

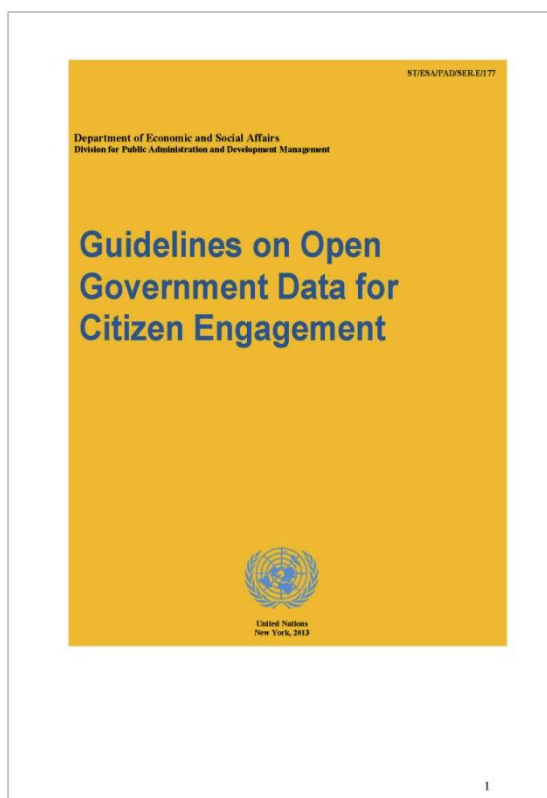
# Обзор

## РУКОВОДСТВО ПО ОТКРЫТЫМ ДАННЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВА ДЛЯ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН



*Настоящий обзор подготовлен Центром исследования правовой политики на основе Руководства «Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement» Департамента по экономическим и социальным вопросам Отдел государственного управления и управления развитием Секретариата ООН. Полная версия Руководства размещена по ссылке:*

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>



*Центр исследования правовой политики не обладает авторскими правами в отношении Руководства «Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement» Департамента по экономическим и социальным вопросам Отдел государственного управления и управления развитием Секретариата ООН.*

*Данный обзор является неофициальным переводом на русский язык отдельных разделов Руководства подготовленным Центром исследования правовой политики и не отражает полное содержание Руководства.*

## РУКОВОДСТВО ИНИЦИАТИВЫ «ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» ДЛЯ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

В последние годы граждане разных стран поднимают вопрос своего участия в процессе принятия решений, участия в политической жизни страны, а также прозрачности и открытости своего государства. Для того, чтобы ответить на возрастающие вопросы, государства во всем мире принимают концепцию "*Открытого правительства*", основанную на 3 важных элементах: прозрачность, участие и взаимодействие.

Открытое правительство также требует *открытой информации* в качестве условий существования. Такое взаимодействие Открытого правительства и открытой информации может играть существенную роль в осуществлении концепции "*Хорошего управления*", путем предоставления площадки для взаимодействия государства и его жителей.

Понятие "*Открытая информация*" означает концепцию открытого доступа к информации для ознакомления с ней, ее использования и распространения без каких-либо ограничений. Государства становятся более прозрачными путем опубликования точной, объективной информации в Интернете для доступа к ней, ее анализа и сравнения с другой информацией любым лицом для любых целей без каких-либо ограничений.

Открытая информация позволяет гражданам лучше понять, как работает их государство, на какие цели уходят их налоги, а также как принимаются решения.

***Руководство по открытым данным правительства для вовлечения граждан (далее - Руководство)***<sup>1</sup> сфокусировано на возможностях открытия государственной информации, а также его пользы для активного участия граждан путем предоставления пошагового руководства и рекомендации лучших практик, разработанных международным сообществом. Данное руководство разработано в целях оказания помощи ответственным за принятие решений по проектированию, реализации, оценке и устойчивому развитию инициатив открытого правительства для участия граждан в его национальном, региональном, местном и культурном контексте. В свою очередь, принципы также объясняют, что существуют и определенные границы и риски открытого правительства такие как, конфиденциальность информации, национальные секреты, конфликты между правом и доступом к информации.

Проектирование и реализация инициативы открытого правительства является процессом, который может быть успешным и устойчиво развитым при условии, что все ключевые концепции и общие цели будут понятны, приняты и разделены для всех заинтересованных лиц. К группе *заинтересованных сторон* относятся граждане, организации гражданского общества, общественные группы, политики, гражданские служащие правительства и общественной администрации, академические

Руководство нацелено на оказание помощи ответственным за принятие решений в рамках правительства моделировать, реализовывать, оценивать и устойчиво развивать инициативу Открытого правительства для вовлеченности граждан на национальном или местном уровнях. Чтобы Руководство стало настоящим полезным ресурсом, необходимо иметь понимание созданных и международно-принятых условий, концепций и принципов инициативы Открытого правительства. В противном случае, условия останутся неясными, концепции будут слабыми, а принципы - размытыми, заявки по глобально используемым индикаторам оценки инициативы Открытого правительства сложными, если не невозможными.

<sup>1</sup> Guidelines on Open Data Government for Citizen Engagement. URL:

<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>

круги и частный сектор. Все они имеют различные интересы и требования, но все они должны быть приглашены в процесс и побуждены участвовать в нем с самого его начала. Формального представительства не достаточно; процесс должен быть организован таким образом, чтобы обеспечить прозрачный диалог с реальной вовлеченностью заинтересованных сторон в процесс принятия решений и их реализации.

### РЕКОМЕНДАЦИИ К РЕАЛИЗАЦИИ РУКОВОДСТВА:



Для максимального принятия и воздействия инициативы открытого правительства рекомендуется идентифицировать всех заинтересованных сторон в обществе и побудить их участвовать в процессе с самого начала



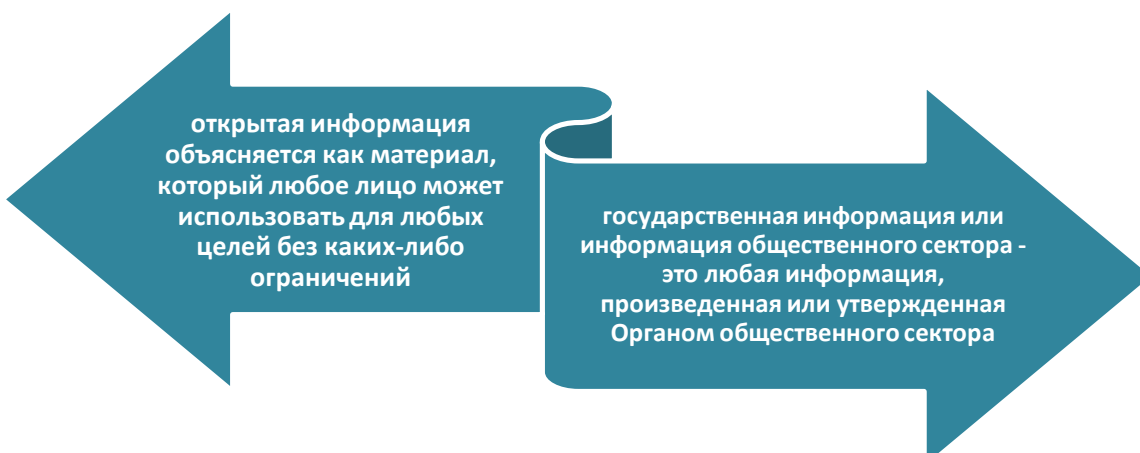
Заинтересованные стороны имеют различные интересы и нужды, и это должно быть принято во внимание с самого начала процесса



Процесс моделирования и реализации инициативы открытого правительства должен быть достоверным, основанным на прозрачном диалоге и доступном участии всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений и процессе их реализации

## РАЗДЕЛ I. ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

Определено 2 основных элемента понятия Открытое правительство:



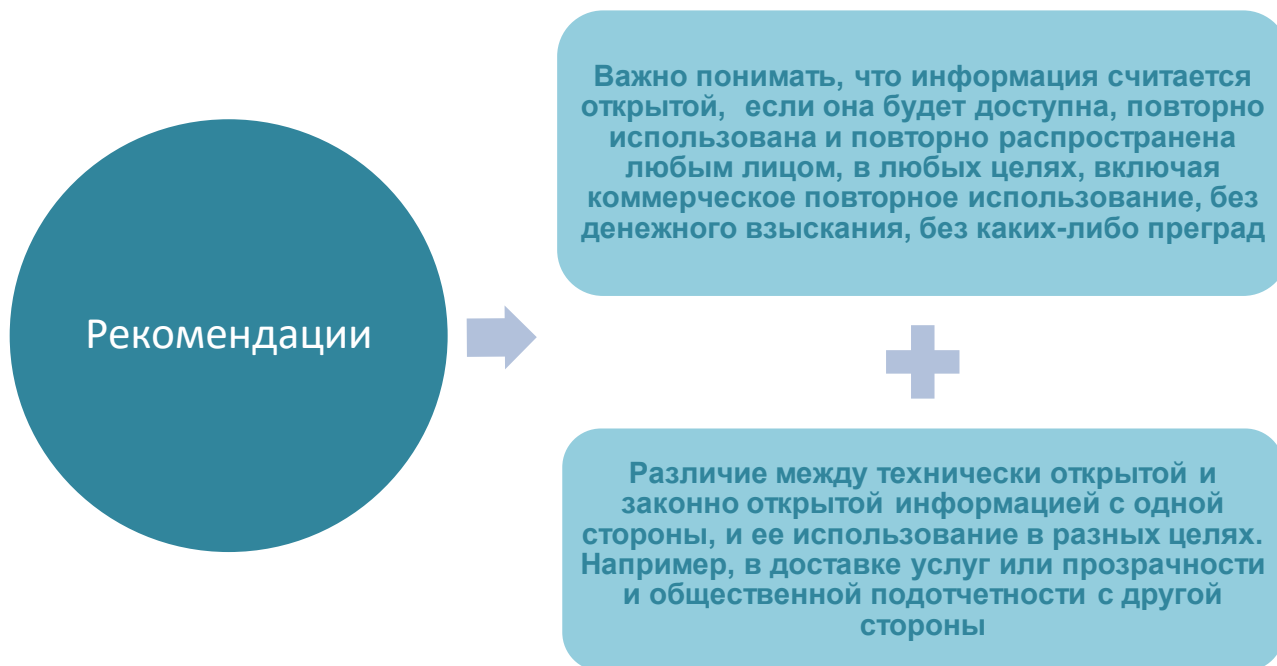
Органы общественного сектора такие как Парламент, министерства, суды и другие государственные органы производят, содержат и обновляют большое количество документов и пакетов данных. К некоторым видам информации относится национальная статистика, информация о бюджете, записи Парламента, географические данные, законы и данные об образовании и транспорте.

Информация считается "открытой", независимо от источника, если она будет доступной, повторно используемой и повторно распространяемой любым лицом, для любых целей, включая коммерческое повторное использование, без денежных взысканий и без каких-либо ограничений.



Большая часть данной информации считается открытой, за исключением персональной информации и информации, которая может быть персонифицирована, или информация, классифицированная по причине национальной безопасности. Однако, не каждая информация может иметь одинаковый потенциал для поддержки вовлеченности граждан и не каждая информация имеет отношение к прозрачности и подотчетности.

Открытое правительство используется, как для государственных данных, имеющих отношение к государственной прозрачности и подотчетности и вовлеченности граждан, так и государственной информацией, которая является открытой и играет роль в усилении общественных услуг доставки, но имеет меньшую или не соответствующую государственной подотчетности и вовлеченности граждан информацию. Примером государственной информации, которая является открытой и полезной для прозрачности, подотчетности и вовлеченности граждан является информация о бюджете и парламентские записи. Примером государственной информации, которая может быть открытой и полезной для доставки услуг и инноваций, является географические данные и транспортные данные.



## ВОВЛЕЧЕННОСТЬ ГРАЖДАН В ПРОЦЕСС ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ

Участие граждан рассматривается как взаимоотношение между государством и гражданами в целях распределения информации и сил в политическом процессе, включая, но не ограничиваясь обеспечением общественных услуг и доставки, и более точно в определении проблем, которые на них влияют, определение возможных путей их разрешения и разработка приоритетов для действий, часто совместно с правительством или другими государственными органами.

Эволюция Интернета, мобильных и социальных сетевых технологий как и другие дополнения к информационным и технологическим коммуникациям способствовала трансформации общественного контроля и внесла вклад в перестановку баланса сил между гражданами и государством. Информационное общество также вызвало движение открытого правительства, которое продвигает прозрачность, подотчетность и участие.

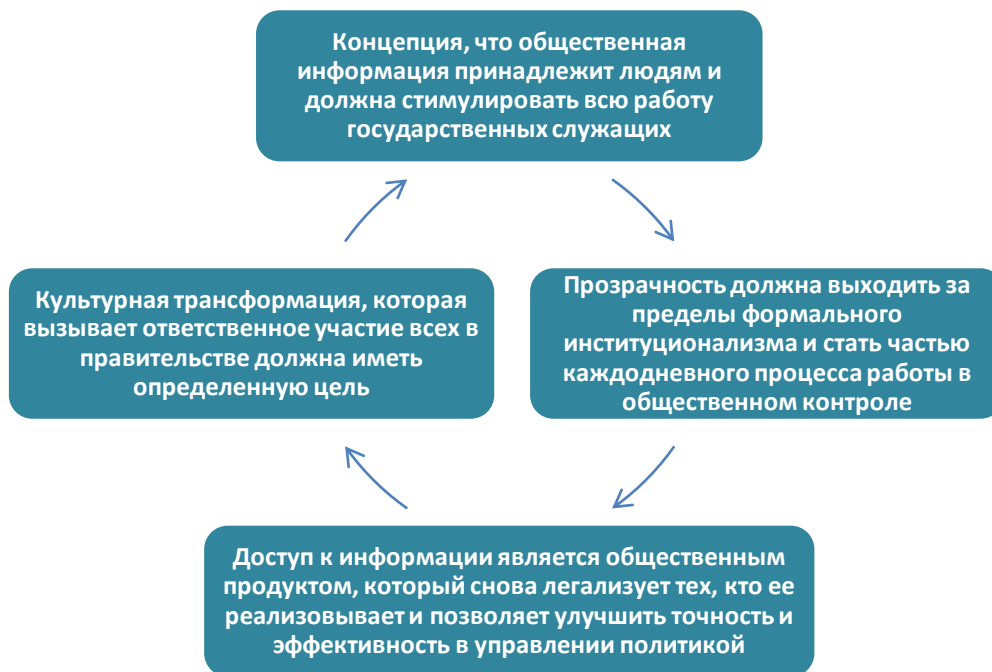
## ПРАВО НА ДОСТУП И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Информация о государственных решениях в общественных отношениях для развития должна быть четкой и доступной всем. Для того, чтобы улучшить прозрачность и подотчетность, правительства должны продвигать широкий спектр информации, коммуникаций и технологий для упрощения и сокращения расходов процесса и вызова более широкого доступа. Распределение информации и использование информационных и коммуникационных технологий должны находиться в приоритете для поддержки планирования.

Существует несколько механизмов для обеспечения граждан механизмами участия в процессе принятия решений. Например, успешные опыты, такие как коллективное планирование, коллективные бюджеты и общественный совет граждан предлагают гражданам каналы для прямого выражения их определенных беспокойств и реальное участие в процессе принятия решений. Необходимо удалить все барьеры, мешающие

доступу к информации для того, чтобы участие в политических процессах проходило при участии "информированных граждан".

**Для улучшения общественного контроля посредством доступа к информации и подотчетности, важно учесть:**



## ВОВЛЕЧЕННОСТЬ ГРАЖДАН

Вовлеченность граждан может принести улучшения в процессе принятия решений, прозрачности и подотчетности. Участием граждан в совместных процессах принятия решений, правительства могут достичь более эффективных и соразмерных целей.

Участие граждан должно проходить на всех стадиях развития политики, сам процесс должен быть интерактивным.

### Ключевые выгоды:

- Повышение чувства ответственности граждан и понимания комплексных проблем;
- Понимание приоритетов друг друга и ценностей и совместное пользование собственности между органами общественного сектора и гражданами для политики и решений, тем самым повышая их легитимность;
- Разработка более информационных и согласованных политических выборов;
- Повышение доверия и чувства взаимодействия между гражданами и органами общественного сектора;
- Возможности для органов общественного сектора приобщиться к креативности и технических ноу-хау граждан

## ПРИНЦИПЫ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Для предоставления практического совета, международное сообщество открытой информации основало ряд принципов для Открытого правительства. Данные принципы

являются полезными, так как они предоставляют рекомендации на основе лучших практик и ориентируют государства во всем мире как публиковать государственную информацию в Интернете. Однако, важно понимать, что существует разница между минимальными критериями для открытой информации (если минимальные критерии не соблюдаются, то информация не является открытой) и теми принципами, которые предоставляют шкалу оценок или последовательность от менее открытой к полностью открытой информации.



Следование минимальным принципам является позитивным моментом в Открытом правительстве. Однако для государств, желающих выйти за этот минимум, необходимо разработать пакет дальнейших принципов. Государствам также необходимо включить в принципы продвижение государственной прозрачности и подотчетности, поддержку вовлеченности граждан и создать законодательные и политические рамки. Для этого государствам необходимы руководства и советы по тому, как применить принципы в лучшей практике.

## РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ШАГИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА ДЛЯ ОТКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ:

### 1. Публиковать государственные данные он-лайн

Государства поддерживают общественный доступ к информации путем опубликования ее он-лайн. Она должна быть в доступном формате и позволяющем повторно ее использовать. Дополнительно, общество должно получить возможность предоставления отзывов и запрашивать общественные записи, на которые государство должно ответить.

### 2. Создать и институционализировать культуру Открытого правительства

- Государство должно разработать и опубликовывать план действий Открытого правительства, который описывает, как каждый государственный орган усилит и разработает прозрачность, общественное участие и взаимодействия;
- Под реализацией подразумевается разработка аналитического отчета для оценки применения принципов и ответной реакции государства, результаты которого должны быть опубликованы;



- Лучшие практики по инновационным идеям для продвижения прозрачности, взаимодействия и общественного участия должны распространяться для последующего развития.

### 3. Создать политические рамки для Открытого правительства

Для укрепления устойчивого развития более открытого государства, должно быть взаимодействие между различными профессиональными дисциплинами в рамках одного государства для определения и развития решений открытого государства. Данный процесс требует пересмотра существующей политики для определения препятствий открытому правительству и для использования новых технологий, где необходимо, выпустить разъясняющие руководства и/или предложить изменения в политических процессах, отмечая, что данное руководство и предложенные изменения будут опубликованы.

#### ВОЗМОЖНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ

##### ПОЛИТИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ:

- недостаток политической поддержки на управленческом уровне
- недостаток оценки окружающей среды
- недостаток интеграции с существующим законодательством и регуляциями
- слабое планирование финансовых ресурсов

##### УРОВЕНЬ ВОВЛЕЧЕННОСТИ:

- слабое продвижение инициативы Открытое правительство и ее целей
- недостаточное участие заинтересованных сторон
- незначительное требование и реальное использование информации
- отсутствующая или слабая цепь обратной связи
- слабое участие граждан
- слабый в своих полномочиях или неопытный персонал в общественной администрации

##### ТЕХНИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ:

- неподходящая или наследственная инфраструктура информационных технологий
- недостаток цифровой информации или информации вообще
- слабое качество информации и взаимодействия

## РАЗДЕЛ II. ПРОЕКТИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВА ОТКРЫТОЙ ИНФОРМАЦИИ

Различные заинтересованные стороны, включая лидеров государства, гражданских служащих, организаций гражданского общества и частный сектор нуждаются в принятии целей инициативы и совместном ее улучшении. На основе предыдущего опыта, создание открытого правительства стало следствием либо реформы общественного сектора, нацеленного на улучшение правления, либо катализатора для ее создания.

Для того чтобы гармонизировать трансформацию процесса с существующими структурами, процессами и целями государства, а также для создания коммуникаций в рамках и между общественными органами, необходимо развитие институционального потенциала в таких областях как разработка политики, реформа общественного сектора, законодательные и регулятивные рамки, стратегическое планирование и изменение управления, а также координация межгосударственных отношений.

### ПОШАГОВЫЙ ПРОЦЕСС ДЛЯ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ИНИЦИАТИВЫ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА



Данные шаги относятся к стратегическому плану:

- Проведение **анализа окружающей среды** (оценки готовности Открытого правительства). Одним из условий инициативы является благоприятная среда. Для этого необходимо провести анализ окружающей среды до момента разработки стратегии и ее реализации. Оценка готовности Открытого правительства поможет государству установить специальные сферы для улучшения и потенциальные ниши для начала инициативы Государства открытой информации.

- Установить **долгосрочное видение**, включая ожидаемый вклад для развития. Для руководства процессом, необходимо установить четкое видение инициативы открытого правительства. Данное видение может быть либо секторальным или по всей системе и должно предназначаться для специальных нужд, препятствий, возможностей или окружающей среды, в которой они будут реализованы. Видение должно соответствовать другим стратегиям, таким как планы национального развития, особенно если они относятся к вопросам стратегии по технологии информации и коммуникации, стратегии национального развития, электронного правительства или государственных реформ.
- Определить **ресурсы**. Эффективное проектирование инициативы открытого правительства зависит от реальной оценки возможных ресурсов и необходимых ресурсов для успешной ее реализации. Виды ресурсов: человеческие и организационные ресурсы, технологические и инфраструктурные ресурсы и финансовые ресурсы.
- Определить **приоритеты и ожидаемый вклад**. Разработка данных приоритетов должна идти при открытом процессе и участии различных заинтересованных лиц и институтов посредством прямых и он-лайн консультаций, общественных слушаний и обсуждения во время круглых столов.
- Установить **стратегические цели и задачи**. Страны могут использовать анализ готовности Открытого правительства для лучшего понимания специальных задач страны, которые должны быть приняты во внимание для успешной реализации инициативы открытого правительства.
- **Определить действия**. Важно определить конкретные действия для соблюдения целей, определенных в стратегии Открытого правительства. Данные действия должны быть разработаны на основе анализа готовности Открытого правительства. Действия могут отличаться от одного государства к другому, но они должны отражать *4 основных принципа открытого государства*:





### РАЗДЕЛ III - РЕАЛИЗАЦИЯ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Данная часть является практическим руководством реализации концепции Открытого правительства на основе двух предыдущих частей текста, являвшихся теоретической базой для данного руководства.

**Первым этапом процесса** реализации концепции Открытого правительства является так называемый План действий. Его обсуждение требует участия как можно большего количества заинтересованных лиц и постоянных обсуждений с правительством деталей процесса реализации концепции. На данном этапе также просчитываются дальнейшие действия по реализации концепции, а также способы мониторинга данного процесса.

**Далее** государство начинает процесс открытия информации в рамках централизованной платформы. Основными блокам данной информации, подлежащей раскрытию являются результаты выборов, списки зарегистрированных компаний, национальные карты высокого разрешения, информация о работе палат парламента, экономические и демографические данные, расписание общественного транспорта, основные данные о загрязнении окружающей среды и т.д. Данные действия производятся на основе принятия соответствующих поправок в законодательстве, а также унификации политики государственных организаций и институтов к доступу информации. Главным результатов данных действий станет увеличение прозрачности работы различных государственных служб.

Дальнейшим этапом работы Плана действий по реализации концепции Открытого правительства является **разработка среднесрочных и долгосрочных задач** по ее реализации.

Разработанный План действий, в первую очередь, должен быть реалистичным и выполнимым, иметь четкие индикаторы его успешности на каждом этапе работы, а также быть полностью прозрачным для понимания общественности.

Концепция Открытого правительства содержит подробное руководство на тему того, как производится открытие доступа к государственной информации. В данном процессе выделяются юридическая и техническая сторона вопроса. С юридической точки зрения открытая государством информация позволяет всем физическим и юридическим лицам пользоваться ей без каких-либо запретов не нарушая законодательство об интеллектуальной собственности. Техническая сторона вопроса предполагает, что вся открытая государством информация должна быть унифицирована в таком электронном формате, который мог бы быть максимально доступен любому простому пользователю. В процессе определения юридических и технических деталей вопроса раскрытия информации каждое государство может пользоваться примерами других государств, разработавших собственные четкие системы доступа к информации.

Концепция Открытого правительства не содержит точного перечня той информации, которая может быть открыта каким-либо государством. Данное решение принимается в каждом конкретном случае как результат постоянных дискуссий и консультаций между государством и общественностью. Концепция предлагает государственным службам подготовить список потенциальных блоков информации, а также цели и ожидания от открытия данных блоков информации. Далее данный список публикуется на специализированном сайте, на котором пользователи могли бы публиковать свои отзывы и комментарии без предварительных регистраций для получения максимального количества ответов. Затем производится обсуждение данных блоков информации с максимальным широким участием заинтересованных лиц со стороны общественности страны, с целью принятия решения об открытии конкретных блоков информации.

**Заключительной частью** процесса открытия информации, которую, однако, необходимо просчитывать с самого начала процесса обсуждения концепции открытия информации, является определение количественных и качественных итогов и индикаторов данного процесса.

Среди **количественных последствий** открытия информации, на которые стоит обращать внимание в первую очередь, это общее количество информации выделенной для открытого доступа, количество созданных за этот счет рабочих мест и т.д. Среди **качественных** фигурируют такие показатели как степень простоты доступа к информации, удовлетворенность качеством работы службы, упрощение работы государственных служб и т.д.

**Индикаторы оценки процесса открытия информации** должны быть совместно выработаны государством и представителями общественности. Данные индикаторы должны в первую очередь предвидеть те социально-экономические риски, которые может повлечь открытие информации. В данном случае совместное обсуждение индикаторов с общественностью может уберечь государство от тех рисков, которые не могут просчитать его институты и организации. Данные индикаторы должны быть максимально простыми и доступными, чтобы не внести замешательство в работу государства и общественных организаций в процессе открытия доступа к какой-либо информации.