения | План размещения на территории муниципального образования коммуникаций водоснабжения и канализирования; разместить на портале data.gov.ru | Территориальный МУП (ОАО) ПТО ГХ |
| План прокладки электроснабжения | План размещения на территории муниципального образования коммуникаций электроснабжения; разместить на портале data.gov.ru | Территориальный МУП (ОАО) ПТО ГХ |

Открытие подобного массива данных муниципалитетами возымеет достаточно сильный эффект. В первую очередь это скажется на издержках строительных компаний. Несмотря на то, что выдача ТУ является муниципальной услугой и производится безвозмездно, она связана с высокими транзакционными издержками: неоднократное посещение ПТО ГХ для их получения, издержки поиска графической части для ТУ и т.д.

В числовом варианте экономию можно проследить через несколько основных направлений: экономия рабочего времени, необходимого на посещение ПТО ГХ (человеко-часы), коррупционные издержки получения ТУ, которые можно представить в данной формуле

*где E – размер экономии, N – число действующих строительных проектов, n – число посещений ПТО ГХ, w – часовая ставка специалиста технического отдела, h – время, которое тратит данный специалист в ПТО ГХ, t – время, которое тратится специалистом на то, чтобы доехать до ПТО ГХ, – коэффициент склонности представителей ПТО ГХ к коррупционным соглашениям, b – средний размер взятки на получение ТУ, – коэффициент склонности коммунальщиков к навязыванию заведомо невыгодных вариантов прокладки инженерных коммуникаций, В – размер взятки за изменение варианта прокладки коммуникаций на более экономичный.*

Анализ объявлений на hh.ru позволил установить месячную зарплату специалиста технического отдела в сфере строительства в 40-60 тысяч рублей. По данным производственного календаря на 2014 год в РФ 247 рабочих дней,[[91]](#footnote-91) что при продолжительности среднего месяца в 30,42 дня дает продолжительность рабочего месяца в 20,6 дней. Частное от средней зарплаты в 50 тысяч и произведения средней продолжительности рабочего месяца и 8 часов рабочего дня дают 303,4 рубля/час – часовую ставку специалистов данного уровня квалификации.

Временные издержки оценить сложнее, так как отсутствует административный регламент по выдаче ТУ, в котором были бы четко прописаны сроки оказания данной услуги. В результате экспертного интервью было получено значение показателя в 20-30 минут + очередь, в которой приходится стоять еще 20-30 минут. Транспортные временные издержки оценить еще сложнее, так как этот показатель зависит от конкретных условий расположения офиса компании и Проекта, по фактическому расположению которого и оказывается услуга по выдаче ТУ. Можно взять среднее для города значения в 40 минут в одну сторону, что в сумме даст 80 минут времени на одно посещение.

Услуга по выдаче ТУ подразумевает два посещения ПТО ГХ, во время первого из которых нужно подать заявку, а во время второго – забрать готовые. На практике, число визитов чаще всего превышает 2. По данным начальника технического отдела строительной компании, в среднем необходимо 2-3 посещения.

С коррупционной составляющей вариативность оценки еще выше. Так, размер взятки эксперты оценивают в размере 20-30 тысяч рублей (за ускоренное получение с графической частью), а коэффициент склонности к коррупционному взаимодействию был оценен в 0,6. При этом важно учитывать, что ПТО ГХ склонны давать к подключению варианты, которые подразумевают наибольшие инвестиции в модернизацию инфраструктуры со стороны застройщика. Коммунальщики при этом могут преследовать как цели развития собственной инфраструктуры, так и цели личного обогащения через навязывание коррупционного взаимодействия для предложения более экономичных вариантов прокладки инженерных коммуникаций. Размер подобной взятки достигает 1-2 млн. рублей, а вероятность такого навязывания 0,3-0,35

Число реализуемых строительных проектов также достаточно сложно оценить, так как рынок достаточно непрозрачный. На сегодняшний день в Москве и области зарегистрированы 1618 строительных и ремонтно-строительных компаний.[[92]](#footnote-92) Количество строительных проектов можно получить, предположив, что половина из данных компаний занята в строительстве и реализует по 1 проекту в год. В таком случае число строительных проектов – 809.

При подобных параметрах формула позволяет оценить экономию от изменения формата предоставления услуги в 375 млн. рублей в год, что эквивалентно практически 11 млн. долларов США.

Следует отметить значительный позитивный эффект на прозрачность, так как размещение схем прокладки инженерных коммуникаций в формате открытых данных существенно повысит доступность информации для рыночных агентов, так как теперь ее можно будет получить непосредственно в офисе через доступ к сети Интернет, а не в результате нескольких посещений ПТО ГХ, и только затем согласовывать с ними наиболее удобные варианты.

Подобное изменение формата предоставления муниципальной услуги также окажет позитивное влияние на снижение коррупции. На сегодняшний день работники жилищное-коммунального хозяйства демонстрируют рентоориентированное поведение по отношению к проектам среднего и крупного бизнеса, реализуемых в сфере их полномочий. Если же взаимодействие представителей строительной компании и ПТО ГХ сократить от нескольких встреч (по данному вопросу) до одной – получение ТУ на основе вариантов, предлагаемых бизнесом, то вероятность коррупционных договоренностей существенно снизится.

Также открытие данных о проложенных коммуникациях может оказать позитивный эффект на экономический рост, так как более эффективное расходование средств позволит строительным компаниям становиться более рентабельными, что в конечном счете повысит их конкурентоспособность и эффективность.

Данный пример также является довольно специфичным и не имеет широкого социального контекста. Поэтому его влияние на подотчетность и вовлеченность граждан минимально. В целом же, можно отметить, что использование открытых данных в данном контексте целесообразно, так как позволит сделать шаг по повышению прозрачности на строительном рынке, а также позитивно скажется на издержках компаний и откроет возможности для экономического роста.

# **Заключение**

Таким образом, по итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, было отмечено, что тенденция к открытости связана с распространением таких парадигм как New Public Management и Good Governance. Первая из них решала проблемы экономической эффективности государства, а вторая имела политическую природу и была направлена на достижение максимальной прозрачности и подотчетности государства. В русле NPM был проведен целый ряд административных реформ во всем мире, и Россия не была исключением. Для повышения эффективности государства были начаты также проекты Электронного Правительства, которые были запущены в практически всех развитых и развивающихся странах. Однако в случае с Россией это не решило проблем коррупции, прозрачности, а также осведомленности граждан о деятельности Правительства и обратной связи. Для решения этих проблем было создано Открытое Правительство, которое было следующим шагом в политике повышения открытости государства. Разработанный Стандарт открытости признавал открытые данные одним из инструментов открытости.

Во-вторых, существующие методики оценки в сфере открытых данных позволяют оценить уровень прогресса телекоммуникационной инфраструктуры, уровень усилий государства по использованию открытых данных в качестве инструмента открытости, прогресс в отношении открытия государством данных, а также качество публикуемых данных. Существенным недостатком является то, что оценка социально-экономического эффекта внедрения открытых данных находится в стадии инициации, и на сегодняшний момент существующие методики преимущественно основываются на экспертных оценках, что делает их весьма условными и наделяет высокой степенью вариации.

В-третьих, было отмечено, что оценка социально-экономического эффекта должна опираться на анализ по 5 направлениям: вовлеченности граждан, прозрачности, подотчетности государства обществу, изменению в издержках, а также влиянию на экономический рост. Влияние данных параметров оценивалось при использовании метода кейс стади применительно к строительной сфере. На примере анализа расчета объема стока ливневых вод было определено, что при открытии данных Росгидрометом могут быть сокращены издержки строительных компаний, а сэкономленные средства могут послужить драйвером для экономического роста. В случае с получением ТУ было отмечено, что если муниципальные унитарные предприятия ПТО ГХ откроют данные о прокладке инженерных коммуникаций в пределах муниципального образования, то это существенно снизит издержки фирмы, в том числе транзакционные, что может оказать позитивный эффект на экономический рост, а также сделает строительный рынок более прозрачным в отношении взаимодействия строительных компаний и чиновников. При этом строительные компании будут в большей степени вовлечены в такое взаимодействие, а снижение коррупции будет означать рост подотчетности государства обществу. В целом, доступ к данным государственного сектора позволит иначе организовать формат предоставления муниципальной услуги: теперь количество итераций между чиновниками и бизнесом сократится, как результат бизнес сам будет предлагать чиновникам различные варианты прокладки коммуникаций, а чиновники – одобрять их.

Таким образом, гипотеза исследования была подтверждена, так как было доказано, что открытие данных государственного сектора сможет изменить сам формат предоставления государственной или муниципальной услуги, что будет являться Парето-улучшением и поможет сделать менее выгодным следование коррупционной модели и более выгодным работу по правилам вследствие их упрощения. Можно предположить, что каждый кластер открытых данных требует своих методик оценки для вызываемого эффекта, один из примеров которых был представлен в работе.

# **Список литературы и источников**

1. Coase, Ronald. The Nature of the Firm // Economica, Vol. 4, No. 16, November 1937 pp. 386-405

Concept of Governance//Education//UNESCO [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-ramework/technical-notes/concept-of-governance, от 3 июня 2014

1. Craglia, M., L. Pavanello and R. S. Smith (2010), “The Use of Spatial Data for the Preparation of Environmental Reports in Europe”, European Commission Joint Research Centre Institute for Environment and Sustainability, Ispra, Italy.
2. Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information // Official Journal L 345 , 31/12/2003 P. 0090 – 0096
3. Doing business 2011: Russian Federation/ Making a difference for Entrepreneurs. - 2011 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. – p. 86.
4. Fornefeld, M. (2009), “The value to industry of PSI: The business sector perspective”, Chapter 4, in National Academy of Sciences (2009).
5. Hood C. A public management for all seasons? //Public administration. – 1991. – Т. 69. –№. 1. – С. 3-19
6. Index Computation // Официальный сайт the Web Index. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/about/methodology/computation/, от 3 июня 2014
7. Kettl D. F. The global public management revolution. – Brookings Institution Press, 2005.
8. Macedo S. et al. Democracy at risk //The Brookings Institution, Washington, DC. – 2005.
9. McKinsey Global Institute. Open data: Unlocking inovation and performance with liquid information. October, 2013. 116 p.
10. MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources) (2006), “Final report of study on exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions”, Executive summary and Final report Part 1 and Part 2.

Obama B. Obama data order. 9.05.2013 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://ru.scribd.com/doc/140409185/Obama-Data-Order, от 3 июня 2014

Oliver E. Williamson: "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract" Journal of Economic Perspectives 16(3), August 2002, 171-195.

1. Open data Census // Open knowledge foundation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://national.census.okfn.org/, от 3 июня 2014
2. Open data Index // Open knowledge foundation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://index.okfn.org/, от 3 июня 2014
3. Open definition. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://opendefinition.org/, от 3 июня 2014
4. PIRA (2000), Commercial exploitation of Europe’s public sector information, Executive summary, Pira International Ltd, University of East Anglia and Knowledge View Ltd, and Final Report, Pira International, European Commission, Directorate General for the Information Society.
5. Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis. – Oxford university press, 2004.
6. Public sector information Directive and Regulations// The National Archives of United Kingdom. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/directive-and-regulations.htm, от 3 июня 2014
7. Re-use of Public Sector Information//Official portal of Ireland. . [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://psi.gov.ie/, от 3 июня 2014

Taylor B. E., Holland T. P., Chait R. P. The new work of the nonprofit board. – Harvard Business School Publishing, 1996. – С. 36-46., С. 41

1. The Open Data Economy: Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data. Capgemini Consulting, 2013. 16 p., p. 6 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.capgemini-consulting.com/resource-file-access/resource/pdf/opendata\_pov\_6feb.pdf, от 3 июня 2014
2. .Tree Diagram, structure 2012 Index. // Официальный сайт the Web Index. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/about/legacy/v2012/structure//, от 3 июня 2014
3. Trower C. A. A new generation of faculty: Similar core values in a different world //Peer Review. – 2010. – Т. 12. – №. 3. – С. 37-50
4. Vickery G. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments //Information Economics, Paris. – 2011. 44 pp.

Web Index Report 2013. 42 p., p. 40. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/wp-content/uploads/2013/11/Web-Index-Annual-Report-2013-FINAL.pdf, от 3 июня 2014

1. Web Index Tree diagram, structure. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/about/legacy/v2012/structure/, от 3 июня 2014
2. Wollmann, Hellmut: Evaluation in public-sector reform: Towards a ‘third wave’ of evaluation?, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham/Northhampton: Edward Elgar, 2003
3. Баркер Роберт С. Подотчетность власти и ее пределы. // Вопросы демократии. Т.2 №5, август 2000. 54 С., С. 6 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://pavroz.ru/files/pododchetnostvl.pdf, от 3 июня 2014
4. «Большое Правительство» улучшит систему госуправления// Видеоблог Дмитрия Медведева. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://blog.da-medvedev.ru/post/190?page=25, от 3 июня 2014
5. Волчинская Е.К. Административная реформа. – 2006., С.551

ВЦИОМ: опрос «ПРАВИТЕЛЬСТВО ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА: ИТОГИ ПЕРВОГО ГОДА РАБОТЫ» 19.04.2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113935, от 3 июня 2014

Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления //of MGIMO-University. – С. 187. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/23politologiya\_gaman-golutvina.pdf, от 3 июня 2014

Грашина М.Н. Электронное правительство: рекомендации для РФ. – 2007. – С.159

1. Доклад об итогах реализации в 2013 году Концепции размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в форме открытых данных. – 2013. 21 С.// Официальный сайт Открытого Правительства. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80ahccvvactsc1ibf.xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/d3a/d3a1d78c5ca9ebd269d38d9ed35ab9d5.pdf, от 3 июня 2014

Ирхин Ю. Электронное правительство: теория и практика // Государственная служба. – 2008. – №4. С. 164-182, С. 164

1. Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство»// Госбук. – 10.05.2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gosbook.ru/node/54202, от 3 июня 2014
2. Каталог российских компаний. 29 мая 2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.russiacompany.ru/reg1/rub1404/index.htm/, от 3 июня 2014
3. Ковальчук А. Финансирование государственной службы // Отечественные записки. – 2004. - №2.
4. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5508409/, от 3 июня 2014
5. Кузин О.Ю. Вовлеченность в политический процесс как элемент демократического гражданства. Тула: ТГПУ, 2010. 8 с., с.3 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://cyberleninka.ru/article/n/vovlechennost-v-politicheskiy-protsess-kak-element-demokraticheskogo-grazhdanstva, от 3 июня 2014
6. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти. Утверждена протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от "26" декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5508409/, от 3 июня 2014
7. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)». М., 2012. 71 c.
8. Многие федеральные целевые программы работают неэффективно//Аргументы и факты. – 06.04.2006. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://gazeta.aif.ru/newsfeed?news=11169, от 3 июня 2014
9. Открытые данные России [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://data.gov.ru/ru, от 3 июня 2014
10. Официальный сайт Word Wide Web Foundation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://webfoundation.org/about/, от 3 июня 2014
11. По Клименко А.В. Структурный этап административной реформы в прошлом – идут глубинные преобразования процессов с учетом интересов граждан и бизнеса [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.opec.ru/1108630.html, от 3 июня 2014
12. Постановление Правительства России от 28 января 2002 г. N 65 о федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" в редакции 09.06.2010
13. Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 года №372 «О федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»
14. Постановление Правительства №721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002-2010 года)»
15. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. N 336 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://base.garant.ru/12175858/, от 3 июня 2014
16. Постановление Правительства от 2 августа 2010 г. №588 Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://gosprogrammy.gov.ru/Main/Start/Documents, от 3 июня 2014

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. №774 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://government.consultant.ru/page.aspx?1621374, от 2 апреля 2014

Производственный календарь на 2014 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.garant.ru/calendar/buhpravo/, от 3 июня 2014

Распоряжение Правительства Российской Федерации № 632-р от 6 мая 2008 года

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1021-р

Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 11 октября 2011 года

Распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. №1782-р [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://base.garant.ru/70233400/, от 3 июня 2014

СНиП 2.04.03-85 от 01.01.1986. Канализация. Наружные сети и сооружения. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.apic.ru/standards/pdf/standards/snip/2.04.03-85.pdf, от 3 июня 2014

Собрание законов РФ. – 2003. – №7. Ст.658

Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти: презентация. М.: НИУ ВШЭ, 2013. 19 слайдов, слайд 7

Сумленный С. Нежеланный стимул. // Эксперт. №1(640) – 28.12.2008. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://expert.ru/expert/2009/01/nezhelannuy\_stimul/, от 16 апреля 2014

Указ Президента России № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» от 23 июля 2003 года

Указ Президента РФ «О министре РФ» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/downloads/ukaz.jpg, от 3 июня 2014

Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 года №601

Формирование в России// Открытое Правительство [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/opengov/, от 3 июня 2014

Хартия открытых данных «Группы восьми»: техническое приложение / Неофициальный перевод Открытого Правительства РФ. – 06.2013. 8 с., с.1-5 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80ahccvvactsc1ibf.xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/d89/d89ed307269b705c22da23dcbfb72c54.pdf, от 3 июня 2014

1. Obama B. Obama data order. 9.05.2013 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://ru.scribd.com/doc/140409185/Obama-Data-Order, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-1)
2. Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления //of MGIMO-University. – С. 187. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/23politologiya\_gaman-golutvina.pdf, от 16 мая 2014 [↑](#footnote-ref-2)
3. Vickery G. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments //Information Economics, Paris. – 2011., p.11 [↑](#footnote-ref-3)
4. Hood C. A public management for all seasons? //Public administration. – 1991. – Т. 69. –№. 1. – С. 3-19, С.4 [↑](#footnote-ref-4)
5. Concept of Governance//Education//UNESCO [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-

   framework/technical-notes/concept-of-governance, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-5)
6. Taylor B. E., Holland T. P., Chait R. P. The new work of the nonprofit board. – Harvard Business School Publishing, 1996. – С. 36-46., С. 41 [↑](#footnote-ref-6)
7. Trower C. A. A new generation of faculty: Similar core values in a different world //Peer Review. – 2010. – Т. 12. – №. 3. – С. 37-50. С. 39 [↑](#footnote-ref-7)
8. Указ президента России В. В. Путина № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» от 23 июля 2003 года [↑](#footnote-ref-8)
9. Ковальчук А. Финансирование государственной службы // Отечественные записки. – 2004. - №2., С. 333 [↑](#footnote-ref-9)
10. Собрание законов РФ. – 2003. – №7. Ст.658 [↑](#footnote-ref-10)
11. Волчинская Е.К. Административная реформа. – 2006., С.551 [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же, с. 556-564 [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Правительства России от 28 января 2002 г. N 65 о федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" в редакции 09.06.2010 [↑](#footnote-ref-13)
14. По Клименко А.В. Структурный этап административной реформы в прошлом – идут глубинные преобразования процессов с учетом интересов граждан и бизнеса [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.opec.ru/1108630.html, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-14)
15. Распоряжение Правительства РФ № 1789-р от 11 октября 2011 года [↑](#footnote-ref-15)
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 632-р от 6 мая 2008 года [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановление Правительства №721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия» (2002-2010 года)» [↑](#footnote-ref-17)
18. Там же [↑](#footnote-ref-18)
19. Грашина М.Н. Электронное правительство: рекомендации для РФ. – 2007. – С.159, С.1 [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же [↑](#footnote-ref-20)
21. Doing business 2011: Russian Federation/ Making a difference for Entrepreneurs. - 2011 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. – p. 86, с.2 [↑](#footnote-ref-21)
22. Грашина М.Н. Электронное правительство: рекомендации для РФ. – 2007. – С.159, С.13 [↑](#footnote-ref-22)
23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» [↑](#footnote-ref-23)
24. Ирхин Ю. Электронное правительство: теория и практика // Государственная служба. – 2008. – №4. С. 164-182, С. 164 [↑](#footnote-ref-24)
25. Грашина М.Н. Электронное правительство: рекомендации для РФ. – 2007. – С.159, С.14 [↑](#footnote-ref-25)
26. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 года №601 [↑](#footnote-ref-26)
27. Там же [↑](#footnote-ref-27)
28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1021-р [↑](#footnote-ref-28)
29. ВЦИОМ: опрос «ПРАВИТЕЛЬСТВО ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА: ИТОГИ ПЕРВОГО ГОДА РАБОТЫ» 19.04.2013 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113935, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-29)
30. «Большое Правительство» улучшит систему госуправления// Видеоблог Дмитрия Медведева. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://blog.da-medvedev.ru/post/190?page=25, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-30)
31. Формирование в России// Открытое Правительство [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/opengov/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-31)
32. Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство»// Госбук. – 10.05.2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gosbook.ru/node/54202, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-32)
33. Указ Президента РФ «О министре РФ» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/downloads/ukaz.jpg, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-33)
34. Распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. №1782-р [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://base.garant.ru/70233400/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-34)
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. №774 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://government.consultant.ru/page.aspx?1621374, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-35)
36. Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти: презентация. М.: НИУ ВШЭ, 2013. 19 слайдов, слайд 7 [↑](#footnote-ref-36)
37. Сумленный С. Нежеланный стимул. // Эксперт. №1(640) – 28.12.2008. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://expert.ru/expert/2009/01/nezhelannuy\_stimul/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-37)
38. Wollmann, Hellmut: Evaluation in public-sector reform: Towards a ‘third wave’ of evaluation?, in: Wollmann, Hellmut (ed.), Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham/Northhampton: Edward Elgar, 2003, pp. 1-11. [↑](#footnote-ref-38)
39. Coase, Ronald. The Nature of the Firm // Economica, Vol. 4, No. 16, November 1937 pp. 386-405 [↑](#footnote-ref-39)
40. Oliver E. Williamson: "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract" Journal of Economic Perspectives 16(3), August 2002, 171-195. [↑](#footnote-ref-40)
41. Kettl D. F. The global public management revolution. – Brookings Institution Press, 2005. [↑](#footnote-ref-41)
42. Там же [↑](#footnote-ref-42)
43. Pollitt C., Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis. – Oxford university press, 2004. [↑](#footnote-ref-43)
44. Open definition. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://opendefinition.org/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-44)
45. Article 2. Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information // Official Journal L 345 , 31/12/2003 P. 0090 - 0096 [↑](#footnote-ref-45)
46. Article 5, Ibid [↑](#footnote-ref-46)
47. Article 6, Ibid [↑](#footnote-ref-47)
48. Article 7, Ibid [↑](#footnote-ref-48)
49. Article 8, Ibid [↑](#footnote-ref-49)
50. Re-use of Public Sector Information//Official portal of Ireland. . [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://psi.gov.ie/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-50)
51. Public sector information Directive and Regulations// The National Archives of United Kingdom. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/directive-and-regulations.htm, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-51)
52. ХАРТИЯ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ «ГРУППЫ ВОСЬМИ»: ТЕХНИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ / Неофициальный перевод Открытого Правительства РФ. – 06.2013. 8 с., с.1-5 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80ahccvvactsc1ibf.xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/d89/d89ed307269b705c22da23dcbfb72c54.pdf, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-52)
53. Там же, с. 5-8 [↑](#footnote-ref-53)
54. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. N 336 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://base.garant.ru/12175858/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-54)
55. Многие федеральные целевые программы работают неэффективно//Аргументы и факты. – 06.04.2006. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://gazeta.aif.ru/newsfeed?news=11169, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-55)
56. Постановление Правительства от 2 августа 2010 г. №588 Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://gosprogrammy.gov.ru/Main/Start/Documents, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-56)
57. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)». М., 2012. 71 c. c. 7-11 [↑](#footnote-ref-57)
58. Там же [↑](#footnote-ref-58)
59. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5508409/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-59)
60. Там же- [↑](#footnote-ref-60)
61. Открытые данные России [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://data.gov.ru/ru, от 3 апреля 2014 [↑](#footnote-ref-61)
62. Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти. Утверждена протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от "26" декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5508409/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-62)
63. Open data Index // Open knowledge foundation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://index.okfn.org/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-63)
64. Open data Census // Open knowledge foundation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://national.census.okfn.org/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-64)
65. Connecting People. Empowering Humanity // Официальный сайт Word Wide Web Foundation. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://webfoundation.org/about/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-65)
66. Web Index Report 2013. 42 p., p. 40. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/wp-content/uploads/2013/11/Web-Index-Annual-Report-2013-FINAL.pdf, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-66)
67. Index Computation // Официальный сайт the Web Index. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/about/methodology/computation/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-67)
68. Tree Diagram, structure 2012 Index. // Официальный сайт the Web Index. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/about/legacy/v2012/structure//, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-68)
69. Web Index Tree diagram, structure. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://thewebindex.org/about/legacy/v2012/structure/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-69)
70. Доклад об итогах реализации в 2013 году Концепции размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в форме открытых данных. – 2013. 21 С.// Официальный сайт Открытого Правительства. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://xn--80ahccvvactsc1ibf.xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/upload/iblock/d3a/d3a1d78c5ca9ebd269d38d9ed35ab9d5.pdf, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-70)
71. Там же, с.4 [↑](#footnote-ref-71)
72. Там же, с.6 [↑](#footnote-ref-72)
73. Там же, с. 6-7 [↑](#footnote-ref-73)
74. Там же, с. 8 [↑](#footnote-ref-74)
75. The Open Data Economy: Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data. Capgemini Consulting, 2013. 16 p., p. 6 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.capgemini-consulting.com/resource-file-access/resource/pdf/opendata\_pov\_6feb.pdf, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-75)
76. Там же [↑](#footnote-ref-76)
77. PIRA (2000), Commercial exploitation of Europe’s public sector information, Executive summary, Pira International Ltd, University of East Anglia and Knowledge View Ltd, and Final Report, Pira International, European Commission, Directorate General for the Information Society. [↑](#footnote-ref-77)
78. Vickery G. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments //Information Economics, Paris. – 2011. 44 pp., p. 19 [↑](#footnote-ref-78)
79. MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources) (2006), “Final report of study on exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions”, Executive summary and Final report Part 1 and Part 2. [↑](#footnote-ref-79)
80. Там же [↑](#footnote-ref-80)
81. Craglia, M., L. Pavanello and R. S. Smith (2010), “The Use of Spatial Data for the Preparation of Environmental Reports in Europe”, European Commission Joint Research Centre Institute for Environment and Sustainability, Ispra, Italy. [↑](#footnote-ref-81)
82. Там же [↑](#footnote-ref-82)
83. Fornefeld, M. (2009), “The value to industry of PSI: The business sector perspective”, Chapter 4, in National Academy of Sciences (2009). [↑](#footnote-ref-83)
84. McKinsey Global Institute. Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. October, 2013. 116 p., p.9 [↑](#footnote-ref-84)
85. Там же, с. 10-12 [↑](#footnote-ref-85)
86. Кузин О.Ю. Вовлеченность в политический процесс как элемент демократического гражданства. Тула: ТГПУ, 2010. 8 с., с.3 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://cyberleninka.ru/article/n/vovlechennost-v-politicheskiy-protsess-kak-element-demokraticheskogo-grazhdanstva, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-86)
87. Macedo S. et al. Democracy at risk //The Brookings Institution, Washington, DC. – 2005. [↑](#footnote-ref-87)
88. Баркер Роберт С. Подотчетность власти и ее пределы. // Вопросы демократии. Т.2 №5, август 2000. 54 С., С. 6 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://pavroz.ru/files/pododchetnostvl.pdf, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-88)
89. СНиП 2.04.03-85 от 01.01.1986. Канализация. Наружные сети и сооружения. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.apic.ru/standards/pdf/standards/snip/2.04.03-85.pdf, от 7 мая 2014 [↑](#footnote-ref-89)
90. Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 года №372 «О федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» [↑](#footnote-ref-90)
91. Производственный календарь на 2014 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.garant.ru/calendar/buhpravo/, от 29 мая 2014 [↑](#footnote-ref-91)
92. Каталог российских компаний. 29 мая 2014 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.russiacompany.ru/reg1/rub1404/index.htm/, от 3 июня 2014 [↑](#footnote-ref-92)