



2020



Оценка открытости государственных информационных систем в России

Аналитический доклад

Оценка открытости государственных информационных систем в России

Аналитический доклад

Авторы:

Иван Бегтин, Альберт Бертяков, Михаил Комин,
Ольга Пархимович, Максим Цыганков

Содержание

Основные результаты executive summary	5
Введение	7
1. ГИС в России: базовая информация и лучшие практики функциональной открытости	10
1.1. История развития открытости ГИС в России	11
1.2. Ключевые проблемы регулирования ГИС в России	19
1.3. Количество ГИС в России	21
1.4. Бюджеты ГИС	23
1.4.1. Источники данных о затратах на ГИС и их недостатки	23
1.4.2. Оценка бюджетных расходов на ГИС	27
2. Оценка открытости федеральных ГИС России	34
2.1. Методология оценки открытости федеральных ГИС	35
2.2. Рейтинг открытости федеральных российских ГИС	37
3. Результаты детализированной оценки открытости федеральных ГИС	47
3.1. Оценка открытости некоторых ГИС	48
3.2. Оценка отдельных кейсов открытости российских ГИС	90
3.2.1. ГИИС «Электронный бюджет»	90
3.2.2. Единая межведомственная информационно-статистическая система	94
3.2.3. ФГИС координации информатизации	97
3.2.4. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)	101
3.2.5. АИС «УНРО»	105

Выводы и рекомендации	108
Приложения	113
Приложение 1. Сводная таблица с общим количеством ГИС в России	114
Приложение 2. Методология оценки открытости ГИС в России	120

Основные результаты | Executive summary¹

Счетная палата совместно с АНО «Информационная культура» и АНО «Центр перспективных управленческих решений» представляет продолжение [доклада](#) об открытости государства в России. Фокусом данного исследования стала функциональная открытость федеральных органов власти, ключевой инструмент которой – государственные информационные системы (далее – ГИС).

Именно ГИС в России выступают агрегатором большинства собираемых и генерируемых государством данных. Например, Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС) собирает данные о государственных и муниципальных контрактах; Единый государственный реестр объектов культурного наследия (ЕГРОКН) содержит информацию об объектах культуры на территории России; Федеральная информационная адресная система (ФИАС) – адреса и коды всех российских районов, населенных пунктов, улиц и т.д. Доступность и качество предоставляемых государством данных определяет уровень его функциональной открытости, то есть возможность использования социально и экономически значимой информации бизнесом, НКО, СМИ, региональными и муниципальными органами власти для принятия решений.

Оценка уровня функциональной открытости российских ведомств состояла из следующих блоков:

1. Анализ нормативных правовых актов (далее – НПА), устанавливающих требования к ГИС и их открытости. В результате были выявлены следующие проблемы регулирования: отсутствие четкого определения ГИС и единых зафиксированных на всех уровнях НПА требований к открытости данных в ГИС.
2. Сбор информации о количестве ГИС в России. По уточненным публичным данным Федеральной государственной информационной системы координации информатизации (далее – ФГИС КИ), в России на конец 2019 года имелось 876 ГИС федерального уровня.
3. Анализ информации о бюджетных расходах на ГИС и их доле в общих государственных расходах на ИТ. Публичные источники информации о расходах на ГИС и сферу ИТ обладают существенными недостатками, поэтому расчеты строились на собранной авторами базе данных, сформированной с учетом этих недостатков. На федеральном уровне общие расходы на ИТ в 2017–2019 годах находились в диапазоне от 100 до 130 млрд рублей в год. При этом доля расходов на ГИС в этот период составляла 50–60 % от бюджетов на ИТ (60–75 млрд рублей), включая расходы на центры обработки данных (далее – ЦОД) и инфраструктуру электронного правительства (далее – ИЭП)². Оценка расходов носит характер экспертной оценки и нуждается в уточнении.

1. Авторы искренне благодарят за помощь при подготовке данного доклада П.А. Демидова, В.А. Рудя, В.Ю. Терентьева, В.К. Копытка, М.С. Понкратова

2. Более детальная информация по структуре ИТ-расходов приведена в подразделе 1.4 (стр.27-33)

4. Создание рейтинга открытости федеральных ГИС. Из общей генеральной совокупности в 876 ФГИС для включения в рейтинг были отобраны 50 систем, информация в которых является общественно значимой и имеет потенциал для раскрытия. Каждая ФГИС была оценена экспертами по 12 атрибутам, которые характеризуют доступность информации о самой ГИС и качество открытых данных в ней. По итогам оценки только 8 (16 %) ГИС попали в категорию с высокой степенью открытости, а 29 (58 %) ГИС были отнесены к категориям с низкой степенью открытости или почти закрытым ГИС.
5. Детализированная оценка ФГИС, включенных в рейтинг открытости. Для каждой из 50 проанализированных систем авторы составили «профиль» с описанием ключевых преимуществ и недостатков по критериям «Доступность информации» и «Качество открытых данных». Также авторы провели детализированный анализ пяти ФГИС, попавших в разные группы рейтинга. Для каждой из них были сформулированы «лучшие практики», которые могут учитывать операторы других систем.

По результатам оценки были сформулированы следующие рекомендации:

- усилить акцент в государственной политике открытости на открытость ведомств в части качества собираемых и публикуемых данных, их доступность для использования конечными потребителями, прежде всего, бизнесом, НКО, СМИ, представителями гражданского общества;
- разработать и закрепить в законодательстве четкое определение термина «государственная информационная система», отделив это понятие от других типов информационных систем (ИС специальной деятельности, сайтов (порталов) органов государственной власти и т.д.);
- закрепить обязательные требования к раскрытию данных в ГИС, в том числе положений о ГИС, технических заданий на развитие текущих и создание новых систем. Усилить контроль за соблюдением требований по раскрытию данных, а также ответственность ведомств в случае их несоблюдения;
- создать единый ресурс для публичного мониторинга госрасходов на ИТ и ГИС, в частности. На таком ресурсе необходимо размещать информацию о суммарных расходах по всем ГИС России за конкретный год, расходы на каждую конкретную систему за весь ее жизненный цикл, а также расходы на ГИС для каждого конкретного ведомства;
- раскрыть сведения ФГИС координации информатизации в полном объеме в открытом доступе и в формате открытых данных, а не только в виде списка информационных систем;
- доработать систему бюджетной классификации с целью однозначной идентификации бюджетных расходов на объекты информатизации, независимо от уровня осуществления таких расходов.

Представленный доклад – это часть работы по анализу открытости государства в России и только начало работы по анализу ФГИС, которое продолжится в ходе [запланированных мероприятий](#) Счетной палаты.

Введение

Современное понятие открытости государства базируется на трех ключевых элементах: открытости информации, открытых данных и открытом диалоге. Составленный в [предыдущем докладе](#) рейтинг открытости федеральных органов государственной власти в России формировал общее представление о ситуации с ведомственной открытостью, и уделял основное внимание вопросам доступности и открытости информации, размещенной на сайтах федеральных министерств и федеральных агентств. Данный доклад продолжает исследование вопросов открытости в России, делая акцент на втором элементе – функциональной открытости ведомств и открытых данных: их качестве и ресурсах, которые предоставляют к ним доступ.

Исследования показывают,³ что уровень функциональной открытости ведомств, то есть готовность органов власти отдавать имеющиеся данные другим игрокам, прежде всего, бизнесу и НКО, влияет на социально-экономические показатели государства. Более высокая функциональная открытость, высокое качество и полнота публикуемых наборов открытых данных повышает предсказуемость действий государства для бизнеса и дает возможность коммерческим и гражданским инициативам более успешно вовлекаться в решение социально-значимых задач, которые в том числе являются обязанностью государства.

С одной стороны, Счетная палата является высшим органом государственного аудита и использует данные, поставляемые другими ведомствами непосредственно для проведения аудита и оценки, и соответственно сталкивается с проблематикой качества поставляемых данных, их актуальности и полноты. С другой стороны, Счетная палата является также инструментом парламентского контроля и обеспечения подотчетности исполнительных органов власти, а значит имеет обязательства по мониторингу функциональной открытости ведомств и оценке качества публично предоставляемых ими открытых данных.

Согласно положениям Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ), государственные данные в России, предназначенные для использования внутри ведомства или межведомственного обмена, размещаются на специальных ресурсах – Государственных информационных системах (ГИС). ГИСы могут обрабатывать и хранить как общедоступную информацию (из перечня

3. См. например: The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe [URL: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/the-economic-impact-of-open-data>]; Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government // Information systems management. – 2012. – Т. 29. – №. 4. – С. 258-268.
Zeleti F. A., Ojo A., Curry E. Exploring the economic value of open government data // Government Information Quarterly. – 2016. – Т. 33. – №. 3. – С. 535-551.
Shadbolt N. et al. Linked open government data: Lessons from data. gov. uk // IEEE Intelligent Systems. – 2012. – Т. 27. – №. 3. – С. 16-24.

общедоступной информации по Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», далее – Федеральный закон № 8-ФЗ), так и внутреннюю информацию ведомств. Общедоступная информация в ГИС должна быть размещена в том числе в формате открытых данных. Четких требований к размещению открытых данных и информации любого другого типа не существует, несмотря на то, что часто она является не менее значимой для конечных пользователей: граждан, некоммерческих организаций, бизнеса, органов власти регионального и муниципального уровней.

Таким образом, Государственные информационные системы являются ключевыми источниками государственных данных в России и их открытость – это продолжение открытости государства. В рамках данного доклада Счетная палата совместно с АНО «Инфокультура» и АНО «ЦПУР» разработали методику оценки открытости ГИС и сформировали первый рейтинг открытости российских ГИС.

Несмотря на наличие большого количества профильных законов и иных НПА, регулирующих ГИС, понятия «открытость ГИС» и четких требований открытости всех информационных систем не существует в российском законодательстве. В данном докладе понятие «открытость ГИС» базируется на понятии функциональной открытости государственных ведомств и означает следующее:

- открытость и доступность информации, представленной в ГИС, в том числе информации о целях создания ГИС, ее операторе, исполняемых функциях, бюджетах на создание, развитие и эксплуатацию;
- наличие и качество открытых данных, содержащихся в ГИС, которые возможно использовать в целях создания общественных благ (public goods), а также в коммерческих или исследовательских целях;
- возможность и условия интеграции с ГИС в целях оперативного получения или передачи информации в режиме «система-система».

Большая часть ГИС в России на федеральном уровне (таких как, к примеру, Портал государственных и муниципальных учреждений, Портал правовой информации) не имеет даже общедоступных сведений о том, зачем и как они создавались. Более того, значимое число онлайн-ресурсов и систем, создаваемых Правительством Российской Федерации и другими органами власти, наоборот, не имеет статуса ГИС. Точное количество самих ГИС определить затруднительно из-за отсутствия четкого определения ГИС (в соответствующих НПА указаны лишь косвенные критерии отнесения информационной системы к ГИС), а также низкого качества публично размещаемых о них данных. В связи с этим государственные затраты на ГИС непрозрачны (нет единого ресурса, учитывающего траты ведомств на создание, развитие и эксплуатацию ГИС в полном объеме, финансирование такого рода расходов может проходить по разным статьям госбюджета и т. д.).

Данное исследование не охватывает все аспекты работы информационных систем, а фокусируется на вопросах открытости данных, наличия сведений о ГИС в открытом доступе и на интеграции ГИС с другими информационными системами. Даже при таких скромных критериях и проверке только самых очевидных, публичных информационных систем, можно убедиться, насколько текущее регулирование и реализация открытости в России далеки от реальной открытости информационных систем.

ГИС в России:

базовая информация
и лучшие практики
функциональной открытости

1.1. История развития открытости ГИС в России

Первое упоминание термина «государственная информационная система» в официальных документах относится к 1994 году. В Указе Президента Российской Федерации от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации», объявившем о создании Комитета при Президенте Российской Федерации по политике информатизации (Роскоминформа), одна из задач Роскоминформа сформулирована следующим образом:

«Проведение государственной экспертизы государственных информационных, автоматизированных, информационно-вычислительных систем и сетей, систем баз и банков данных (кроме специальных и защищенных), а также обеспечение государственного контроля за их созданием и использованием».

В феврале 1994 года было утверждено Положение о Роскоминформе, где наряду с термином «государственная информационная система» появился также термин «государственный информационный ресурс» (ГИР). В 1995 году в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (далее – Федеральный закон № 24-ФЗ) термину «государственный информационный ресурс» было дано определение:

1. Государственные информационные ресурсы Российской Федерации формируются в соответствии со сферами ведения как:

- федеральные информационные ресурсы;
- информационные ресурсы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее – информационные ресурсы совместного ведения);
- информационные ресурсы субъектов Российской Федерации.

2. Формирование государственных информационных ресурсов в соответствии с пунктом 1 статьи 8 настоящего Федерального закона осуществляется гражданами, органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Термин «информационная система» также определен в Федеральном законе № 24-ФЗ, но без указания таких систем, как государственные. Поэтому именно термин «государственный информационный ресурс» стал ключевым объектом регулирования в сфере государственных ИТ на следующее десятилетие. Принцип открытости государственных информационных ресурсов также впервые зафиксирован в Федеральном законе № 24-ФЗ:

Статья 10. Информационные ресурсы по категориям доступа

- Государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа.

Статья 12. Реализация права на доступ к информации из информационных ресурсов

- Пользователи – граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения – обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам и не обязаны обосновывать перед владельцами этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации. Исключение составляет информация с ограниченным доступом.

Доступ физических и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни.

В 1995 году была опубликована Концепция формирования и развития единого информационного пространства России, в которой были зафиксированы проблемы ведомственной информатизации и пути их решения:

- разобщенность и ведомственная изолированность ИТ-систем и решений, функционирующих в органах государственной власти;
- вытекающая из предыдущей проблема затруднений в обмене информацией между ведомствами и доступа к информации;
- дублирование работ, избыточность и многократный ввод первичной информации;
- удорожание разработки и эксплуатации систем.

В Концепции также впервые была высказана идея обязательного учета информационных систем, создаваемых и развиваемых за счет бюджетных средств:

Общероссийским инструментом, обеспечивающим учет государственных информационных ресурсов, должен стать государственный информационный регистр, в котором будут представлены описания информационных массивов, баз данных и других видов информационных ресурсов, создаваемых за счет бюджета. Использование государственного информационного регистра позволит существенно снизить затраты на создание и поддержание государственных информационных ресурсов.

После публикации Концепции ведение Государственного регистра баз данных было официально узаконено. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 226 «О государственном учете и регистрации баз и банков данных» утвердило «Временное положение о государственном учете и регистрации баз и банков данных». Временное положение было заменено постоянным документом лишь в 2009 году.

Дальнейший вклад в развитие принципов открытости информации в России внесла ФЦП «Электронная Россия» (2002–2010 годы), основной задачей которой стало внедрение технологий «электронного правительства». Открытость информации, содержащейся в ГИР и ГИС, была заявлена в ФЦП как одно из отдельных направлений:

Основными задачами этого направления являются расширение объема информации и перечня информационных услуг, предоставляемых гражданам и хозяйствующим субъектам органами государственной власти и органами местного самоуправления, формирование механизма общественного контроля их деятельности.

Решение этих задач будет основано на следующих принципах:

- открытость деятельности органов государственной власти и общедоступность государственных информационных ресурсов;
- обеспечение оперативного информационного взаимодействия граждан и органов государственной власти, повышение доверия граждан к государству;
- открытость процедур, связанных с проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд.

Термин «государственная информационная система» (ГИС) официально пришел на смену «государственным информационным ресурсам» в 2006 году. Определение ГИС было дано в сохраняющем актуальность и на сегодня Федеральном законе № 149-ФЗ:

Статья 13. Информационные системы

1. Информационные системы включают в себя:

- государственные информационные системы – федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов;

...

Статья 14. Государственные информационные системы

1. Государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях.

Таким образом, в ключевом законе понятие ГИС определяется не напрямую (через признаки и исполняемый функционал), а косвенно (через способы и цели создания информационной системы). Отсутствие ясности в этом определении создало и до сих пор поддерживает возможности для различной трактовки нормы закона при попытке присвоить тем или иным информационным системам ведомств статус ГИС.

В 2009 году был принят один из основополагающих НПА, направленных на обеспечение открытости государственной информации, – Федеральный закон № 8-ФЗ. Пункт «е» части 1 статьи 13 этого Закона указывает на необходимость размещения в сети Интернет:

перечней информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, подведомственных организаций.

Детализация требований данного пункта содержится в подзаконном акте – постановлении Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (далее – Постановление № 953). В части подлежащих публикации сведений о ГИС, находящихся в ведении ФОИВ, требования включают:

- актуальный перечень ГИС, находящихся в ведении ФОИВ, его территориальных органов и подведомственных ему организаций;
- описание условий и порядка доступа заинтересованных лиц к ГИС, в том числе информация о платности доступа к информационным системам либо получения сведений из информационных систем;
- НПА, регулирующие порядок создания, ведения ГИС, а также порядок доступа заинтересованных лиц к информации, содержащейся в ГИС.

В 2009 году появился первый информационный ресурс, обеспечивающий практическую открытость информации в сфере государственных ИТ – реестр федеральных государственных информационных систем (ФГИС), известный более как Реестр ФГИС Роскомнадзора. Он был создан в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» (далее – Постановление № 723) и стал первой работоспособной попыткой автоматизации учета ГИС, создаваемых и эксплуатируемых в госорганах.

Постановление № 723 устанавливало 2 ключевых требования к ФОИВ, вводящим в эксплуатацию ГИС федерального уровня. До ввода в эксплуатацию федеральной ГИС ответственный ФОИВ был обязан:

- принять правовой акт о порядке и сроках ввода в эксплуатацию ФГИС;
- зарегистрировать ФГИС в Реестре ФГИС.

Отдельным пунктом Постановления № 723 всем ФОИВ было предписано в I квартале 2010 года зарегистрировать ФГИС, введенные в эксплуатацию до вступления в силу настоящего постановления. Положением о регистрации ФГИС, которое было утверждено Постановлением № 723, была также предусмотрена ежегодная актуализация сведений в Реестре ФГИС.

За все время работы Реестра ФГИС в нем было зарегистрировано в общей сложности 438 ФГИС, эксплуатировавшихся более, чем 100 операторами (среди операторов ФГИС были не только ФОИВ, но и подведомственные учреждения, и госкорпорации). 99 ФГИС из ранее зарегистрированных были выведены из Реестра. Исключения из Реестра производились либо по причине вывода ФГИС из эксплуатации, либо из-за ранее ошибочного присвоения информационной системе статуса ФГИС.

В течение всего срока существования Реестра ФГИС данные из него публиковались в специальном разделе на сайте Роскомнадзора: в открытом доступе находился набор сведений, предусмотренных Положением о регистрации ФГИС, за исключением документов, которые прикладывались к заявке на регистрацию/актуализацию сведений ведомством – владельцем ФГИС.

Реестр ФГИС просуществовал с 2010 по 2015 год. В ноябре 2015 года действие Постановления № 723 было прекращено постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1235, объявившем о создании ФГИС координации информатизации (ФГИС КИ); предполагалось, что функция учета федеральных ГИС отойдет к этой ФГИС. Реестр ФГИС Роскомнадзора был закрыт, а еще через 2 месяца полностью выведен из эксплуатации. Однако полноценной замены Реестру ФГИС в части публикации открытой информации о ГИС федерального уровня не получилось – публикуемая в формате открытых данных информация из ФГИС КИ не соответствует критериям полноты и качества. Кроме того, не все данные, которые содержались в Реестре ФГИС Роскомнадзора, были необходимым образом перенесены во ФГИС КИ (см. кейс «ФГИС КИ» в параграфе «Оценка отдельных кейсов открытости российских ГИС»).

Дальнейшим развитием идей открытости государственной информации стала утвержденная в 2014 году Концепция открытости ФОИВ, которая устанавливала следующие принципы открытости для работы госведомств:

- принцип информационной открытости – своевременное предоставление информации о деятельности ФОИВ, доступ к которой специально не ограничен федеральными законами, актами Президента и Правительства Российской Федерации, которая является открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в форме открытых данных;
- принцип подотчетности – раскрытие ФОИВ информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечивая возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью ФОИВ.

Для реализации заложенных принципов Концепция предлагала ФОИВ решать следующие задачи:

- обеспечивать предоставление в понятной и доступной форме полной и достоверной информации о целях, задачах, планах деятельности ФОИВ на 2013–2018 годы и ходе их исполнения;
- обеспечивать полноту, достоверность, объективность и своевременность предоставления информации о своей деятельности, подлежащей раскрытию в обязательном порядке в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, предоставляемой по запросам граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества;
- повышать доступность открытых государственных данных для использования гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом, в том числе для повторного использования, обеспечивая свободный доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах ФОИВ, без каких-либо ограничений на их безопасное использование;
- совершенствовать процессы публикации и инфраструктуру открытия данных, определяя приоритеты их формирования и раскрытия с учетом их ценности для общества и затрат на открытие, в том числе на основе обратной связи с пользователями, выявляя и распространяя передовой опыт раскрытия государственных данных, повышая качество опубликованных данных, переводя их в более удобные форматы, добавляя описания (классификацию) и интегрируя (связывая) данные из разных наборов;
- внедрять процессы и инфраструктуру, в том числе электронные сервисы и услуги, для проведения публичных онлайн-консультаций с гражданами и организациями, а также осуществлять онлайн-информирование, обслуживание и предоставление информации о деятельности федерального органа исполнительной власти, одновременно упрощая способы взаимодействия с гражданским обществом.

Одним из последних шагов, направленных на повышение открытости информации в ГИС, стали изменения, внесенные в 2016 году в постановление Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» (далее – Постановление № 365) – главном документе, регулирующем процессы ведомственной информатизации. Внесенные изменения обязали проверять основные мероприятия планов информатизации ФОИВ на предмет соблюдения положений т. н. «приоритетного направления № 5» (ПН5):

- повышение качества и обеспечение доступности государственных информационных ресурсов в том числе в форме открытых данных.

В соответствии с этими изменениями с 2016 года в сведениях мероприятий, представленных во ФГИС КИ, должны быть указаны общее количество перечней общедоступной информации, формируемых в ГИС, а также количество таких перечней, формируемых в форме открытых данных. Причем количественные показатели, указанные в сведениях о мероприятии, должны подтверждаться документами (например, техническими заданиями, в которых предусмотрены работы по формированию наборов общедоступной информации и открытых данных).

Таким образом, в современном российском регуляторном пространстве существует ряд ключевых нормативных правовых актов, устанавливающих требования к государственным информационным системам и открытости информации, содержащейся в этих системах. Перечень действующих НПА, устанавливающих требования к открытости ГИС, представлен в таблице № 1:

Таблица № 1. Актуальные НПА, устанавливающие требования к открытости ГИС

Нормативный правовой акт	Установленные требования
Федеральный закон № 149-ФЗ	Определено понятие «государственная информационная система» (статья 14). Определена взаимосвязь между понятиями «государственная информационная система» и «государственный информационный ресурс» (ГИР) (статья 14, часть 9)
Федеральный закон № 8-ФЗ	Определена обязанность государственных органов и органов местного самоуправления размещать в сети Интернет перечни информационных систем, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа, органа местного самоуправления, подведомственных организаций (статья 13, часть 1, пункт «е»)
Постановление № 953	Определены перечни информации о деятельности Правительства Российской Федерации и ФОИВ правительственного блока, подлежащие размещению в сети Интернет, в том числе обязательная публикация перечня ГИС, находящихся в ведении ФОИВ, на официальном сайте ФОИВ. Определена обязанность Минэкономразвития России по обеспечению мониторинга исполнения постановления ФОИВ и ведения в сети Интернет сводного реестра открытых данных, размещенных ФОИВ в сети Интернет, а также ежегодно, до 1 апреля, представлению в Правительство Российской Федерации доклада об исполнении постановления

Нормативный правовой акт	Установленные требования
Постановление № 365	Определена обязанность ведомств включать в планы информатизации сведения об обеспечении доступа к общедоступным государственным информационным ресурсам, в том числе в форме открытых данных. Введен критерий для оценки соблюдения ведомствами данного требования
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»	Утверждена Концепция открытости ФОИВ, содержащая, в частности, формулировки принципов открытости и задачи, решение которых необходимо для соблюдения принципов открытости

1.2. Ключевые проблемы регулирования ГИС в России

1.2.1. Размытость определения термина «государственная информационная система»

Отдельного четкого определения термина ГИС в российском законодательстве нет. Ряд НПА содержит упоминание этого термина, что позволяет восстановить косвенные критерии, на основании которых из общего массива информационных систем (региональных, муниципальных и иных) можно выделить те, которые относятся к категории государственных. К этим критериям, как правило, относятся:

- цель создания информационной системы; ГИС создаются: «в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях»⁴ либо в целях оказания государственных и/или муниципальных услуг;
- наличие у информационной системы нормативного правового акта (указ президента, постановление правительства, федеральный закон, внутренний правовой акт государственного органа и т. д.), в котором она отнесена к категории государственных, а также НПА, в котором определены госзаказчик и оператор ГИС, прописаны основания ее создания, порядок ввода в эксплуатацию, установлено дальнейшее промышленное использование ГИС и ее развитие.

4. Цитата статьи 14 Федерального закона № 149-ФЗ <http://base.garant.ru/12148555/888134b28b1397ffae87a0ab1e117954/#ixzz6DdyP2JB5>

Таким образом, статус ГИС присваивается лишь на основании косвенных критериев, а однозначно сформулированные признаки отнесения к ГИС отсутствуют. При этом данные критерии фактически возлагают решение о регистрации информационной системы в качестве государственной на сами органы власти – именно ведомства фиксируют в документах цели создания информационной системы и готовят или выпускают соответствующие НПА. Данный принцип отнесения получил дополнительное закрепление при создании реестра ФГИС Роскомнадзора, когда ведомства должны были самостоятельно подавать заявки на регистрацию своих информационных систем в реестре, после чего эти системы получали статус государственных. Наличие только косвенных критериев отнесения информационных систем к категории ГИС затрудняет получение полной и актуальной информации об общем количестве ГИС в России и направляемых на них тратах государственного бюджета.

1.2.2. Отсутствие четких требований по раскрытию информации о ГИС и недостаточный контроль за их соблюдением

Как уже было упомянуто выше, ключевые требования, направленные на функциональную открытость российских ведомств, зафиксированы в Федеральном законе № 8-ФЗ и в Постановлении № 953. Эти НПА устанавливают обязательства органов власти публиковать в сети Интернет перечень находящихся в их управлении информационных систем, регламентирующие их НПА, условия и порядок доступа заинтересованных лиц к данным системам, а также, в отдельных случаях, наборы открытых данных.

Однако в действительности требования соблюдаются не всеми ведомствами, что может быть связано с рядом причин:

- контроль за соблюдением данных требований затруднен в том числе из-за отсутствия актуального и полного перечня информационных систем, находящихся в ведении федеральных, региональных и муниципальных органов власти. Кроме того, надзор за соблюдением требований по раскрытию информации о самих ГИС не выстроен;
- ведомства могут игнорировать нормативные требования в части публикации открытых данных в связи с тем, что самостоятельно определяют свои ГИС как не содержащие открытой информации и потому не подпадающих под требования публикации данных в интернете;
- ГИС, находящиеся в статусе создания и опытной эксплуатации, могут долго не переводиться в статус промышленной эксплуатации, который и накладывает дополнительные обязательства на ведомство по публикации открытых данных, аттестации по информационной безопасности ГИС и т. д. Поэтому ряд ГИС могут значительные сроки (до 5-7 лет) находиться в статусе опытной эксплуатации, при этом получать необходимое бюджетирование и не попадать под дополнительные нормативные обременения, связанные с вводом ГИС в промышленную эксплуатацию;

- проверка Минкомсвязи России требований, содержащихся в основных мероприятиях планов по информатизации ФОИВ на предмет публикации и развития наборов открытых данных в ГИС, носит формальный характер. Проверяющие в большей степени оценивают сам факт наличия общедоступной информации по ГИС и ее размещения, и в меньшей степени уделяют внимание полноте и качеству публикуемой информации. Само понятие «общедоступная информация» не определено в качестве объекта контроля, а лишь упоминается в различных правительственных и ведомственных НПА;
- акцент на формирование в составе ФГИС КИ централизованного реестра сведений о ГИС заявлен с 2016 года, однако степень открытости самой ФГИС КИ невысокая, имеющаяся в ней информация в открытом доступе публикуется лишь частично, что снижает потенциал общественного контроля за данной сферой.

1.2.3. Длительность сроков изменения правовых актов, регулирующих ГИС, и согласования технических заданий

Процессы функционирования ГИС сопряжены с принятием и согласованием соответствующих правовых актов и технических заданий со стороны государственных заказчиков. В связи с принятыми нормами регулирования данные процессы могут серьезно затягиваться, что приводит к постоянным техническим корректировкам ГИС и возникновению трудностей при их эксплуатации.

К примеру, длительная реализация Минкомсвязи России своих функций государственного заказчика в части разработки НПА, устанавливающих требования к Государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ), привела к множественным доработкам ГИС уже после ее ввода в эксплуатацию⁵. В связи с чем возникали технические трудности при внесении данных в ГИС со стороны поставщиков информации, а также само размещение информации в ГИС ЖКХ не всегда происходило в полном объеме.

1.3. Количество ГИС в России

В связи с приведенными выше проблемами нормативного регулирования ГИС, в частности отсутствием четкого определения термина «государственная информационная система» в российском законодательстве, определить точное количество ГИС в России затруднительно.

5. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации программ деятельности федеральным государственным унитарным предприятиям «Почта России», а также эффективности использования бюджетных средств, выделенных предприятию в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» / Бюллетень Счетной палаты № 2 (февраль) 2018 г. <http://www.ach.gov.ru/upload/iblock/635/635d79a3b368f583240911b4a5977d07.pdf>

Существует несколько способов подсчета общего количества ГИС в России.

1. Официальный подсчет ГИС на основе открытых данных ФГИС координации информатизации (ФГИС КИ) и ее ведомства-оператора – Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. Минкомсвязь России наделяет статусом и включает в подсчеты все ГИС, по которым принят соответствующий НПА о вводе в эксплуатацию, разработанный ответственным за данный процесс ведомством – оператором ГИС. Для описания данного типа ГИС Минкомсвязь России использует термин «информационная система обеспечения специальной деятельности» (объект учета категории 10 – ОУ 10 КК). В приказе Минкомсвязи России от 31 мая 2013 г. № 127 (далее – Приказ № 127, Методика учета) дано определение этому термину:

ИС обеспечения специальной деятельности (далее – ИС специальной деятельности) – ИС, предназначенные для автоматизации либо информационной поддержки предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, предусмотренных в федеральных законах, актах Президента Российской Федерации, актах Правительства Российской Федерации в качестве полномочий конкретного государственного органа, а также исполняемых им функций по государственному контролю (надзору (далее - специфические полномочия)).

Согласно открытым данным ФГИС КИ на 2019 год всего в России существовало 1 171 ИС специальной деятельности федерального уровня.

2. Уточненные данные ФГИС КИ. К ИС специальной деятельности, которые подсчитывает ФГИС КИ, также относятся сайты государственных ведомств, которые по функционалу не являются ГИС, но формально (наличие НПА о создании, использование для исполнения ФОИВ своих функций/полномочий, и т. д.) подпадают под определение ИС специальной деятельности. Кроме того, некоторые внесенные во ФГИС КИ ИС специальной деятельности целесообразно не учитывать в подсчетах общего количества ГИС федерального уровня в России, т. к.:
- ведомства - операторы данных ГИС уже были упразднены или расформированы, что должно было привести к выводу данных ГИС из промышленной эксплуатации; к таким относятся, по крайней мере, 80 ИС специальной деятельности⁶;
 - внесенные во ФГИС КИ данные отдельных ИС в ряде случаев дублируются (совпадают название ГИС и ответственный за нее ФОИВ), вероятно дубликаты – это черновые записи, внесенные в перечень и затем ошибочно оставленные в нем из-за недостаточного

6. Согласно самостоятельным подсчетам авторов доклада на 20 января 2020 года.

контроля за публичной информацией ФГИС КИ; к таким дубликатам относятся, по крайней мере, 215 записей, отнесенных к ИС специальной деятельности⁷.

Таким образом, если учесть в исходных данных ФГИС КИ задублированные информационные системы и системы, относящиеся к упраздненным ведомствам, общее количество федеральных ГИС в России – 876⁸.

3. Данные из региональных реестров ГИС. Субъекты Российской Федерации ведут собственные реестры ГИС, используемые региональными органами исполнительной власти, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644⁹ и приказу Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 22 августа 2013 г. № 220¹⁰. Общее число региональных ГИС также определить достаточно сложно из-за низкого качества реестров во многих субъектах Российской Федерации: они не актуализируются по несколько лет или содержат информацию только о самых крупных ГИС. Кроме того, в 17 субъектах Российской Федерации реестры ГИС отсутствуют в открытом доступе в принципе. Тем не менее, если опираться на данные из региональных реестров с высоким качеством заполнения информации, которые, как правило, содержат от 90 до 180 ГИС, общее число региональных ГИС составляет около 8 000-12 000 единиц.

1.4. Бюджеты ГИС

1.4.1. Источники данных о расходах на ГИС и их недостатки

Одно из значимых проявлений недостаточной открытости информации о ГИС – отсутствие единого информационного ресурса, на котором можно было бы найти актуальные и полные сведения о расходах на ГИС. Данный ресурс мог бы содержать информацию в том числе по сравнительным оценкам расходов на информатизацию и позволил бы делать выводы об уровне бюджетной эффективности тех или иных расходов в этой сфере. К таким сравнительным оценкам могут относиться:

-
7. Согласно самостоятельным подсчетам авторов доклада на 20 января 2020 года.
 8. Прим. Подробнее о количестве ГИС по данным ФГИС КИ и другим источникам – см. в Приложении 1.
 9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644 «О федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов».
 10. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 22 августа 2013 г. № 220 «Об утверждении методических рекомендаций для исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению учета и классификации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, создаваемых и приобретаемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также по составу сведений, размещаемых в системе учета информационных систем».

- суммарные затраты по всем ГИС России за конкретный год;
- затраты на конкретную ГИС за весь ее жизненный цикл;
- затраты на все ГИС или отдельную ГИС конкретного ведомства.

При отсутствии такого централизованного ресурса информацию о бюджетных расходах на ГИС необходимо агрегировать и сравнивать из нескольких источников:

1. открытые данные из ФГИС КИ (portal.eskigov.ru).
2. ГИИС «Электронный бюджет» (budget.gov.ru).
3. ЕИС в сфере госзакупок (zakupki.gov.ru).
4. Паспорта национальных и федеральных проектов (нацпрограмма «Цифровая экономика», федеральный проект «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» и др.) и материалы отдельных госпрограмм («Информационное общество», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и др.).
5. Аналитические обзоры в специализированных СМИ (CNews, TAdviser).

Большинство из данных источников обладают существенными недостатками в вопросах размещения информации о расходах на ИТ-сферу, в том числе ГИС.

Портал ФГИС КИ как главный агрегатор информации об остальных ГИС мог бы стать ключевым источником открытых данных о тратах на государственную информатизацию. Несмотря на то, что ФГИС КИ содержит в своей базе данных большую часть информацию об ИТ-закупках федерального уровня, начиная с 2017 года подобная информация на портале публикуется крайне ограниченно. На портале публикуются:

- топ-3 ФОИВ по бюджетным затратам на ИТ по итогам завершившегося календарного года; не опубликованными при этом остаются ИТ-затраты остальных органов власти (рисунок № 1);
- агрегированные данные по расходам в рамках отдельных категорий классификации объектов учета; по этой классификации ГИС относятся к категории 10 «Информационные системы специальной деятельности» (рисунок № 2).

Основные недостатки формата публикации сведений об ИТ-расходах, используемых порталом ФГИС КИ:

- отсутствие возможности получить дезагрегированную информацию по отдельным ГИС («drill-down» анализ); а также проследить расходы по отдельному ФОИВ, отдельной ГИС, отдельной категории объектов учета по годам;

Рисунок № 1. Данные по ИТ-расходам ФОИВ на 21.02.2020 на портале ФГИС КИ – топ-3 ведомств по затратам на ИТ.
Источник: ФГИС КИ

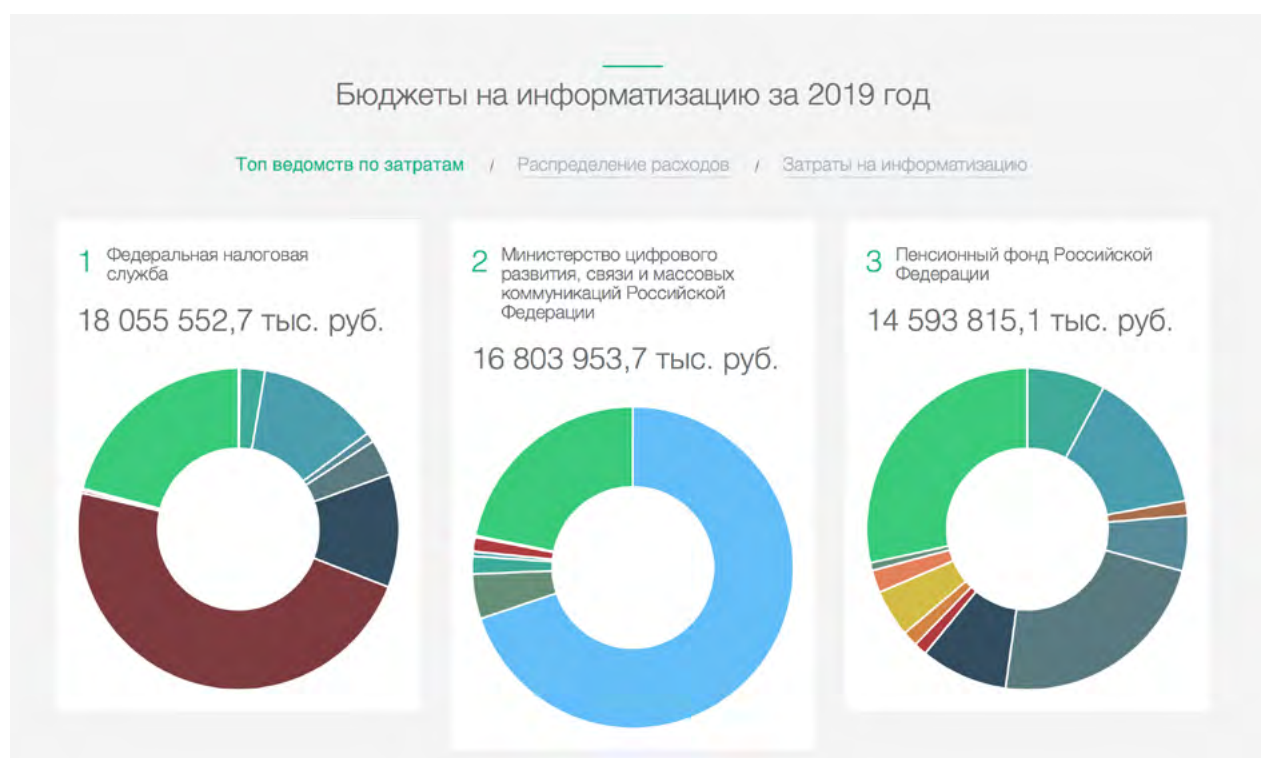


Рисунок № 2. Данные по ИТ-расходам ФОИВ на 21.02.2020 на портале ФГИС КИ – суммарные расходы по категориям объектов учета. Источник: ФГИС КИ



- отсутствие сведений по фактическому исполнению опубликованных бюджетов (приведенные на портале данные по размерам ИТ-бюджетов – это планируемые затраты, а не фактически потраченные деньги);
- отсутствие раздела «история» или иных способов сохранения архивных данных по затратам: публикация информации по завершившемуся году приводит к потере опубликованных сведений за предыдущий год;
- отсутствие сведений об ИТ-бюджетах ряда органов власти федерального уровня, не относящихся к категории ФОИВ (ЦИК России, Верховный Суд Российской Федерации, Государственная Дума, Совет Федерации и др.); требования Постановления № 365 не распространяются на данные ведомства, в связи с этим они не представляют ФГИС Ки данные о своих тратах или представляют их не в полном объеме;
- выделение в отдельную категорию учета расходов на информатизацию – расходов на центры обработки данных (ЦОД) без разделения этого типа затрат по отдельным ГИС; при этом расходы на ЦОД являются фактической частью расходов на ГИС, т. к. ГИС технически требует места хранения и обработки данных (дата-центра).

Данные об ИТ-расходах из ГИИС «Электронный бюджет» также обладают недостатком: ведомства не всегда оформляют свои реальные затраты на ИТ-сферу, именно как затраты на информатизацию. Такие действия ФОИВ в большей степени связаны с несовершенством регулирования закупочной деятельности в ИТ-сфере.

В соответствии с Постановлением № 365 к ИТ-расходам относятся только те, которые производятся с использованием бюджетного кода вида расходов (ВР) 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий». Применение ведомством данного кода ВР означает необходимость согласования планируемых ИТ-закупок с Минкомсвязью России и соблюдения особых процедур проведения ведомственных мероприятий и планов информатизации. Это существенно удлинит цикл закупок ИТ-товаров и услуг. Выявленное Счетной палатой в 2019 году низкое кассовое исполнение нацпрограммы «Цифровая экономика» отчасти было связано с тем, что существенная часть бюджетных расходов по нацпрограмме (25,2 млрд рублей из общего бюджета в 2019 году в 100,2 млрд рублей) проводилась именно с использованием кода ВР 242. В связи с этим ведомства пытаются компенсировать несовершенство регулирования используя формально не запрещенные, но не вполне корректные с точки зрения бюджетного учета и координации госинформатизации, процедуры.

Например, распространена практика проведения расходов на ИТ не по коду ВР 242, а по кодам ВР 241/244 («Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы» и «Прочая закупка товаров, работ и услуг» соответственно) и кодам ВР 611/612 («Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение госзадания на оказание государственных услуг (выполнение работ)» и «Субсидии

бюджетным учреждениям на иные цели» соответственно). Передача бюджетных средств в распоряжение своим подведомственным учреждениям в форме субсидий, то есть уход в ИТ-закупках «из-под» кода ВР 242, избавляет ведомства от необходимости их согласования с Минкомсвязью России, из-за чего нередко существенные объемы расходов на ГИС, особенно в части эксплуатации, не видны регуляторам и не попадают в публикуемые ФГИС КИ сводные данные по федеральным ИТ-расходам (рисунок № 2).

Начиная с 2015 года регулярные ежегодные обзоры по ИТ-расходам ФОИВ публикуются аналитическим центром TAdviser¹¹. В эти обзоры включаются данные по общим размерам ИТ-бюджетов всех ФОИВ, но без детализации по категориям объектов учета, отдельным ГИС и т. п.

В 2015–2016 годах выпуски обзора TAdviser готовились на основе открытых данных АИС УВиРИ и частично верифицировались в части затрат именно на федеральные ГИС по данным, представленным в Реестре ФГИС Роскомнадзора. Однако начиная с 2017 года ситуация с подготовкой публикаций данных по ИТ-бюджетам ФОИВ существенно ухудшилась, т. к. портал АИС УВиРИ, содержащий открытые данные, был выведен из эксплуатации, а Реестр ФГИС Роскомнадзора закрылся. Таким образом, единственными открытыми официальными источниками информации по ИТ-бюджетам ФОИВ остались только планы информатизации, которые публикуются на официальных сайтах ведомств. Но с 2018 года сами планы также стали включать в себя только блоки мероприятий, получивших положительные согласования в Минкомсвязи России. В связи с этим получить официально полную картину ИТ-расходов каждого конкретного ФОИВ стало возможным только в конце года – после публикации последней версии планов, что затруднило сбор и анализ информации.

1.4.2. Оценка бюджетных расходов на ГИС

В связи с описанными выше недостатками данных о государственных затратах на информатизацию в рамках подготовки доклада были агрегированы данные из нескольких источников. Для сравнения эти данные приведены в рамках одной таблицы (таблица № 2).

11. Кем и на что тратился федеральный ИТ-бюджет России в 2018 году. Исследование TAdviser [URL: <http://www.tadviser.ru/a/439182>]

Таблица № 2. Категории расходов на ИТ-сферу в России за 2017-2019 годы., млн руб.

Категория расходов	2017 г.				2018 г.				2019 г.			
	С	Р	Э	Σ	С	Р	Э	Σ	С	Р	Э	Σ
Общие расходы ФОИВ (план – TAdviser)	0	0	0	119 316	0	0	0	122 215	0	0	0	0
Общие расходы ФОИВ (план – ФОИВ)	5 281	29 295	67 979	102 554	3 960	36 416	73 089	113 465	10 052	46 211	72 752	129 015
Общие расходы ФОИВ (факт – ЭБ)	0	0	0	94 367	0	0	0	97 054	0	0	0	65 933
Расходы на ГИС (план – ФГИС КИ)	0	0	0	0	2 921	12 938	13 105	28 964	6 383	19 619	17 199	43 201
Расходы на ЦОД (план – ФГИС КИ)	0	0	0	0	925	10 740	4 755	16 420	0	8 490	4 913	13 403
Расходы на ИЭП (план – ФГИС КИ)	0	0	0	0	0	853	2 864	3 716	1 169	7 872	7 310	16 351

Общие расходы ФОИВ (план – TAdviser) – оценки общих плановых ИТ-расходов федеральных ОГВ по данным ежегодных (2016–2018 гг.) обзоров TAdviser.

Общие расходы ФОИВ (план – ФОИВ) – оценки общих плановых ИТ-расходов федеральных ОГВ по данным опубликованных ведомственных планов информатизации.

Общие расходы ФОИВ (факт – ЭБ) – оценка общих фактических ИТ-расходов федеральных ОГВ по данным ГИИС «Электронный бюджет».

Расходы на ГИС (план – ФГИС КИ) – оценка плановых расходов на ГИС по данным с портала ФГИС КИ.

Расходы на ЦОД (план – ФГИС КИ) – оценка плановых расходов на Центры обработки данных (ЦОД) по данным с портала ФГИС КИ*.

Расходы на ИЭП (план – ФГИС КИ) – оценка плановых расходов на инфраструктуру электронного правительства (ИЭП) по данным с портала ФГИС КИ.

С – затраты на создание.

Р – затраты на развитие.

Э – затраты на эксплуатацию.

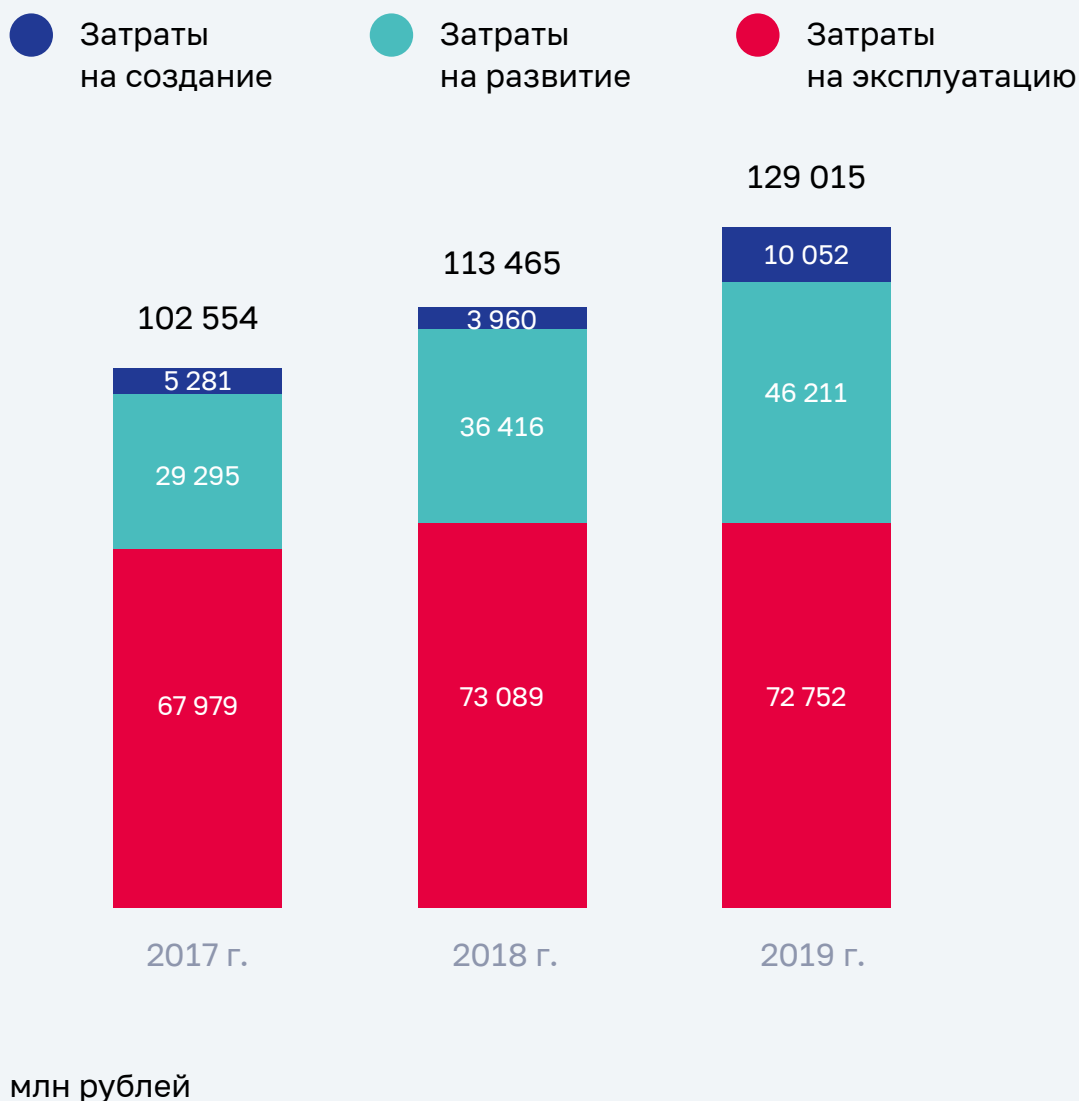
Σ – суммарные затраты.

* Прим. Расходы на ЦОД и на ИЭП учитываются в данных портала ФГИС КИ отдельно от затрат на ГИС. Авторы доклада считают эти затраты также необходимыми для учета при подсчете общих затрат на ГИС в России хотя бы частично (подробнее см. пункты 1 и 2 данного параграфа).

Общие оценки ИТ-затрат федерального уровня за 2017–2019 годы находятся в диапазоне от 100 до 130 млрд рублей в год (рисунок № 3)¹², демонстрируя плавный рост от года к году. Достаточно высокий темп роста общего объема ИТ-бюджетов в 2019 году обусловлен тем, что в суммарные объемы 2019 года включены расходы по мероприятиям нацпрограммы «Цифровая экономика», отнесенные к виду расходов (ВР) 242.

Рисунок № 3

Динамика общих плановых ИТ-расходов ФОИВ по видам затрат



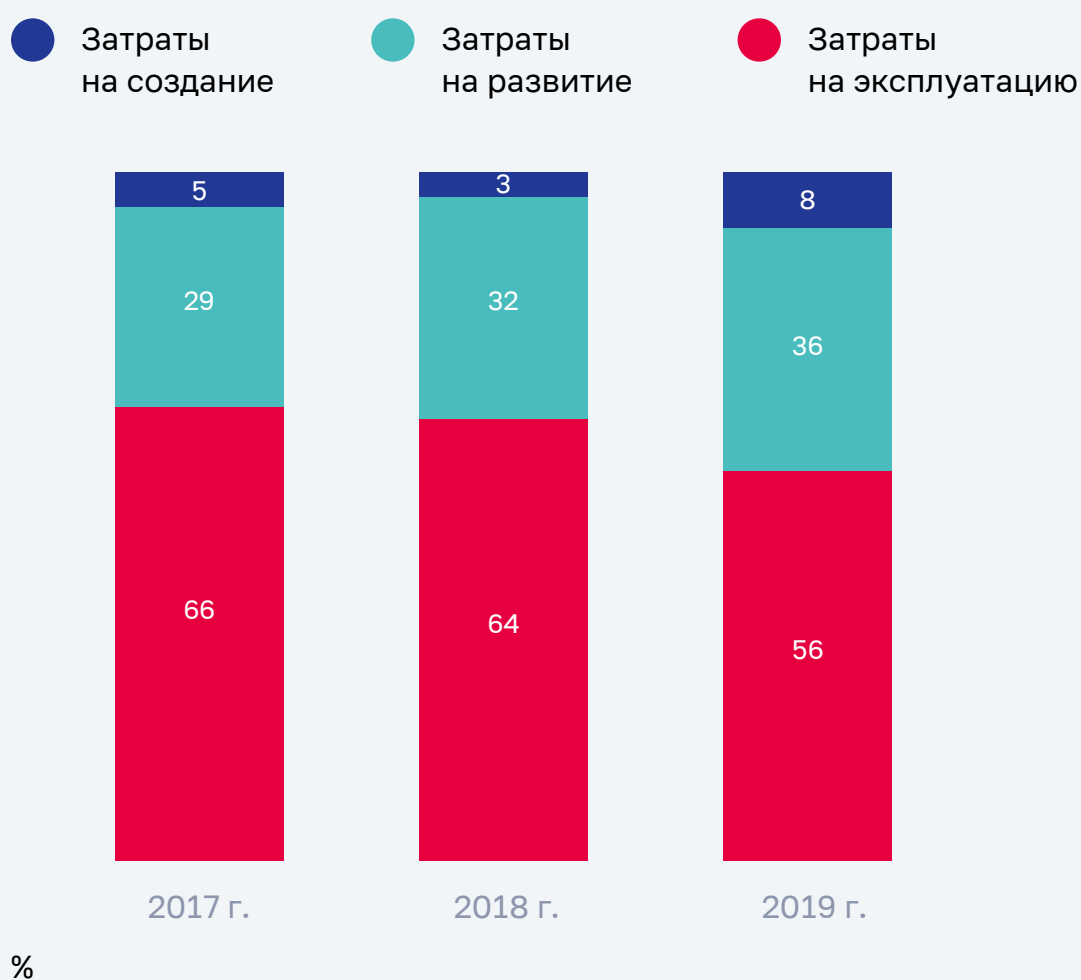
Источник: ведомственные планы информатизации, оценки авторов

12. В эти суммы, кроме расходов на ГИС и ЦОД, входят все расходы федеральных ведомств, осуществляемые по бюджетному коду вида расходов 242, включая затраты на ИС типовой деятельности, связь и передачу данных, компоненты ИТ-инфраструктуры и т.п.

Доля плановых затрат на эксплуатационные ИТ-расходы в общем объеме ИТ-затрат снижается при росте доли затрат на создание и развитие (рисунок № 4). При этом согласно данным ГИИС «Электронный бюджет» соотношение плановых и фактических затрат также имеет явный понижающийся тренд: 2017 год – 92 %, 2018 год – 86 %, 2019 год – около 80 %¹³. В частности, это означает, что закладываемые на государственную информатизацию бюджеты становятся все труднее потратить в срок и в соответствии с установленными требованиями.

Рисунок № 4

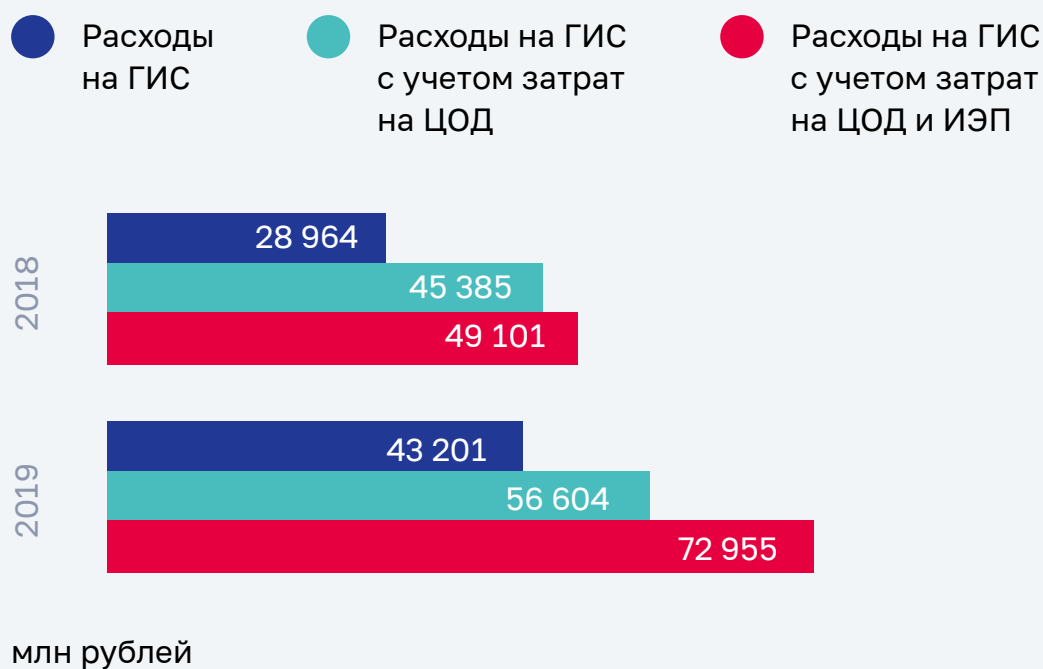
Соотношение общих плановых ИТ-расходов ФОИВ по видам затрат



Источник: ведомственные планы информатизации, оценки авторов

13. Прим. Расход ИТ-бюджетов в 2019 году предварителен и может быть уточнен в ходе обновления информации в ГИИС «Электронный бюджет».

Плановые расходы на ГИС за 2018–2019 годы с учетом затрат на ЦОД и ИЭП



Источник: ФГИС КИ

Общая наблюдаемая на данных за несколько лет статистическая тенденция по расходам на ГИС в общей структуре ИТ-расходов государства демонстрирует следующее:

1. Структура бюджетных расходов, связанных с ГИС, неоднородна: отдельно выделяются затраты на ГИС, на ЦОД (центры обработки данных) и на ИЭП (инфраструктуру электронного правительства), что затрудняет подсчет реальных бюджетных затрат на ГИС. Как правило, до ввода в промышленную эксплуатацию расходы на строительство и оснащение ЦОД не относятся к бюджетам конкретных ГИС, а после ввода в эксплуатацию распределяются между всеми ГИС, базирующимися в ЦОД в соответствии с потребляемыми ресурсами. ИЭП по сути является отдельной категорией «супер-ГИС», включающая в себя Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ), Единую систему идентификации

и аутентификации (ЕСИА), систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и еще ряд ГИС, которые развиваются и сопровождаются как единая комплексная система. Выделить из общих расходов на ИЭП расходы на отдельные ГИС в ее составе достаточно сложно, т. к. в большинстве случаев такие расходы и планируются, и исполняются в рамках единого контракта.

2. Суммарные расходы на ГИС без учета расходов на ЦОД и ИЭП находятся в интервале от 29 до 43 млрд рублей в год, составляя примерно 25-30 % ИТ-бюджетов. Разница расходов в зависимости от того учтены ли в них затраты на ЦОД и ИЭП различаются в 1,6-1,7 раза (рисунок № 5), что в абсолютных значениях составляет 20-30 млрд рублей. В целом, доля расходов на ГИС с учетом расходов на ЦОД¹⁴ и ИЭП в структуре общих ИТ-расходов государства выросла с 2018 по 2019 год и составила 57 %, то есть 72,9 млрд рублей.

Общие выводы по главе I

- Недостатки открытости российских ГИС выявляются еще на момент анализа качества их регулирования, доступности информации об общем количестве ГИС в России и доле бюджетных затрат на ГИС в общих затратах на государственную информатизацию;
- ключевая проблема регулирования ГИС – отсутствие четкого определения ГИС, т. к. статусом государственной информационной система (ИС) наделяется только по косвенным критериям: создание на основании НПА соответствующего уровня (федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации, ведомственный акт) и создание информационной системы с определенной целью (реализация полномочий госорганов, обмен информацией между этими органами, оказание госуслуг);
- отсутствие четкого определения ГИС приводит в том числе к непрозрачности общего количества ГИС в России.
По опубликованным данным ФГИС Ки, общее количество ФГИС в России – 1 171. При этом, если убрать из данного количества дублирующиеся ФГИС, а также ФГИС, принадлежащие уже упраздненным ведомствам, останется 876 ФГИС;

14. Здесь имеются в виду только расходы на ЦОД, осуществляемые с использованием бюджетного кода вида расходов 242

- непрозрачность затрат на ГИС связана с низким качеством открытой информации, публикуемой на порталах ФГИС КИ и ГИИС «Электронный бюджет». ФГИС КИ, призванная выполнять в том числе функцию реестра имеющихся в России информационных систем, не учитывает ГИС, создаваемые и эксплуатируемые в бюджетных учреждениях, не публикует детальную информацию по бюджетам ГИС и сведения по фактическому исполнению данных бюджетов. Существующие нормативные требования в сфере госинформатизации также не позволяют учитывать ряд трат на ГИС, формально осуществляемых ведомствами вне расходов на ИТ;
- структура бюджетных расходов, связанных с ГИС, неоднородна: отдельно выделяются затраты на ГИС, ЦОД и ИЭП, что затрудняет подсчет реальных бюджетных затрат на ГИС. По оценкам авторов доклада, общие затраты на ИТ федерального уровня за 2017–2019 годы находятся в диапазоне от 100 до 130 млрд рублей. При этом доля расходов на ГИС в 2017–2019 годах составляла 50-60 % от ИТ-бюджетов (60-75 млрд рублей), в том числе с учетом затрат на ЦОД и ИЭП.

Оценка открытости федеральных ГИС России

Счетная палата вместе с АНО «Инфокультура» и АНО «ЦПУР» провели оценку открытости ГИС и сформировали рейтинг открытости федеральных ГИС России. В данный рейтинг были включены основные российские ГИС, призванные обеспечить функциональную открытость ведомств, а также доступность для граждан наиболее значимой информации о социально-экономических показателях государства.

2.1. Методология оценки открытости федеральных ГИС¹⁵

Данная оценка открытости государственных информационных систем является экспертной экспериментальной методологией. В критериях оценки используются: требования НПА к информационным системам и ресурсам, методические рекомендации, лучшие международные практики и практики российских регионов. При подготовке методологии авторы учитывали значительные отличия в функциональности государственных информационных систем, по этой причине в методологии собраны только ключевые общие критерии оценки, позволяющие оценить «зрелость» открытости этих информационных систем. При этом авторы доклада отдельно отмечают, что отсутствие нормативно-правовых актов регулирующих открытость некоторых информационных систем не отменяет необходимости их появления в ближайшем будущем.

Цель оценки открытости ГИС – измерение функциональной открытости российских ведомств по отношению к ключевым пользователям информации: гражданам, НКО, бизнесу, а также органам власти регионального и муниципального уровней. Оцениваемая в рамках этого рейтинга функциональная открытость состоит из двух параметров:

- открытость и доступность информации, представленной в ГИС, в том числе информации о целях создания ГИС, ее операторе, исполняемых функциях, бюджетах на создание, развитие и эксплуатацию;
- наличие и качество открытых данных, содержащихся в ГИС, которые возможно использовать в целях создания общественных благ (public goods), а также в коммерческих или исследовательских целях.

Механизм оценки состоял из следующих этапов:

Этап-0: определение генеральной совокупности ГИС и формирование выборки ГИС для оценки;

Этап-1: экспертная оценка доступности сведений как о самой ГИС, так и об информации, размещенной в ней [Категория: Доступность информации];

Этап-2: экспертная оценка открытости данных ГИС [Категория: Открытые данные];

15. Прим. В данном параграфе представлена краткая версия методологии оценки. Полная версия методологии оценки открытости федеральных ГИС России представлена в Приложении 2.

Этап-3: построение сводного рейтинга открытости ГИС на основе полученных результатов Этапа-1 и Этапа-2;

Этап-4: выборочная оценка отдельных ГИС, попавших в различные сегменты сводного рейтинга открытости ГИС.

Базовый метод проведения оценки и построения рейтинга открытости ГИС – балльная экспертная оценка содержания порталов ГИС, сайтов операторов ГИС и иной публичной информации о ГИС по установленным в методологии оценки атрибутам.

На Этапе-0 была сформирована генеральная совокупность из 876 федеральных российских ГИС в России (подробнее – см. Приложение 1). Из данной совокупности для проведения оценки открытости были выбраны 50 ГИС, которые попали в сводный рейтинг. Критерии отбора ГИС для оценки открытости следующие:

- оператором ГИС является российский орган власти федерального уровня;
- ГИС представлена в открытом доступе (наличие публичного сайта ГИС либо наличие карточки ГИС на сайте оператора);
- на ГИС выделялось финансирование за последние 3 года (по данным ФГИС КИ и ГИИС ЭБ);
- наличие (или целесообразность наличия) открытых данных в ГИС (на основе анализа локальных НПА, устанавливающих необходимость или отсутствие необходимости опубликованных открытых данных);
- функционал ГИС охватывает наиболее социально значимые области для конечных пользователей информации (экспертная оценка значимости).

На Этапе-1 ГИС оценивались по критерию «Доступность информации»; атрибутами оценки стали:

- паспорт ГИС;
- документация, описывающая работу ГИС;
- НПА, регламентирующие работу ГИС;
- статистика ГИС в открытом доступе;
- простота использования ГИС;
- профильные материалы для массового пользователя.

Максимальный возможный балл по результатам оценки на Этапе-1: 35 баллов.

На Этапе-2 ГИС оценивались по критерию «Открытые данные»; атрибутами оценки стали:

- наполнение раздела с открытыми данными;
- доступность массовой выгрузки данных;
- документация по структуре данных;

- качество наборов открытых данных;
- доступность API для данных;
- документация к API для данных.

Максимальный возможный балл по результатам оценки на Этапе-2: 40 баллов.

На Этапе-3 был составлен итоговый рейтинг открытости ключевых ГИС России. По итогам оценки в рамках Этапа-1 и Этапа-2, каждой рассмотренной ГИС был определен рейтинг, обозначаемый двухбуквенным сочетанием, в котором первая буква отражает результат оценки по Этапу-1 «Доступность информации»; вторая буква – результат оценки по Этапу-2 «Открытые данные».

Доступность информации — **АВ** — Открытые данные

В соответствии с полученными баллами каждая ГИС могла быть отнесена к одной из четырех категорий – А, В, С или D, где А означает высокую степень открытости, В – среднюю, С – низкую, D – отсутствие необходимой для оценки информации, в том числе в публичном доступе (таблица № 3).

Таблица № 3. Присвоение ГИС категорий открытости на основе полученных баллов

Категория открытости	Интегральная оценка		
		Этап-1 Доступность информации (баллы, max = 35)	Этап-2 Открытые данные (баллы, max = 40)
A	Высокая	24 – 35	27 – 40
B	Средняя	12 – 23	13 – 26
C	Низкая	1 – 11	1 – 12
D	Отсутствие информации	0	0

На Этапе-4 был произведен детальный анализ отдельных ГИС, попавших в различные категории итогового рейтинга. Анализ проводился по следующим параметрам:

- краткие сведения о ГИС, предшественники / история развития ГИС;
- бюджетное обеспечение ГИС;
- ключевые бенефициары (получатели) информации, размещенной в ГИС; отношение бенефициаров к доступности и качеству размещенной информации;
- особенности положения ГИС в рейтинге открытости ГИС, «уроки» открытости данной ГИС.

2.2. Рейтинг открытости федеральных российских ГИС

В рамках методологии оценки открытости российских государственных информационных систем был сформирован рейтинг открытости федеральных российских ГИС. По итогам оценки, 50 ГИС были сформированы в 5 групп:

1. «ГИС с высокой степенью открытости данных» – наиболее открытые российские федеральные ГИС, информация о которых максимально доступна, а качество и полнота публикуемых данных достаточно высокие.
2. «ГИС со средней степенью открытости данных» – в значительной степени открытые российские федеральные ГИС, которые публикуют о себе почти всю необходимую информацию, но качество и полнота данных в них не слишком высокие.
3. «ГИС с низкой степенью открытости данных» – российские федеральные ГИС, которые публикуют недостаточно информации о себе, и наборов открытых данных.
4. «ГИС с незначительной степенью открытости данных» – российские федеральные ГИС, которые иногда публикуют достаточно информации о своей деятельности, но не содержат или почти не содержат наборов открытых данных.
5. «ГИС с закрытой или почти закрытой информацией» – российские федеральные ГИС, информация о которых фактически недоступна, а наборы открытых данных они не публикуют или публикуют в недостаточном объеме или детализации.

Таблица № 4. Рейтинг открытости федеральных ГИС России¹⁶

(млн руб.)

ФГИС	Рейтинг	Сумма расходов за 2019 г.	Сумма расходов за 2017–2019 гг.
I. ГИС с высокой степенью открытости данных			
Федеральная государственная информационная система Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации	AA	н/д ¹⁷	н/д
Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»	AA	2 496,6	5 928,0

16. Приведенные оценки актуальны на 5 февраля 2020 года.

17. Прим. Здесь и далее статус «нет данных» (н/д) в графе с расходами на ГИС означает, что авторы доклада не смогли обнаружить достоверных данных о затратах на создание, развитие или эксплуатацию данной ГИС в опубликованных планах на информатизацию ФОИВ или в данных, размещенных на сайте ЕИС госзакупок.

ФГИС	Рейтинг	Сумма расходов за 2019 г.	Сумма расходов за 2017–2019 гг.
Единая информационная система в сфере закупок	AA	1 128,3	3280,8
Портал государственных и муниципальных учреждений	AB	79,9	307,4
Федеральная информационная адресная система	BA	97,2	156,2
Единый интернет-портал для популяризации культурного наследия и традиций России	BA	29,6	90,4
Единый государственный реестр объектов культурного наследия	BA	0,0	47,8
Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации	BA	3,0	9,4

II. ГИС со средней степенью открытости данных

Государственная автоматизированная информационная система «Управление»	AC	211,2	446,9
Единая межведомственная информационно-статистическая система	BB	29,8	93,1
Портал открытых данных Российской Федерации	BB	3,4	4,1
Портал государственного и муниципального финансового аудита	BC	38,6	124,8
Единая государственная информационная система учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета	BC	34,1	56,8
Единая государственная автоматизированная информационная система учета оборота алкогольной продукции	BC	256,9	398,7
Портал правовой информации pravo.gov.ru	BC	н/д	н/д

ФГИС	Рейтинг	Сумма расходов за 2019 г.	Сумма расходов за 2017–2019 гг.
Федеральный реестр инвалидов (ФРИ)	BC	124,7	422,2
Единая государственная информационная система социального обеспечения	BC	691,2	1 799,7
Единая федеральная автоматизированная информационная система сведений о показах фильмов в кинозалах	BC	н/д	н/д
Автоматизированная информационная система Федеральной службы судебных приставов	CB	449,8	697,9
Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ)	CB	253,5	780,3
Информационный ресурс «Безопасные дороги.РФ»	CB	20,2	58,7

III. ГИС с низкой степенью открытости данных

Государственная автоматизированная система правовой статистики	CC	1747,1	2047,1
Федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок» (ФГИС ЕРП)	CC	453,1	903,3
Единая информационно-аналитическая система безопасности дорожного движения (ЕИАС БДД)	CC	22,9	54,5
Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней	CC	58,4	153,0
Федеральная государственная информационная система координации информатизации	CC	105,2	184,1
Федеральная государственная информационная система досудебного (внесудебного) обжалования (ФГИС ДО)	CC	н/д	н/д

ФГИС	Рейтинг	Сумма расходов за 2019 г.	Сумма расходов за 2017–2019 гг.
Аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемой в рамках государственных программ Российской Федерации (Портал государственных программ Российской Федерации) (АИС ГП)	СС	68,9	85,0
Государственная информационная система обязательного медицинского страхования	СС	262,7	653,3

IV. ГИС с незначительной степенью открытости данных

Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства	AD	8,5	11,3
Федеральная государственная информационная система ценообразования в строительстве	AD	н/д	н/д
Автоматизированная информационная система «Меркурий»	AD	н/д	н/д
Федеральная государственная информационная система в области ветеринарии (ФГИС «ВетИС»)	AD	н/д	н/д
Государственная информационная система промышленности	AD	н/д	н/д
Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)	AD	н/д	н/д
Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН)	BD	1265,9	3981,2
Инвестиционный портал с процедурами визуализации инвестиционных проектов, территорий опережающего развития, обратной связи с инвесторами, предоставления информации об инвестиционном климате Дальнего Востока и возможностях по инвестированию	BD	2,6	5,0

ФГИС	Рейтинг	Сумма расходов за 2019 г.	Сумма расходов за 2017–2019 гг.
Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния	BD	218,6	603,9
Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом»	BD	253,5	780,3
Информационно-поисковая система «Единый портал внешнеэкономической информации»	BD	7,0	10,6
Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»	BD	1 350,8	7 638,9
Автоматизированная информационная система «Открытый бюджет для граждан»	BD	15,0	95,0

V. ГИС с закрытой или почти закрытой информацией

Автоматизированная информационная система учета некоммерческих и религиозных организаций (АИС «УНРО»)	CD	13,6	26,8
Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения	CD	564,4	1 595,5
Система обеспечения законодательной деятельности	CD	н/д	н/д
Автоматизированная информационная система «Национальная электронная библиотека»	CD	н/д	н/д
Федеральная государственная информационная система общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования	CD	н/д	9,07
Электронная база данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей	CD	н/д	0,8

ФГИС	Рейтинг	Сумма расходов за 2019 г.	Сумма расходов за 2017–2019 гг.
Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы РФ (ЕИСУ КС)	CD	787,0	924,6
Единая федеральная информационная система земель сельхозназначения (ЕФИС ЗСН)	DD	33,0	361,5

По результатам оценки к наиболее открытым российским ключевым ГИС относятся всего 8 систем (16 %). При этом наивысший балл (AA) и по доступности (открытости) информации, и по открытым данным получили всего 3 ГИС. Еще 5 ГИС получили наивысший балл хотя бы по одному из этих параметров, при том, что второй параметр также не получил низкие баллы. К ГИС со средней степенью открытости относятся 13 ГИС (26 %); оставшиеся и включенные в рейтинг 29 ГИС (58 %) относятся к категориям с низкой степенью открытости или почти закрытым ГИС (рисунок № 6).

Рисунок № 6

Количество ключевых ГИС по категориям открытости



Операторами ГИС, отнесенными к наивысшей категории, являются всего 4 ведомства:

- Министерство культуры Российской Федерации;
- Министерств финансов Российской Федерации;
- Федеральная налоговая служба;
- Федеральное казначейство.

При этом Минкультуры России можно отнести к абсолютным лидерами рейтинга среди ведомств: 4 из 8 систем первой группы рейтинга являются ГИС Минкультуры России.

Результаты оценки доступности информации значительно выше, чем по качеству открытых данных. Высокие категории открытости «А» и «В» по критерию «Доступность информации» получили 11 (22 %) и 20 (40 %) ГИС соответственно. В то время как к категориям «А» по критерию «Открытые данные» относятся 7 (14 %) систем, а к категории «В» – 6 (12 %) систем, включенных в рейтинг ГИС (рисунок № 7)

Рисунок № 7

Соотношение ключевых ГИС по критериям «Доступность информации» и «Открытые данные»



Средние (взвешенные) баллы по атрибутам оценки в рамках обоих критериев также подтверждают более высокие результаты ключевых ГИС именно в базовом направлении открытости – по критерию «Доступность информации» (рисунок № 8).

Рисунок № 8

Соотношение средних (взвешенных) баллов по атрибутам оценки открытости ГИС



При этом наиболее высокий средний балл у атрибутов:

- «Простота использования ГИС» (3,3 балла)
- «НПА, регламентирующие работу ГИС» (2,6 балла)
- «Паспорт ГИС» (2,4 балла)

Наиболее высокий средний балл по критерию «Открытые данные» у атрибута «Наполнение раздела с открытыми данными» – 1,6 балла.



Кроме того, сравнение средних баллов по атрибутам также демонстрирует тренд на упрощение и повышение иллюстративности ГИС: ведомства размещают все больше графиков для характеристики имеющихся данных в ГИС, делают удобнее пользовательский интерфейс, на сайтах появляются разделы с названием «Открытые данные». Однако рост подобной иллюстративной открытости почти не сопровождается ростом открытости по содержанию:

1. Публикуемые наборы открытых данных в большинстве случаев обладают низкой полнотой, актуальностью; наличие самого раздела «Открытые данные» на сайте не дает гарантии открытости, т. к. в ряде случаев встречаются близкие к имитационным наборы открытых данных, которые в действительности не содержат данных или раскрывают незначительную часть из потенциально имеющихся в распоряжении ведомства данных.
2. Количество ведомств, использующих API для данных, растет медленно (на момент проведения оценки только у 8 ГИС имелось общедоступное API); массовая выгрузка данных доступна лишь у нескольких ГИС, содержащих финансовые данные.

Результаты детализированной оценки открытости федеральных ГИС

3.1. Оценка открытости некоторых ГИС

Рейтинг открытости ключевых ГИС был построен на экспертной оценке каждой ГИС по 12 атрибутам. Помимо балльной оценки атрибута эксперты заполняли поле «комментарий» для (1) последующей кросс-валидации экспертных оценок; (2) получения детализированного анализа каждой ГИС. Полученные таким образом комментарии легли в основу при формировании «карточек» детализированной оценки ГИС, представленных ниже.

Министерство культуры Российской Федерации	
Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации	
goskatalog.ru/portal	
AA	
	
Доступность информации	Доступность информации
Удобный для пользователя интерфейс, хорошо структурированный и подробный поиск информации по каталогу	Отсутствует паспорт ГИС, общая информация о ГИС приведена только в разделе FAQ
Опубликованы детальные руководства для разных типов пользователей	Статистики посещения нет в открытом доступе
Регламентирующие НПА представлены в полном объеме и визуализированы в виде открывающегося списка	Низкая производительность отдельных страниц сайта
Открытые данные	Открытые данные
Наборы открытых данных опубликованы на сайте открытых данных Минкультуры России в соответствии с общими требованиями, структурой и дизайном	Отсутствует дополнительная визуализация набора ОД (кроме таблицы)
Опубликованы детальные руководства для разных типов пользователей	
Описание структуры данных представлено в формате Json	
Доступно API к набору ОД; доступ можно получить через специальный инструментарий сайта ОД Минкультуры России	
Данные в наборе актуальные и достаточно полные	

Федеральное казначейство (Минфин России)

ГИИС «Электронный бюджет»

budget.gov.ru

АА



Доступность информации

Есть раздел «Статистика» с информацией о посещаемости в том числе отдельных страниц ГИС

На сайте оператора доступны форматы взаимодействия с ГИС и необходимые документы для этого

Опубликована документация для администраторов

Доступна инфографика и сводные материалы для пользователей

Открытые данные

В большинстве случаев наборы ОД обновляются в режиме реального времени

Выгрузка наборов ОД доступна в нескольких форматах, в т.ч. и в машиночитаемых

Наборы ОД доступны по API



Доступность информации

Для обычных пользователей доступен только раздел «Путеводитель по portalу», в котором нет инструкций по одному из самых сложных элементов системы — конструктору данных

Отсутствует раздел НПА, содержащий полную подборку документов по ГИС

Открытые данные

Нет статистики скачиваний и просмотра наборов ОД

Для крупных наборов ОД, доступных по API, не представлена возможность массовой выгрузки

Документация, в том числе по структуре размещенных наборов ОД, не всегда полная и актуализированная

Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС)

zakupki.gov.ru

АА



Доступность информации

В разделе «Материалы для работы в ЕИС» представлены подробные руководства пользователей, обучающие видеоматериалы, файлы для настройки рабочего места, информация для участников закупок и руководство по регистрации организаций и пользователей в ЕИС

На портале публикуется законодательство с разделением по федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ и по типам НПА

Доступна визуализация (аналитика) по экономии, планированию, контрактам и договорам по годам и регионам, потенциально интересная массовому пользователю ГИС

Открытые данные

Наборы ОД можно скачать на FTP-сервере (доступна массовая выгрузка)

Файлы со структурой наборов ОД подробные и регулярно обновляются



Доступность информации

Отсутствует раздел «О портале», информация, описывающая паспорт ГИС, цель ее создания и т.д.

Значимые периоды времени (в основном на выходных и в праздничные дни) ГИС находится на техническом обслуживании и ограниченно доступен

Интерфейс и дизайн портала не всегда удобен и понятен для массового пользователя (к примеру, затруднения вызывает поиск по закупкам, контрактам и договорам)

Открытые данные

Отсутствует API для работы с данными

Условия использования наборов данных опубликованы только на сайте оператора

Отсутствие фильтрации при скачивании данных на FTP-сервере

Значимая часть данных вводится в ГИС вручную, что приводит к снижению качества данных



Доступность информации

В разделе «Документы» опубликованы руководства для разных категорий пользователей. Доступны руководства по версии для слабовидящих и мобильной версии

В наличии гит-тур по portalу, видеоматериалы и памятки

Доступен раздел с аналитическими материалами, потенциально интересными массовому пользователю

Открытые данные

Наборы ОД представлены в машиночитаемом формате

Наборы ОД можно скачать на FTP-сервере

Альбомы ТФФ и журналы версий доступны, но только для интеграции

Доступна для просмотра статистика скачиваний и просмотров наборов ОД



Доступность информации

На сайте нет раздела «О портале», в разделе ГИС на сайте оператора портал bus.gov.ru не упоминается, соответствующий подраздел отсутствует

Нет раздела «НПА», но несколько приказов опубликованы в разделе «Документы»

Расположение кнопки «Меню» не является интуитивно понятным

Открытые данные

Отсутствует возможность визуализации и просмотра наборов ОД

Отсутствуют файлы со структурой загруженных наборов ОД, не заполняются паспорта данных

Существующий API не документирован и не афишируется. Установлен низкий лимит на количество запросов

Федеральная информационная адресная система (ФИАС)

fias.nalog.ru

ВА



Доступность информации

Доступ к базовым функциям ГИС (получение выгрузок из БД, оформление заявки на получение информации об адресе) на доступной глубине просмотра: переход в соответствующие разделы ГИС возможен с любой страницы сайта

Имеется руководство пользователя для открытой части ФИАС, а также раздел «Вопросы и ответы», включающий разъяснения по порядку предоставления заявителю сведений об адресах, порядку обновления и присвоения информации об адресе

Открытые данные

Раздел с открытыми данными доступен с главной страницы и содержит существенное количество наборов ОД

Данные публикуются в машиночитаемом формате, дезагрегированы, сопровождаются идентификаторами. Опубликованная структура данных соответствует содержанию набора

Доступна статистика скачиваний набора, массовая выгрузка в нескольких форматах

Доступен документированный API



Доступность информации

Отсутствует базовая статистика о посещаемости ГИС, выгрузке открытых данных, использовании услуг ГИС

Не определены целевые группы пользователей, в отношении которых реализуется функционал ГИС

Раздел с НПА содержит неактуальные версии документов

Открытые данные

Данные регулярно обновлялись с июня по декабрь 2018 года, но в январе-феврале 2020 года обновления наборов ОД не происходило

Единый интернет-портал для популяризации культурного наследия и традиций России

culture.ru

ВА



Доступность информации

Портал имеет современный привлекательный и интуитивно понятный дизайн, для портала разработано мобильное приложение

На портале размещено большое количество профильных, потенциально интересных массовому пользователю материалов; производство и агрегация такого контента является основной функцией портала

На портале есть автоматические счетчики посещаемости (яндекс-метрика, раблер). Портал также отдает статистику агрегаторам, но не позволяет увидеть детальную статистику посещений по каждой странице. Статистика скачивания мобильного приложения доступна

Открытые данные

Наборы ОД в наличии и оформлены как часть портала открытых данных Минкультуры России (<https://opendata.mkrf.ru/>)

Описание структуры наборов ОД достаточно полное, доступная навигация

Качество представленных наборов ОД достаточно высокое, данные полные; доступны несколько форматов скачивания

Выгрузка данных по API доступна при получении специального ключа <https://opendata.mkrf.ru/item/dev#>



Доступность информации

Информация содержится в разделе «О проекте» на основном портале. Раздел трудно найти. Контакт оператора нет

Руководства пользователя и администратора отсутствуют в открытом доступе на портале

Специального раздела на сайте о регламентирующих НПА нет. Однако отдельные НПА (госпрограммы, постановления и приказы о развитии портала) содержатся на сайте оператора (Минкультуры России) в разных разделах

Открытые данные

Доступные через портал открытых данных Минкультуры России наборы от данной ГИС не охватывают все потенциально имеющиеся в рамках этой ГИС данные

opendata.mkrf.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

В разделе «О портале» содержится описание терминологии, целей публикации данных, ссылки на НПА, являющиеся основанием для публикации открытых данных

Доступна статистика по количеству просмотров и скачиваний наборов ОД

Открытые данные

Размещенные наборы ОД структурированы в одном формате и дизайне, размещены в машиночитаемом виде и регулярно обновляются

Структура опубликованных наборов ОД обновлена, подробно описана и публикуется в формате JSON

Опубликованные наборы ОД удовлетворяют минимальным требованиям к их качеству

Наборы ОД доступны по API



Доступность информации

Отсутствует руководство пользователя

Отсутствует статистика посещаемости сайта

Открытые данные

Отсутствует возможность массовой выгрузки размещенных наборов ОД

Единый государственный реестр объектов культурного наследия (АИС ЕГРКН)

opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/

ВА



Доступность информации

ГИС представлена в двух форматах: портал с ограниченным для массового пользователя входом (<https://okn.mkrf.ru/>), а также в виде набора ОД из соответствующего реестра на портале ОД Минкультуры России

Набор ОД также доступен через портал opendata.gov.ru. Отдельно как услугу запрос информации из ГИС предоставляет сайт госуслуг <https://www.gosuslugi.ru/37292/1/info>

Открытые данные

ГИС фактически реализован как набор ОД на портале открытых данных Минкультуры России

Описание структуры набора ОД полное, качество данных в наборе высокое

Доступна массовая выгрузка набора ОД в виде одного файла

Визуализация набора ОД доступна в формате карты

Выгрузка данных по API доступна при получении специального ключа



Доступность информации

Собственный информационный ресурс ГИС обладает ограниченным функционалом (де-факто для массового пользователя доступно только «окно входа»)

В открытом доступе отсутствует информация о руководстве администратора и руководстве пользователя, раздела с регламентирующими ГИС НПА и т.д.

Открытые данные

Непрозрачна полнота представленного набора ОД как реестра всех объектов культурного наследия Российской Федерации

Федеральное казначейство

Государственная автоматизированная
информационная система «Управление»
(ГАС «Управление»)

АС

gasu.gov.ru



Доступность информации

Основные инфопанели ГИС доступны на главной странице сайта ГИС

Базовые функции ГИС доступны на глубине просмотра не более двух уровней

В разделе «Контакты» указаны конкретные лица, ответственные за функционирование отдельных подсистем ГИС

Открытые данные

Раздел открытых данных доступен на сайте, ссылка выведена в общую панель навигации

Данные доступны для скачивания в формате csv

Описание данных доступно в диалоговом окне при обращении к данным по ссылке, в т.ч. описание структуры данных в формате словарей



Доступность информации

Отсутствует информация о целевых группах / категориях пользователей, на которых ориентирована ГИС

Отсутствует деление на руководства пользователей и администраторов

Статистики посещений нет в открытом доступе

Открытые данные

Загруженные наборы ОД в большей степени не уникальны; имеющаяся уникальная информация в ГИС не опубликована

Имеется большое количество пропусков в загруженных наборах ОД

Отсутствует дополнительная визуализация наборов ОД

Отсутствует возможность загрузки наборов ОД по API

Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС)

ВВ

fedstat.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

В разделе «Документы» присутствуют основные регламентирующие НПА

Открытые данные

Большое количество (более 6600) наборов ОД — в основном за счет официальных статистических данных Росстата

Приведен перечень наиболее популярных наборов ОД

Есть возможность конструирования фильтра для отбора интересующих наборов данных

Представлен календарь планового обновления наборов ОД

Представлена статистика по посетителям ГИС и по обновлению показателей



Доступность информации

Информация о ГИС отсутствует на официальном сайте ФОИВ

Отсутствует паспорт ГИС

Пользовательская документация не соответствует актуальной версии ГИС

Открытые данные

Не все наборы ОД обновляются по графику (представленному календарю обновлений); по ряду наборов обновления не было больше года

Ряд представленных наборов имеет низкую практическую значимость

Отсутствует возможность массовой выгрузки наборов ОД

Минэкономразвития России

Портал открытых данных Российской Федерации

data.gov.ru

BB



Доступность информации

В разделе «О проекте» указаны цели создания сайта и функционал (паспорт ГИС)

Доступен гит-тур по portalу и англоязычная версия сайта

Открытые данные

Есть возможность просмотра и визуализации опубликованных наборов ОД



Доступность информации

Раздел «Документы» плохо структурирован и обновляется нерегулярно

Разделы «Форум» и «Блоги» не обновляются

Поставщики данных не отвечают на комментарии, оставленные пользователями

Открытые данные

Данные обновляются нерегулярно, встречаются битые ссылки на наборы данных

Отсутствует возможность массовой выгрузки данных

API плохо структурирован, руководство по API устаревшее

Метаданные не всегда заполняются корректно

Счетная палата Российской Федерации

Портал государственного и муниципального финансового аудита (ГИС ЕГСФК)

portal.audit.gov.ru

BC



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

Большое количество аналитической информации и инфографики, потенциально интересной массовому пользователю

Открытые данные

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

Ссылка на портал отсутствует в новой версии сайта Счетной палаты

На сайте представлен ограниченный набор аналитических материалов

Нет пользовательской документации в текстовой форме — только обучающие видеоролики

Открытые данные

В качестве открытых данных приведены только справочники-классификаторы

Данные не обновлялись с 2017 года

Рособрнадзор

Единая государственная информационная
система учета результатов научно-исследовательских,
опытно-конструкторских и технологических работ
гражданского назначения (ЕГИСУ НИОКТР)

ВС

rosrid.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен
и интуитивно понятен

Представлена инфографика на основе
открытых данных

Открытые данные

Представлен конструктор ОД на портале



Доступность информации

Отсутствует паспорт ГИС

Недостаточные комплект и объем пользовательской
документации

Отсутствуют регламентирующие НПА по ГИС

Открытые данные

В открытом доступе представлено небольшое
количество наборов ОД; доступные для выгрузки
наборы ОД фактически не актуальны (период
2015–2016 гг.)

При выгрузке данных формируются файлы
с некорректным расширением

Отсутствует статистика по выгрузке открытых данных

Отсутствует НПА, регламентирующий перечень
и порядок публикации наборов ОД

Единая государственная автоматизированная информационная система учета оборота алкогольной продукции (ЕГАИС)

ВС

egaais.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен; пользовательская документация достаточно представлена в формате видеоинструкций

В разделе «Документы» присутствуют основные регламентирующие НПА

Открытые данные

Большое количество публикуемых наборов ОД, формируемых на базе информации из ГИС, — более 120 наборов

Информацию по отдельным наборам ОД можно скачать вместе; есть файл списка наборов ОД, позволяющий автоматизировать массовую выгрузку



Доступность информации

Отсутствует паспорт ФГИС

В разделе «Документы» присутствуют неактуальные версии регламентирующих НПА

Отсутствуют аналитические материалы, основанные на информации из ГИС

Отсутствует статистика использования системы

Видеоинструкции по использованию системы не отображаются в некоторых браузерах

Открытые данные

Открытые данные публикуются на сайте Росалкогольрегулирования, но на него нет ссылки с сайта ГИС

Многие наборы ОД неактуальны

Отсутствует график обновления наборов ОД



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен

Портал является официальным актуальным источником публикации всех принимаемых НПА

Документация для пользователей представлена в виде детального раздела онлайн-справки

Открытые данные

Раздел с наборами ОД в наличии, но ссылка на него не ведет с основного портала ГИС, что затрудняет его поиск (<http://publication.pravo.gov.ru/od/>)



Доступность информации

Отсутствует паспорт ФГИС

Неполные сведения о регламентирующих НПА есть в разделе «О проекте», но без детализации разграничения полномочий с Минюстом России

Аналитические материалы присутствуют в виде статей, но давно не обновлялись

Отсутствует статистика в открытом доступе

Открытые данные

Раздел с открытыми данными присутствует, но не включает ключевые данные базы законопроектов и законов

Документация о структурах данных отсутствует

Массовая выгрузка наборов ОД невозможна

Отсутствует график обновления наборов ОД

sfri.ru



Доступность информации

Информация о целях и задачах, функционале ГИС представлена в доступной форме с использованием презентационных материалов в разделе «О ФРИ». При этом некоторые презентационные материалы не функционируют (видеопрезентация на главной странице сайта)

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

Представлены инфографические и аналитические материалы, потенциально интересные массовому пользователю

Открытые данные

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

Руководство пользователя и руководство администратора отсутствуют (разделы «Поставщикам» и «Потребителям» не раскрывают порядок использования ФГИС). В некоторых разделах сайта есть отсылки к руководству пользователя на вид сведений InvalidDataRequest (СМЭВ), но отсутствует ссылка на него

Использование функционала ГИС требует дополнительной регистрации через запрос на электронную почту оператора, отсутствует понятная система поиска

Открытые данные

Страница с открытыми данными создана (<https://sfri.ru/opendata>), однако по ссылке на загрузку реестра ОД скачивается xml-документ со ссылкой на сторонний ресурс, не содержащий профильные данные

Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО)

BC

egisso.ru



Доступность информации

Руководство пользователей и администратора ГИС размещены на отдельной странице и достаточно детализированы

Представлены инфографические и аналитические материалы, потенциально интересные массовому пользователю

Информация, представленная в ГИС в личном кабинете гражданина, представляет особый интерес потенциальных получателей мер социальной поддержки

Открытые данные

Раздел с открытыми данными создан в ГИС

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

На странице с паспортом ГИС недостаточно прояснен основной функционал ГИС, отсутствуют контакты оператора

Информация, представленная в ГИС в кабинете аналитика, функционирует с ограничениями (например, скачиваемые данные сохраняются в формате png, скопированной в ячейку excel-таблицы)

На момент проверки социальный калькулятор не функционировал (нельзя было нажать кнопки «применить», «очистить» и «выбрать из перечня мер»)

Статистика посещения сайта разными категориями его пользователей отсутствует. Статистика скачивания наборов данных отсутствует

Открытые данные

Представленные наборы ОД не соответствуют понятию «открытые данные»: их скачивание возможно только через специальный логин в «кабинете аналитика»; отсутствует машиночитаемый формат ОД

Отсутствуют паспорта наборов ОД; условия использования наборов ОД не размещены на портале

Министерство культуры Российской Федерации, Фонд Кино

Единая федеральная автоматизированная информационная система сведений о показах фильмов в кинозалах (Фильмы в кинозалах)

BC

ekinobilet.fond-kino.ru/



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

Паспорт ГИС представлен в том числе как блок FAQ

В наличии контакты оператора на отдельной вкладке

Удобная визуализация ключевой информации ГИС по просмотрам и бюджетам фильмов

Открытые данные

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных

В разделе «Статистика» доступно скачивание информации в формате машиночитаемого PDF (реже – xlsx)



Доступность информации

Отсутствуют руководства пользователя и администратора. В наличии инструкции двум типам пользователей при регистрации в кабинете (<http://ekinobilet.fond-kino.ru/sign-up/>), однако они не дают полноценной картины по использованию ГИС

Доступ в кабинет пользователя на момент проверки был ограничен по техническим причинам

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует, наборы не публикуются

ФССП России

Автоматизированная информационная система
Федеральной службы судебных приставов
(АИС ФССП)

СВ

opendata.fssprus.ru



Открытые данные

Данные публикуются на специальном портале открытых данных ФССП России

Достаточно большое количество наборов ОД – более 30

Есть актуальная статистика скачиваний наборов ОД с возможностью выборки за определенный диапазон дат

Информацию по отдельным наборам ОД можно скачать вместе; есть файл списка наборов ОД, позволяющий автоматизировать массовую выгрузку



Доступность информации

Отсутствует паспорт ГИС

У ГИС нет отдельного портала/сайта

В публичном доступе нет материалов по работе с системой

Открытые данные

Документация о структурах данных отсутствует

Отсутствуют аналитические материалы, основанные на открытых данных

Реестр федерального имущества Российской Федерации

rosim.ru/activities/reestr/rfi

СВ



Доступность информации

На сайте оператора ГИС содержится полная информация о НПА, регулирующих деятельность реестра; информация обновляется

Раздел статистики есть на сайте оператора ГИС. Однако под статистикой там понимается не посещение портала и количество пользователей, а статистика из самого реестра. В разделе в еженедельном режиме подгружаются отчеты об изменениях в реестре в формате слайдов / таблиц

Открытые данные

Набор ОД размещен в соответствующем разделе сайта оператора в общем разделе с другими наборами оператора

Набор ОД содержит необходимое описание структуры данных

Статистика использования набора опубликована, имеется форма для оставления обратной связи по набору

Набор ОД размещен в машиночитаемом и человекочитаемом форматах



Доступность информации

Отсутствует паспорт ГИС, раздел на сайте оператора (Росимущество) содержит сведения о статистике и типе содержащихся данных (рисунком), но текстового описания нет

Руководства пользователя и администратора для ГИС отсутствуют

Отсутствуют профильные материалы, потенциально интересные массовому пользователю ГИС

Открытые данные

API для использования набора ОД недоступны, документация по API отсутствует

Опубликованный набор ОД не раскрывает полноту информации, доступной в рамках данной ГИС

безопасныедороги.рф



Доступность информации

ФГИС имеет отдельный портал в интернете
Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

Открытые данные

Большое количество публикуемых наборов ОД
Публикуемые наборы соответствуют актуальной версии методических рекомендаций
Для каждого набора ОД присутствует описание структуры данных
Регулярное обновление наборов ОД



Доступность информации

Информация о ФГИС отсутствует на официальном сайте ФОИВ
Отсутствует паспорт ФГИС
Отсутствует раздел «Документы»
Для статистики не указаны периоды измерений
Отсутствует аналитика на основе информации из ФГИС

Открытые данные

Отсутствует НПА, регламентирующий перечень и порядок публикации наборов ОД
Опубликованные наборы ОД не раскрывают полноту информации, доступной в рамках данной ГИС
Отсутствует возможность массовой выгрузки наборов ОД

Генеральная прокуратура Российской Федерации

Государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС)

crimestat.ru

CC



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен

Большое количество статистической информации — обусловлено назначением сайта

Открытые данные

Есть возможность массовой выгрузки наборов ОД

Достаточно большое количество аналитической информации в форме статей

Большое количество наборов ОД



Доступность информации

Отсутствует паспорт ФГИС

В публичном доступе нет материалов по работе с системой

Отсутствуют сведения о регламентирующих НПА

Открытые данные

Документация о структурах данных отсутствует

Нет паспортов наборов ОД

Актуальность набора ОД невозможно установить до скачивания набора

Отсутствует статистика скачиваний наборов ОД



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен

Открытые данные

Актуальные наборы ОД

Понятный график обновления наборов ОД

Доступны XSD-схемы описания структуры данных



Доступность информации

Отсутствует паспорт ФГИС

Отсутствуют сведения о регламентирующих НПА

Отсутствуют аналитические материалы

Открытые данные

Отсутствует статистика скачиваний наборов ОД

Нет возможности массовой выгрузки наборов ОД

CC

МВД России

Единая информационно-аналитическая
система безопасности дорожного движения
(ЕИАС БДД)

CC

stat.gibdd.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен
Большой набор статистической информации
Доступно много аналитической информации

Открытые данные

В наличии актуальные данные по тематике ГИС
Есть возможность массовой выгрузки архивных данных



Доступность информации

Отсутствует паспорт ГИС
Пользовательская документация есть в онлайн-виде, но неудобна для использования
Информация ФИС во многом дублирует информацию портала «Безопасные дороги.РФ»
Отсутствуют сведения о регламентирующих НПА

Открытые данные

Есть возможность выгрузки данных, но нет упоминаний про открытые данные
Отсутствует статистика скачиваний наборов данных

Федеральное агентство лесного хозяйства

Единая государственная автоматизированная
информационная система учета древесины
и сделок с ней (ЕГАИС учета древесины
и сделок с ней)

CC

portal.eskigov.ru



Доступность информации

Доступен раздел FAQ, в котором подробным образом
объяснены детали функционирования регулируемой
отрасли

Открытые данные

Раздел «Открытые данные» создан в ГИС



Доступность информации

Отсутствуют паспорт ГИС и раздел
регламентирующих ГИС НПА

Руководство пользователя представлено
в разделе «Новости», что затрудняет его поиск
(<https://lesegais.ru/rukovodstvo-polzovatelya>).
Руководство администратора отсутствует

Профильные для ГИС аналитические материалы
для массового пользователя отсутствуют

Открытые данные

Данные, размещенные в разделе ОД, не являются
открытыми данными по факту: нет машиночитаемого
формата, нет возможности загрузки, нет
структуры описания данных, де-факто это таблица,
размещенная на одной из страниц сайта

В наличии подробное wiki-описание сервиса
интеграции ГИС с внешними АИС

portal.eskigov.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

Пользовательская документация актуальная, подробная и содержит руководства для разных типов пользователей

В разделе «Документы» присутствуют основные регламентирующие НПА

Открытые данные

Достаточно большое количество публикуемых наборов ОД, формируемых на базе информации из ФГИС, — 25 наборов

Публикуемые наборы соответствуют актуальной версии методических рекомендаций

Для каждого набора ОД присутствует описание структуры данных

Регулярное обновление наборов ОД — в среднем, 1 раз в неделю



Доступность информации

Информация о ГИС отсутствует на официальном сайте ФГИС

Отсутствует паспорт ГИС; в разделе «Документы» присутствуют устаревшие версии пользовательской документации и неактуальные версии регламентирующих НПА

Ограниченное количество аналитических материалов, основанных на информации из ГИС

Открытые данные

Отсутствует НПА, регламентирующий перечень и порядок публикации наборов ОД

Опубликованные наборы ОД не раскрывают полноту информации, доступной в рамках данной ГИС

Информация в некоторых ОД не соответствует критериям качества (дублирующаяся информация, неактуальные сведения)

Ряд наборов ОД не имеет практического смысла (невозможно использовать данные для содержательного анализа)

Отсутствует возможность массовой выгрузки наборов ОД

Федеральная государственная информационная система
досудебного обжалования
(ФГИС ДО)

CC

do.gosuslugi.ru



Доступность информации

Портал ГИС интегрирован с Единым порталом госуслуг

Пользовательский интерфейс портала прост, удобен и интуитивно понятен

Присутствуют статистические данные и инфографика на базе информации из ФГИС

Открытые данные

Публикуемые наборы ОД соответствуют актуальной версии методических рекомендаций

Для каждого набора ОД присутствует описание структуры данных

Регулярное обновление наборов ОД — в среднем, 1 раз в неделю



Доступность информации

Информация о ГИС отсутствует на официальном сайте ФОИВ

Отсутствует паспорт ФГИС, а также раздел «Документы»

Открытые данные

Малое количество публикуемых наборов ОД — 2 набора

Отсутствует НПА, регламентирующий перечень и порядок публикации наборов ОД

Опубликована не вся информация, имеющая потенциал для раскрытия и потребительскую ценность

Отсутствует возможность массовой выгрузки наборов ОД

АИС обеспечения открытости деятельности ФОИВ,
реализуемой в рамках государственных программ
Российской Федерации

CC

programs.gov.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен
и интуитивно понятен

В наличии раздел «Сводная аналитика»,
потенциально интересный массовому пользователю,
но информация в нем носит устаревший характер



Доступность информации

Отсутствует раздел «О проекте» и каким-либо иным
образом представленный паспорт ГИС

Отсутствует руководство пользователя

Отсутствует раздел «НПА», НПА не публикуются

Отсутствует статистика посещаемости сайта

Открытые данные

Нет возможности просматривать и визуализировать
наборы данных, нет статистики скачивания наборов
данных, не на все наборы данных есть ссылки

Возможность массовой выгрузки отсутствует

Файлы со структурой данных не публикуются

Данные не обновляются, паспорта заполнены
частично

Нет API для доступа к данным

Доступны несколько версий данных без указания
версионности или каких-либо метаданных

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

Государственная информационная система обязательного медицинского страхования (ГИС ОМС)

CC

ffoms.ru/documents/registry
project.ffoms.ru



Доступность информации

Доступен подробный, часто обновляемый подраздел FAQ о ГИС, опубликованный через формат Confluence (<https://kb.i-novus.ru/>)

Открытые данные

Раздел с открытыми данными доступен на сайте оператора (<http://www.ffoms.ru/documents/registry>)

Опубликованы 3 набора ОД, 2 из них доступны для скачивания публично в формате xlsx или для просмотра в виде интерактивной карты с объектами наблюдения



Доступность информации

Доступ к базовой информации ГИС доступен только после регистрации в личном кабинете для ограниченного круга пользователей

В публичном доступе отсутствует описание ГИС (паспорт), цель ее создания и возможные пользователи, информацию о системе возможно получить только на основе госконтрактов на создание и развитие

Открытые данные

Отсутствует статистика скачиваний наборов ОД, возможность массовой выгрузки, подключение по API

Отсутствует документация по структуре наборов ОД и какая-либо дополнительная информация о них

Почта России

Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства
(ГИС ЖКХ)

dom.gosuslugi.ru

AD



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

В наличии подробная документация о работе системы и порядке ее использования

Большое количество иллюстративных аналитических данных в форме таблиц и инфографики

Открытые данные

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

Информация о ГИС отсутствует на официальном сайте ФОИВ

Открытые данные

Открытые данные фактически отсутствуют — в разделе «Открытые данные» представлены только справочники системы, интерес потенциальных бенефициаров к таким данным минимален

Министерство строительства Российской Федерации

Федеральная государственная информационная система ценообразования в строительстве (ФГИС ЦС)

fgiscs.minstroyrf.ru

AD



Доступность информации

Информация о базовом функционале системы представлена в формате «помощника»

В разделе «База знаний» представлены видеогайды по регистрации юридических лиц (производителей строительных ресурсов, организаций, осуществляющих ввоз строительных материалов, перевозчиков и др.) в системе. Видеоруководства совмещают в себе пользовательские и административные рекомендации

Основные сервисы ГИС (Федеральный реестр сметных нормативов, Классификатор строительных ресурсов, Мониторинг цен строительных ресурсов) доступны на глубине просмотра не более двух уровней



Доступность информации

Отсутствует информация о целевых группах / категориях пользователей, на которых ориентирована ГИС

Раздел регламентирующих ГИС НПА отсутствует

Несмотря на наличие инфопанели на главной странице сайта ГИС, отсутствует аналитическая информация по ценам на строительство, динамике ценообразования и пр.

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Россельхознадзор

Автоматизированная информационная система «Меркурий» (ФГИС «Меркурий»)

mercury.vetrfr.ru

AD



Доступность информации

По ГИС имеется полноценная справочная система (раздел «Справочная система») с детализированным паспортом ГИС в формате wiki

В наличии обновляемый раздел регламентирующих НПА в формате wiki

На сайте ГИС установлен счетчик посещений

Ссылки на сервисы доступны на главной странице ГИС

Раздел с открытыми данными отсутствует



Доступность информации

ГИС не предполагает открытого доступа к ее функционалу и сервисам

Профильные для ГИС аналитические материалы для массового пользователя отсутствуют

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Государственная информационная система промышленности (ГИСП)

gisp.gov.ru

AD



Доступность информации

Базовые сервисы ГИС доступны с главной страницы сайта ГИС

Имеется краткое описание целей и видео-презентация / обзор ГИС; общее описание и паспорт ГИС находятся в разделе «База знаний» — «Материалы и документы»

Руководства пользователей и администраторов достаточно подробные и полные, находятся в подразделе «Инструкции и руководства для пользователей ГИСП» раздела «База знаний»

Открытые данные

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

Регламентирующие ГИС НПА размещены совместно с иными НПА, не относящимися к регулированию самой ГИС, что усложняет их поиск и быстрый доступ к ним

Общая статистика по ГИС представлена на главной странице сайта ГИС, но детализированная статистика и счетчики посещаемости отсутствуют

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Россельхознадзор

Государственная информационная система в области ветеринарии

vetrf.ru/vetrf

AD



Доступность информации

По ГИС имеется полноценная справочная система (раздел «Справочная система») с детализированным паспортом ГИС в формате wiki



Доступность информации

ГИС не предполагает открытого доступа к ее функционалу и сервисам

Профильные для ГИС аналитические материалы для массового пользователя отсутствуют

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Минкомсвязь России

Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ)

gosuslugi.ru

AD



Доступность информации

ФГИС имеет отдельный портал в интернете

Пользовательский интерфейс портала удобен
и интуитивно понятен

Подробная документация и справочная информация

В разделе «Юридические вопросы» присутствуют
основные регламентирующие НПА

Открытые данные

В ГИС доступно большое количество информации,
пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

Ограниченный набор аналитических материалов

Ссылки на разделы с НПА на внешних сайтах могут
вести в заблуждение, т.к. там присутствуют НПА,
не относящиеся к сфере применения ГИС

Открытые данные

Открытые данные отсутствуют

Росимущество

Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН)

ekinobilet.fond-kino.ru

BD



Доступность информации

Ключевые формы работы с онлайн-сервисами ГИС
просты для понимания и используют подсказки для
корректного заполнения информации



Доступность информации

Паспорт ГИС отсутствует; описание оказываемых
ГИС госуслуг размещено на сайте оператора

Раздел с регламентирующими НПА не
классифицирован по темам

Статистика посещаемости страниц отсутствует
в открытом доступе

Открытые данные

В разделе открытых данных Росимущества наборы
ОД по ГИС ЕГРН отсутствуют

Министерство Российской Федерации по развитию
Дальнего Востока и Арктики

BD

Инвестиционный портал с процедурами визуализации
инвестиционных проектов, территорий опережающего
развития, обратной связи с инвесторами, предоставления
информации об инвестиционном климате Дальнего
Востока и возможностях по инвестированию

investmap.erdc.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала интуитивно
понятен

Базовый функционал ГИС реализуется в формате
интерактивных диалоговых окон и фильтров на
главной странице ГИС



Доступность информации

Отсутствуют паспорт ГИС, раздел регламентирующих
НПА, руководства пользователей и администратора,
контакты оператора ГИС

ГИС представляет собой исключительно «витрину»
деятельности корпорации по развитию Дальнего
Востока, фактически не функционируя как
информационная система

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует,
наборы не публикуются

Росимущество

Единая система управления государственным имуществом (ФГИАС ЕСУГИ)

esugi.rosim.ru
mvpt.rosim.ru

BD



Доступность информации

Функционал ГИС фактически реализован на двух доменах (закрытый контур на esugi.rosim.ru, открытый контур со старыми данными на mvpt.rosim.ru), что затрудняет использование ГИС

Паспорт ГИС отсутствует; страница с информацией о ГИС ведется на сайте оператора; на ней не содержится информации о целях ГИС, ее ресурсах

Открытые данные

Наборы ОД есть на сайте оператора на отдельной странице «открытые данные», однако непонятно, какие именно наборы сгенерированы на основе информации в данной ГИС

Министерство экономического развития Российской Федерации

Единый портал внешнеэкономической информации России

ved.gov.ru

BD



Доступность информации

Удобный интерфейс, понятная структура сайта с эффективно работающим поиском по ключевым словам; доступная и быстрая регистрация в ГИС, в т.ч. для физлица

Профильные материалы ГИС размещены в нескольких разделах, в том числе в разделе со статистикой. В целом портал сфокусирован на агрегировании всей информации, потенциально интересной агенту внешнеэкономической деятельности, в формате «одного окна»



Доступность информации

Отсутствует паспорт ГИС (информация о целях и задачах ГИС представлена в сжатом виде в разделе «О портале»; отсутствует раздел о регламентирующих НПА (хотя на портале приведены отдельные НПА, в том числе профильная госпрограмма)

Статистика по посещениям и использованию ГИС не размещена в открытом доступе

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует, наборы не публикуются



Доступность информации

Паспорт ГИС размещен на сайте оператора, но не содержит контактных данных оператора (только телефон горячей линии)

В ГИС размещено большое количество профильных материалов, потенциально интересных массовому пользователю

Открытые данные

Раздел с открытыми данными есть в качестве отдельной страницы ГИС, содержит 24 набора ОД с описанием структуры и доступной выгрузкой в машиночитаемом виде

В ГИС доступно большое количество информации, пригодной для формирования открытых данных



Доступность информации

Отсутствуют руководства пользователя и администратора ГИС, перечень регламентирующих НПА

Использование ГИС контринтуитивно, ГИС имеет устаревший дизайн, мелкий шрифт

Отсутствуют пояснения по имеющимся в рамках ГИС переменным, графа поиска информации обладает ограниченным функционалом; исходные данные размещены на глубине 5–9 уровней; неочевиден принцип размещения информации и переходов на поддомены (в отдельных случаях – на самостоятельные сайты) горизбиркомов

Открытые данные

Размещенные наборы ОД не представляют интереса для стейкхолдеров, содержат устаревшие данные и не обновляются

Опубликованные наборы ОД не раскрывают полноту информации, доступной в рамках данной ГИС

Минпромторг России

АИС «Открытый бюджет для граждан»

BD

budget.minpromtorg.gov.ru



Доступность информации

В разделе «О проекте» доступна базовая информация о системе (цели портала, краткое описание разделов, форма для обратной связи и телефон техподдержки)

Доступны гит-тур по portalу и краткое описание функционала сайта

Доступны аналитические материалы, но некоторые из них носят устаревший характер



Доступность информации

Отсутствует руководство пользователя, необходимое для раздела «Аналитика» (раздел предусматривает работу с данными портала)

Информация в разделе НПА не обновляется; отсутствуют НПА, в соответствии с которыми разрабатывается ГИС

Статистика посещаемости сайта отсутствует

Открытые данные

Раздел «Открытые данные» отсутствует. Данные не представлены

Минюст России

Автоматизированная информационная система учета некоммерческих и религиозных организаций (АИС УНРО)

unro.minjust.ru

CD



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен



Доступность информации

Паспорт ГИС представлен в минимальном объеме на сайте разработчика, подведомственного учреждения Минюста России

В публичном доступе нет материалов по работе с системой

Есть раздел «Нормативные правовые акты», но документы там неактуальны

Отсутствует статистика посещения и использования ГИС в открытом доступе

На сайте полностью отсутствуют аналитические материалы

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Минздрав России

Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)

portal.egisiz.rosminzdrav.ru

CD



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен

У ГИС есть подробная техническая поддержка



Доступность информации

Отдельного паспорта ГИС нет, минимальная информация есть на одном из сайтов ЕГИСЗ

Есть раздел «Нормативные правовые акты», но отсутствует обновление в документах за последние 2,5 года

Статистика публикуется в крайне ограниченном объеме

На сайте полностью отсутствуют аналитические материалы

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Нет возможности выгружать данные

Государственная Дума Российской Федерации

Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД)

sozd.duma.gov.ru

CD



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен

Система содержит аналитические и статистические разделы, потенциально интересные массовому пользователю



Доступность информации

Отдельного паспорта ГИС нет, минимальная информация есть на одном из сайтов старой версии

Отсутствуют сведения о регламентирующих НПА

В публичном доступе нет материалов по работе с системой

Статистика публикуется в крайне ограниченном объеме

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Министерство культуры Российской Федерации

Федеральная государственная информационная система «Национальная электронная библиотека» (ФГИС НЭБ)

rusneb.ru

CD



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала в целом удобен и интуитивно понятен

Есть подробный раздел правовой информации со списком регламентирующих НПА



Доступность информации

Паспорт ГИС отсутствует, краткая информация есть в разделе «О проекте»

В публичном доступе нет материалов по работе с системой

Отсутствует статистика в открытом доступе

На сайте полностью отсутствуют аналитические материалы

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Нет возможности выгружать данные

Министерство природы Российской Федерации

Федеральная государственная информационная
система «Наша природа» (ФГИС «Наша природа»)

priroda-ok.ru

CD



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала
в целом удобен и интуитивно понятен



Доступность информации

Паспорт ГИС отсутствует, краткая информация есть
в разделе «О проекте»

Отсутствуют сведения о регламентирующих НПА

Есть краткая документация для пользователей,
нет иных документов для модераторов и т.д.

Отсутствует статистика в открытом доступе

На сайте полностью отсутствуют аналитические
материалы

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует

Министерство культуры Российской Федерации

Электронная база данных всех перемещенных
в результате Второй мировой войны
и находящихся на территории Российской
Федерации культурных ценностей

CD

lostart.ru



Доступность информации

Раздел НПА содержит документы в актуальном состоянии. К регламентирующим НПА также отнесены разные типы конвенций о правилах ведения войны и отношении к культурным ценностям на территориях, где велись или ведутся военные действия



Доступность информации

Массовому пользователю затруднительно использовать ГИС из-за устаревшего формата сайта, трудностей перемещения по разделам, отсутствия единого каталога с предметами учета, интеллектуального поиска по сайту и т.д.

Паспорт ГИС представлен разделом сайта «О проекте» (<http://lostart.ru/ru/>), в котором содержится в большей степени историческая, чем административная информация

Отсутствует руководство пользователя и администратора ГИС

Статистика посещения портала отсутствует. Статистика с общим количеством объектов или объектов по типам также отсутствует

Открытые данные

Раздел с открытыми данными отсутствует, формат ОД не реализован на сайте

Единая информационная система управления
кадровым составом государственной гражданской службы
Российской Федерации (ЕИСУ КС)

CD

gossluzhba.gov.ru



Доступность информации

Пользовательский интерфейс портала удобен и интуитивно понятен

Описание основных ситуаций работы с ФГИС дано в компактном и понятном виде

В разделе «Документы» присутствуют основные регламентирующие НПА; имеется удобный рубрикатор и фильтр для выбора документов

Открытые данные

Имеется аналитическая информация и статистические данные по использованию портала



Доступность информации

Информация о ФГИС отсутствует на официальном сайте ФОИВ

Отсутствует паспорт ФГИС. Есть только раздел с описанием назначения портала

Отсутствует подробная пользовательская документация

В разделе «Документы» присутствуют неактуальные версии регламентирующих НПА

Для ряда ключевых НПА отсутствуют актуальные редакции

Открытые данные

Информация в форматах открытых данных отсутствует

Статистическая информация об использовании портала неактуальна (состояние — II квартал 2018 года)

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Единая федеральная информационная система
о землях сельскохозяйственного назначения
(ЕФИС ЗСН)

DD

efis.mcx.ru



Открытые данные

Раздел «Открытые данные» доступен через специальный поддомен сайта (<http://efis.mcx.ru/opendata>), на который можно перейти из раздела на сайте оператора ГИС



Доступность информации

Доступ к базовой информации ГИС доступен только после регистрации в личном кабинете для ограниченного круга пользователей, хотя часть информации описана на внешних ресурсах или поддоменах сайта, доступных по ссылке, которая обходит необходимость обязательной регистрации

Открытые данные

Опубликованная информация в разделе ОД представляет собой загруженную карту/виджет без сопровождающей информации: описание типа данных, структуры данных и т.д.

Данные не представлены в машиночитаемом формате

Недоступна массовая выгрузка данных

Нет возможности использовать API для данных

3.2. Оценка отдельных кейсов открытости российских ГИС

В рамках формирования рейтинга открытости федеральных ГИС России было выделено 5 групп ГИС по степени доступности информации в них и по качеству размещенных наборов открытых данных. Для более глубокого понимания ситуации с ведомственной открытостью в России из каждой группы была выбрана одна ГИС для детального анализа.

3.2.1. ГИИС «Электронный бюджет»

Краткие сведения

Государственная интегрированная информационная система «Электронный бюджет» (ГИИС ЭБ) – это государственная информационная система, «предназначенная для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов (...), а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами»¹⁸.

По положению к основным задачам ГИИС ЭБ относятся:

- повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований и государственных и муниципальных учреждений;
- создание инструментов для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, мониторинга достижения финансовых результатов реализации госпрограмм, объемов и качества оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных функций;
- обеспечение интеграции процессов составления и исполнения бюджетов бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой отчетности;
- усиление взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг;
- обеспечение взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными полномочиями публично-правовых образований.

18. <https://www.minfin.ru/ru/performance/ebudget/>

ГИИС ЭБ состоит из единого портала бюджетной системы (ЕПБС) РФ (budget.gov.ru) и ряда подсистем: бюджетного планирования, управления доходами, управления расходами, управления закупками, управления денежными средствами, управления госдолгом и финансовыми активами и т.д.

Единый портал бюджетной системы (ЕПБС) – составная часть системы ГИИС ЭБ, предоставляющая в режиме реального времени необходимую информацию о бюджете и бюджетном процессе в Российской Федерации. Согласно сайту Федерального казначейства, она «позволяет всем заинтересованным гражданам принимать участие в управлении бюджетным процессом» и обеспечивает доступ к информации о бюджетной системе РФ и организации бюджетного процесса в РФ, к информации об осуществлении бюджетных полномочий и другим сведениям, определенным Минфином России¹⁹. Оценка открытости ГИИС ЭБ проводилась на основе портала ЕПБС.

Предшественники и история создания ГИС

Концепция создания и развития ГИИС «Электронный бюджет» (ГИИС ЭБ) была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р, согласно которому ГИИС ЭБ должна «позволить перейти на качественно новый уровень управления государственными финансами и создать инструментарий для принятия обоснованных управленческих решений с целью повышения эффективности и результативности бюджетных расходов»²⁰.

Положение о ГИИС ЭБ было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления финансами «Электронный бюджет»²¹. Указанным постановлением были внесены изменения в концепцию создания и развития ГИИС ЭБ, перенесшие сроки разработки системы с 2015 на 2020 год, а также дополнительно включившие третий этап разработки системы.

В промышленную эксплуатацию ГИИС ЭБ введена 1 июля 2015 года приказом Минфина России от 30 июня 2015 г. № 192.

19. <http://www.roskazna.ru/gis/ehlektronnyj-byudzhethedinyy-portal-byudzhetnoy-sistemy/>

20. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р.

21. <http://government.ru/docs/18780/>

Финансирование ГИС

Объем финансирования на создание, развитие и эксплуатацию ГИИС ЭБ можно оценить на основе объема бюджетных ассигнований подпрограммы 9 государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Согласно паспорту подпрограммы²² общий объем бюджетных средств на реализацию подпрограммы в 2013–2020 годах должен был составить 17,76 млрд рублей. Распределение расходов с 2013 по 2020 год представлено в таблице № 5.

Таблица № 5 . Запланированное распределение бюджетных средств на финансирование ГИИС ЭБ (2013–2020 годы)

Годы	Сумма, млрд рублей
2013	2,264
2014	1,831
2015	2,135
2016	2,222
2017	2,187
2018	2,344
2019	2,386
2020	2,386

Дополнительную информацию о расходах на ГИИС ЭБ после 2018 года можно найти на сайте ЕИС в сфере закупок (zakupki.gov.ru). Например:

- в начале 2019 года между ФКУ «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» и ООО «НПО «КРИСТА» был заключен двухлетний контракт на «работы по развитию ЕПБС РФ ГИИС ЭБ». Цена контракта составила 190,8 млн рублей (номер контракта: 1770989550919000480);
- в августе 2019 года между ФКУ «ЦОКР» и ООО «ОТР 2000» был заключен однолетний контракт на услуги по обеспечению эксплуатации ГИИС ЭБ, услуги по миграции ГИИС ЭБ и услуги по подключению ГИИС ЭБ к системам обеспечения безопасности информации и обеспечения юридической значимости целевого ЦОД стоимостью 870,7 млн рублей (номер контракта: 1770989550919004915).

22. В ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 30 марта 2017 г. № 349, от 9 декабря 2017 г. № 1512, от 29 марта 2018 г. № 340 https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=122758-gosudarstvennaya_programma_rossiiskoi_federatsii_upravlenie_gosudarstvennymi_finansami_i_regulirovanie_finansovykh_rynkov#P622. В редакции госпрограммы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 29 марта 2019 года количество подпрограмм было сокращено, ГИИС ЭБ была добавлена в подпрограмму 2 «Повышение качества управления бюджетным процессом», при этом размер финансирования на ГИИС ЭБ из госпрограммы определить невозможно.

Текущая характеристика открытости ГИС

ГИИС ЭБ имеет значение рейтинга «АА» согласно проведенной оценке открытости российских ГИС. С одной стороны, на сайте оператора ГИС представлена подробная документация и подборка нормативных правовых актов по ГИИС ЭБ, открытые данные детализированы, представлены в машиночитаемом формате и регулярно обновляются. С другой стороны, в размещенных наборах данных ГИИС ЭБ присутствуют технические ошибки, при регулярной работе с данными можно выявить значимые проблемы с качеством данных.

К «лучшим практикам» открытости ГИИС ЭБ относится следующее:

- в разделе «Статистика» публикуется информация о посещаемости портала, в том числе отдельных страниц ГИС;
- на сайте оператора ГИС (Федеральное казначейство) доступны форматы взаимодействия с ГИС и опубликованы необходимые для этого документы;
- в ГИС регулярно публикуются инфографика и сводные аналитические материалы, представляющие интерес для конечных пользователей;
- большинство наборов открытых данных обновляется в режиме реального времени;
- выгрузка наборов открытых данных доступна в нескольких форматах, в том числе и машиночитаемых; наборы открытых данных доступны по API.

К недостаткам ГИИС ЭБ в части открытости относятся:

1. Для крупных наборов открытых данных, доступных по API, не представлена возможность массовой выгрузки данных. Целесообразно проводить публикацию регулярно обновляемых дампов отдельных наборов данных, которая могла бы:
 - снизить нагрузку на сервер ЕПБС и увеличить скорость загрузки (например, реестр участников и неучастников бюджетного процесса через API загружается около 5 часов);
 - повысить стабильность выгрузки данных, т.к. API периодически не работает;
 - позволить избежать выгрузки недостоверных данных. Особенностью базы данных и API портала ЕПБС является обновление в режиме реального времени (в любое время суток). В результате этого в скачиваемых через API данных оказываются дубликаты одних и тех же записей разного состояния и «незавершенные» записи.
2. Отсутствие первичных данных, необходимых для проверки качества публикуемых на портале ЕПБС машиночитаемых данных. В отличие от портала ГМУ (bus.gov.ru), машиночитаемые данные портала ЕПБС не дополняются сканами исходных документов. К тому же при добавлении новых наборов данных на портал ЕПБС они перестают публиковаться на официальном сайте Минфина России. Например,

сводные бюджетные росписи (СБР) на протяжении 10 лет публиковались на сайте Минфина России в формате xls, что позволяло любому пользователю получать информацию об обновленных расходах бюджета каждые две недели. Текущий формат публикации СБР на портале ЕПБС должен был позволить пользователю сформировать данные на любую интересующую его дату. Фактически данные зависят от даты обращения к portalу. Например, расходы бюджета на 3 декабря 13 января составляли 16,64 трлн рублей, а 18 февраля – 15,86 трлн рублей.

3. Несоблюдение сроков публикации наборов данных. Одними из наиболее востребованных данных являются данные о региональных и муниципальных бюджетах, которые, согласно приказу Минфина России № 243н, должны публиковаться на портале ЕПБС с 1 января 2018 года и с 1 января 2020 года соответственно. По состоянию на конец января 2020 года ни те, ни другие данные не публикуются.
4. Наличие технических ошибок при отображении наборов данных:
 - на протяжении нескольких месяцев 2019 года в разделе «Закон о бюджете» портала ЕПБС не отображались приложения к федеральному закону о федеральном бюджете;
 - при публикации ведомственной структуры расходов федерального бюджета на 2020 год было выявлено дублирование отдельных строк расходов Министерства спорта Российской Федерации;
 - при публикации сводной бюджетной росписи по г. Москве в середине 2019 года общий объем расходов, согласно данным портала ЕПБС, составлял 123 млрд рублей, в то время как расходы бюджета Москвы, согласно закону о бюджете Москвы и сайту «Открытый бюджет Москвы», составляли 2,7 трлн рублей.

3.2.2. Единая межведомственная информационно-статистическая система

Краткие сведения

Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) представляет собой государственную информационную систему, объединяющую официальные статистические ресурсы, формируемые субъектами статистического учета в рамках реализации федерального плана статистических работ (ФПСР). ЕМИСС создана в целях обеспечения доступа государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц к официальной статистической информации, формируемой в соответствии с ФПСР. ГИС также имеет статус государственного интегрированного статистического ресурса.

ЕМИСС предназначена для:

- объединения статистических ресурсов, способствующего их эффективному использованию при принятии управленческих решений и прогнозировании;
- предоставления пользователям доступа к официальной статистической информации в электронном виде;
- обеспечения возможности представления официальной статистической информации в другие ГИС.

Оператором ЕМИСС является Минкомсвязь России; координатор ЕМИСС – Росстат. Адрес портала ЕМИСС: <https://www.fedstat.ru/>

Предшественники и история создания ГИС

Первоначальная версия ЕМИСС была разработана в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007–2011 годах». Принятое постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2010 г. № 367 (далее – Постановление № 367) определило ведомства, ответственные за развитие и сопровождение ЕМИСС, а также срок запуска системы в промышленную эксплуатацию. Постановлением № 367 была установлена обязанность Минкомсвязи России совместно с Росстатом по разработке и вводу в эксплуатацию ЕМИСС до 1 января 2011 года, а также обеспечение технологической возможности включения всеми органами государственной власти, являющимися субъектами официального статистического учета, официальной статистической информации в состав официальных государственных информационных статистических ресурсов, входящих в ЕМИСС.

В 2010 году предполагалось финансирование создания ЕМИСС за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных Минкомсвязи России и Росстату на руководство и управление в сфере установленных функций; с 2011 года предусматривалось выделение бюджетных ассигнований:

- Минкомсвязи России – на обеспечение эксплуатации и функционирования ЕМИСС;
- Росстату – на организационно-методическое обеспечение функционирования ЕМИСС.

Во исполнение Постановления № 367 руководителем Росстата был издан приказ от 18 июня 2010 г. № 223, которым, в частности, устанавливалась ответственность:

- Управления организации статистического наблюдения и контроля – за методическое сопровождение ЕМИСС;
- Управления информационных ресурсов и технологий – за организационное обеспечение функционирования ЕМИСС;

- Управление организации статистического наблюдения и контроля должно было организовать разработку и эксплуатацию в 2010 году нормативного обеспечения функционирования ЕМИСС (срок исполнения – август 2010 года);
- Управление информационных ресурсов и технологий отвечало за организацию разработки и эксплуатации в 2010 году нормативного и программного обеспечения функционирования ЕМИСС (срок исполнения – август 2010 года).

ЕМИСС запущена в промышленную эксплуатацию в ноябре 2011 года (совместный приказ Минкомсвязи России и Росстата от 16 ноября 2011 г. № 318/461) – на один год позже первоначально запланированного срока ввода в эксплуатацию. С 2012 года информационное наполнение ЕМИСС происходило достаточно динамично. В феврале 2012 года система содержала 2 615 отраслевых показателей, предоставляемых 66 федеральными ведомствами; еще порядка 500 показателей находились в статусе подготовки к публикации. В июле 2012 года количество опубликованных показателей достигло уже 3 718, из них на долю Росстата приходилось 1 526 (41 %), на долю остальных 60+ ведомств – 2 192 показателя (59 %). За следующие 7 лет общее число опубликованных в ЕМИСС статистических показателей и соответствующих им наборов ОД превысило 6 600.

Финансирование ГИС

По данным ЕИС в сфере госзакупок, общие затраты на создание, развитие и сопровождение ЕМИСС с 2011 по 2019 год составили более 473 млн рублей, из них за 2017–2019 годы – 93,1 млн рублей, в 2019 году – 29,8 млн рублей (только затраты на сопровождение). Из общих затрат почти 310 млн рублей были израсходованы на создание и развитие ЕМИСС, 163 млн рублей – на сопровождение ЕМИСС. В последний раз доработка программного обеспечения ЕМИСС выполнялась в 2015 году, после этого средства на развитие расходовались на закупку дополнительного оборудования (системы хранения данных и т.п.).

Текущая характеристика открытости ГИС

ЕМИСС имеет значение рейтинга «ВВ», согласно проведенной оценке открытости ключевых российских ГИС. Такая оценка обеспечила данной ГИС попадание во вторую из пяти групп рейтинга, причем в верхнюю часть группы. Однако текущий рейтинг ЕМИСС показывает, что у системы имеется потенциал для улучшения оценки по открытости и реализовать этот потенциал не очень сложно – достаточно уделить внимание ряду доработок для исключения отрицательных аспектов, перечисленных ниже.

К «лучшим практикам» ЕМИСС относится следующее:

- ЕМИСС имеет отдельный портал с удобным интерфейсом и интуитивно понятной навигацией;

- в специальном разделе портала публикуются новости об обновлении показателей и публикации новых показателей; на портале имеется личный кабинет пользователя (доступен при условии бесплатной регистрации на портале), в котором можно настроить личные предпочтения для получения интересующих показателей;
- есть возможность конструирования фильтра для отбора интересующих наборов данных;
- имеется график планового и фактического ежемесячного обновления показателей и наборов ОД;
- имеется подробная статистика сайта, реализованная на базе Яндекс.Метрики.

К недостаткам ЕМИСС относятся:

- недостаточный объем опубликованной информации; в настоящее время количество опубликованных показателей не превышает 6 600 от 65 ФОИВ;
- многие показатели (и соответствующие им наборы ОД) в ЕМИСС обновляются нерегулярно; некоторые показатели не обновлялись более двух лет; отсутствует возможность получения публичного аналитического отчета о соблюдении графика обновлений показателей;
- отсутствует возможность массовой выгрузки наборов ОД. На востребованность такой функции эксперты в сфере ОД указывали еще 8 лет назад, однако реализована она так и не была;
- отсутствует полноценный рейтинг востребованности наборов ОД, рассчитываемый на основании количества и частоты загрузок наборов ОД. Перечень популярных показателей включает только 4 показателя, состав которых не изменяется при выборе разных диапазонов измерений (от недели до года).

3.2.3. ФГИС координации информатизации

Основные сведения

ФГИС КИ – ключевой элемент по управлению процессами формирования, согласования и контроля реализации планов по информатизации ведомств. По сути ФГИС КИ устанавливает правила открытости информации для других ФГИС.

Основной НПА, регулирующий эксплуатацию и развитие ФГИС – Постановление № 1235. Заказчиком и оператором ФГИС КИ является Минкомсвязь России. Но отдельные функции (техническое сопровождение, эксплуатация и развитие) делегированы подведомственному учреждению Минкомсвязи России – ФГБУ «Центр экспертизы и координации информатизации» (ФГБУ «ЦЭКИ»).

Предшественники и история создания ГИС

Реестр ФГИС Роскомнадзора (2010–2015 годы) – первая попытка автоматизации учета ГИС, создаваемых и эксплуатируемых в госорганах. Задачей Реестра стала регистрация других ГИС и систематизация до этого разрозненной информации об их функционировании и регулировании. За время работы Реестра ФГИС в нем было зарегистрировано 438 ФГИС, эксплуатировавшихся более чем 100 операторами. Данные из Реестра публиковались в специальном разделе на сайте Роскомнадзора. Таким образом, в открытом доступе находился практически полный набор сведений, предусмотренных «Положением о регистрации ФГИС». Реестр был упразднен 1 декабря 2015 года. Данные из него с существенным опозданием (только осенью 2017 года) были перенесены во ФГИС КИ в виде открытого информационного ресурса и до сих пор доступны для просмотра по ссылке <http://portal.eskigov.ru/fgis>. Однако нигде на портале ФГИС КИ нет информации о том, что это именно исторические сведения, а не актуальная информация, и это нередко вводит в заблуждение;

АИС «Управление ведомственной и региональной информатизацией», УВиРИ (2011–2015 годы) – центральный элемент ИТ-ядра процессов координации информатизации. Именно частью УВиРИ была подсистема «Портал координации», которая стала известна среди представителей госорганов, журналистов и ИТ-специалистов. Основной целью портала было заявлено повышение эффективности управления и контроля над расходами на ИКТ госорганов за счет публичного раскрытия сведений. В изначальном техзадании на развитие портала содержались следующие требования к системе:

- раскрытие информации о планируемых объемах финансирования ФОИВ на информатизацию с возможностью интерактивного сравнения планируемых и фактических расходов;
- публикация карт информатизации госорганов;
- сбор общественных оценок (голосования) для определенных информационных систем с целью их дальнейшего учета Минкомсвязью России;
- разработка единой панели (dashboard) отображения состояния ведомственной и региональной информатизации, с помощью которой каждый посетитель портала должен быстро получать представление о распределении расходов, динамике работ и перейти к интересующим его подразделам подсистемы.

После критики первого исполнения данного техзадания, в 2013 году открылся обновленный портал, действительно содержащий большинство заявленной информации и функционала. Однако при замене портала координации АИС УВиРИ на портал Единой системы координации информации (ЕСКИ) в 2016 году почти ничего из данной информации не сохранилось;

- **АИС Учета (2013–2016 годы)** – наиболее закрытая система, ориентированная на специалистов ФОИВ, осуществляющих учет информационных систем и планирование мероприятий по информатизации. Функционал, связанный с открытостью, на базе этой системы реализован не был. В 2017 году функциональность и данные АИС Учета были перенесены в ФГИС КИ в виде сервисной подсистемы. Открытые данные по учету ГИС появились на портале ЕСКИ (см. ниже) только в 2017 году и в крайне ограниченном виде – около двух десятков наборов ОД содержали только перечни объектов учета в разрезе классификационных категорий;
- **портал ЕСКИ** – предшественник-прототип будущего портала ФГИС КИ, открытый в 2016 году, еще до того как сама ФГИС КИ была разработана и запущена в эксплуатацию. Функционально и информационно был крайне ограниченным ресурсом, фактически являясь просто интернет-заставкой со ссылками к страницам авторизации основных «координационных» ГИС – АИС Учета, АИС УВиРИ, ФГИС ФАП. Главным «достижением» (с большим знаком минус) портала ЕСКИ стало то, что одновременно с его запуском был выведен из эксплуатации и убран из открытого доступа портал координации, существовавший в 2013–2015 годах; при этом никакие открытые данные с портала координации на портал ЕСКИ перенесены не были;
- в соответствии с приказом Минкомсвязи России от 17 февраля 2016 г. № 55 создание и ввод в эксплуатацию ФГИС КИ должны были быть осуществлены в первой половине 2016 года. Однако первая работоспособная версия с изначально запланированной функциональностью заработала только в середине 2017 года.

Финансирование ГИС

Финансирование ФГИС КИ демонстрирует общую проблему с открытостью ГИС в России: система, которая по своему назначению должна быть источником открытой информации по финансированию всех ГИС федерального уровня, сама финансируется непрозрачно. В отличие от своей предшественницы АИС УВиРИ, развитие и сопровождение которой производились по госконтрактам, ФГИС КИ финансируется из средств субсидии, предоставляемой Минкомсвязью России ФГБУ «ЦЭКИ» на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на выполнение работ. Несмотря на то что соглашения о предоставлении субсидии доступны в ГИИС «Электронный бюджет», в них отсутствует детальная информация об объеме средств, выделяемых на развитие и сопровождение ФГИС КИ. Такие данные, относящиеся к 2017–2019 годам и плановому периоду 2020–2021 годов, удалось обнаружить на официальном сайте Минкомсвязи России в разделе, содержащем краткую информацию о ФГБУ «ЦЭКИ» (таблица № 6).

За 2017–2019 годы на ФГИС КИ в общей сложности израсходовано более 184 млн рублей.

Таблица № 6. Финансирование ФГИС КИ в 2017–2020 годах

	Размер финансирования, млн руб.				
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Развитие ФГИС КИ	17,4	17,9	52,8	41,9	50,2
Эксплуатация ФГИС КИ	25,0	18,6	52,4	29,8	31,2

Текущая характеристика открытости ГИС

ФГИС КИ имеет значение рейтинга «СС», согласно проведенной оценке открытости ключевых российских ГИС.

С одной стороны, в положении о ФГИС содержатся отсылки к открытости информации. Например, среди задач ФГИС встречается следующая: «распространение общедоступной информации, содержащейся в системе координации, в том числе в форме открытых данных». Положение о ФГИС КИ декларирует обеспечение открытости мероприятий по информатизации ведомств и ходе их выполнения, публичный доступ к сведениям системы информатизации, в том числе в формате ОД, предоставление коммуникативной площадки для обмена мнениями между участниками системы координации и т.д.

С другой стороны, декларируемая и нормативно определенная открытость не соответствует реальной. Количество публикуемой открытой информации у ФГИС КИ существенно меньше, чем у предшественника – АИС УВиРИ, а качество этой информации зачастую не выдерживает никакой критики. До недавнего времени в разделе «Открытые данные» располагались только крайне малоинформативные перечни объектов учета, к тому же содержащие, по оценке экспертов, дублирующуюся и устаревшую информацию. В начале февраля 2020 года перечень открытых данных пополнился 8 новыми наборами, однако содержательный смысл этих наборов и их пригодность для анализа также крайне ограничены.

Ничего из наблюдаемого в части реализации принципов открытости ГИС на примере ФГИС КИ нельзя отнести к лучшим практикам.

К общим недостаткам ФГИС КИ в части открытости относятся:

- при выводе из эксплуатации предшественников ФГИС КИ не были обеспечены в должной мере полнота и целостность миграции открытых данных, опубликованных на Портале координации;

- не обеспечиваются в полной мере нормативно определенные требования к открытости информации в ФГИС Ки;
- публикация открытых данных носит формальный характер, качество публикуемых данных очень низкое;
- не реализована возможность обратной связи от потребителей открытых данных, что могло бы способствовать повышению востребованности, качества и разнообразия публикуемых данных.

3.2.4. Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)

Основные сведения

Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ, Портал госуслуг) – основная цифровая площадка, обеспечивающая двустороннюю коммуникацию государства и потребителей государственных услуг²³ (физические и юридические лица). Сервис является многофункциональным и включает разноотраслевые услуги, представленные на всех уровнях государственной власти (федеральный, региональный, муниципальный).

Через Портал госуслуг и мобильное приложение по итогам 2018 года²⁴ было заказано 2931 млн государственных и муниципальных услуг, из них 2871 млн услуг по информированию о штрафах, налоговых задолженностях и исполнительных производствах (объем услуг за 2016 год – 380 млн, за 2017 год – 1246,9 млн). На Портале госуслуг функционирует электронная оплата посредством банковских карт и электронных денег ЖКХ, налоговых задолженностей, долгов по исполнительным производствам, штрафов за нарушение правил дорожного движения, госпошлин за получение паспорта и пр. Сумма электронных платежей за 2018 год (52,6 млрд рублей) превысила общую сумму платежей за аналогичный период 2017 года (17,6 млрд рублей) почти в 3 раза. По состоянию на 31 декабря 2018 года число граждан, зарегистрированных в ЕСИА²⁵, составило 86,1 млн человек, что на 24 % выше по сравнению с 2017 годом.

23. В соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

24. По данным Минкомсвязи России: <https://digital.gov.ru/ru/events/38738/>

25. Единая система идентификации и аутентификации.

Предшественники и история создания ГИС

Портал госуслуг был запущен 15 декабря 2009 года и стал одним из ключевых элементов электронного правительства²⁶, заказчиком выступило Минкомсвязь России²⁷. На сегодня оператором Портала госуслуг является ПАО «Ростелеком» при участии АО «РТ Лабс». На момент запуска ГИС осуществляла преимущественно справочно-информационные функции и не позволяла проводить платежные операции. Однако дальнейшее развитие Портала госуслуг связано с реализацией государственной политики в области обеспечения равного доступа населения к получению государственных услуг, предполагающей имплементацию принципов запрета на запрос у граждан информации, которая уже имеется в распоряжении государства, минимизацию участия бюрократии в принятии решении по оказанию услуг.

Приоритеты по расширению доступа граждан к государственным электронным сервисам были обозначены в поручениях майских указов 2012 года²⁸, которые закрепили в качестве приоритета в области совершенствования системы государственного управления обеспечение роста доли населения, использующего механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

С 2013 по 2018 год наблюдается положительная динамика роста доли населения с доступом в интернет, в то же время наиболее депривированными в этом контексте остаются удаленные и сельские территории. В свою очередь, динамика доли населения, пользующегося госуслугами в электронном виде, менее равномерная и имеет интенсивный характер, свидетельствующий о росте вовлечения населения в использование государственных сервисов по предоставлению услуг, прежде всего Портала госуслуг как единого окна данных сервисов. Указанный рост мог быть обусловлен как повышенным интересом граждан к ГИС (ее удобством, открытостью), так и административным ресурсом, поскольку рассматриваемый показатель закреплён в майских указах 2012 года и находился на контроле Аппарата Правительства Российской Федерации.

26. <http://government.ru/rugovclassifier/719/events/>

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)»: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102151387>

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

Финансирование ГИС

Портал госуслуг входит в инфраструктуру электронного правительства. Ее финансирование осуществляется в рамках единого контракта²⁹, из которого достаточно сложно выделить расходы на отдельные ГИС. В соответствии с данными ФГИС КИ с 2018 по 2019 год расходы на ИЭП были увеличены в 4,4 раза – с 3,7 млрд рублей до 16,3 млрд рублей.

Текущая характеристика открытости ГИС

Портал госуслуг имеет рейтинг «AD», который фактически отражает общедоступность системы для основных целевых категорий пользователей (значение «A» по критерию «Доступность информации»). Низкий уровень открытости входил бы в противоречие с базовой функцией ГИС как единого окна предоставления государственных услуг.

С другой стороны, низкая оценка по наличию и качеству открытых данных свидетельствует, что система просто не предоставляет открытых данных. Это делает невозможным проведение альтернативной аналитики востребованности ГИС, оценку эффективности трансформации в цифру тех или иных государственных услуг – монополия на эту информацию остается за органами исполнительной власти.

Портал госуслуг не только направлен на снижение издержек при получении услуг от государства, но и решает более глобальную задачу проактивного участия государства в жизни граждан, формируя цифровую платформу, агрегирующую так называемые суперсервисы³⁰ – комплексы услуг, решающие конкретные жизненные ситуации, исключая бумажный документооборот и реализуемые по нативному принципу, предполагающему отсутствие инициативы со стороны получателя услуги.

Несмотря на высокую открытость системы и позитивную динамику по росту граждан, пользующихся государственными услугами в электронной форме (рис. № 9), Минкомсвязь России ставит вопрос вовлечения физических и юридических лиц в использование ГИС, повышения их заинтересованности во взаимодействии с органами власти в цифровом виде: на эти цели в 2019–2020 годах выделяется 526 млн рублей³¹. Возможной причиной такой инициативы ведомства является действительно низкая вовлеченность граждан в работу с электронными сервисами, сложно идентифицируемая через официальные статистические показатели. Так, исследование НИУ ВШЭ³² указывает на факт применения

29. Инфраструктура электронного правительства (ИЭП) включает в себя: Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), Единая система нормативно-справочной информации (ЕСНСИ), Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ), Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

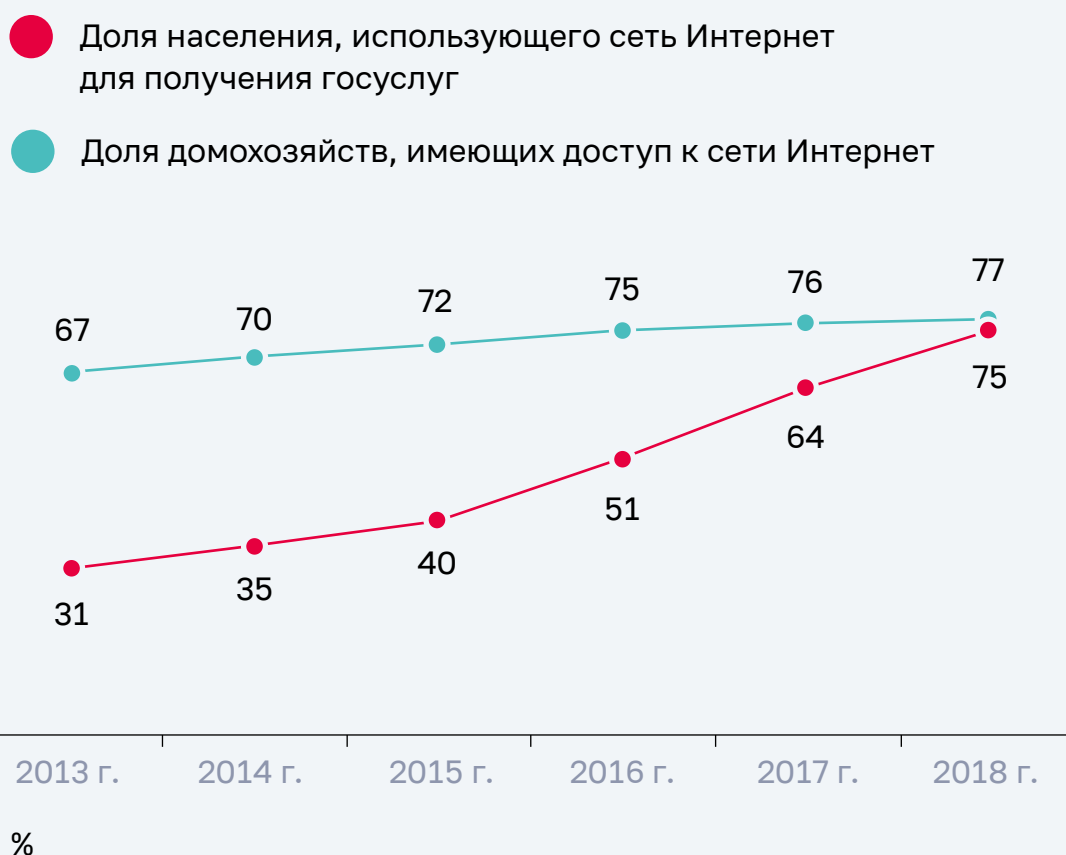
30. По состоянию на 20 февраля 2020 года на сайте Портала госуслуг запущены 23 суперсервиса: <https://www.gosuslugi.ru/superservices>

31. Согласно информации на сайте госзакупок: <https://zakupki.gov.ru/epz/organization/view/info.html?organizationId=690077>

32. Петрова Е.В. «Портал государственных услуг» в системе практик и оценок респондентов: опыт эмпирического исследования в российском регионе // Информационное общество. 2017. № 1. С. 41-46.

административного ресурса для обеспечения показателей количества зарегистрированных пользователей при отсутствии их персональной инициативы: такая ситуация приводит к диссонансу между реальными мотивами использования цифровых сервисов населением и наблюдаемыми статистическими данными. В свою очередь, спектр используемых государственных услуг активными пользователями достаточно ограничен: получение паспорта, уплата штрафов, подача заявления в ЗАГС, очередь в детский сад, решение проблем с налоговой службой и структурами ЖКХ. Таким образом, открытости в формате обеспечения свободного доступа к Порталу госуслуг недостаточно – требуется реализация открытой коммуникационной стратегии, направленной на целевые группы пользователей. Прежде всего это обусловлено тем, что новые сервисы (включая суперсервисы) требуют продвижения, в противном случае затраты на их разработку и сопровождение могут быть неоправданными.

Рисунок № 9 . Динамика доли домохозяйств с доступом в интернет и доли населения, пользующихся госуслугами в электронном виде, за 2013–2018 годы. Источник данных: Росстат³³



33. Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей: https://gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html; Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Однако избирательность в отношении видов госуслуг активными пользователями обусловлена не только отсутствием коммуникационной стратегии. Стоит отметить, что ряд государственных услуг все еще требует представления документов в бумажном виде³⁴ с визитом заявителя в государственный орган и повторное предоставление электронных копий документов, направлявшихся ранее через Портал госуслуг.

Таким образом, к «лучшим практикам» ГИС можно отнести:

- обеспечение открытого доступа целевых групп пользователей к функционалу Портала госуслуг;
- интуитивно понятный интерфейс ГИС с доступом базовых функций на незначительной глубине просмотра;
- наличие основной документации по ГИС и структурированного описания порядка использования ГИС.

К недостаткам Портала госуслуг относится следующее:

- за контуром формальной открытости остается открытость коммуникационная, необходимая для вовлечения целевых аудиторий в активное использование разрабатываемых сервисов;
- ряд государственных услуг все еще требует представления документов в бумажном виде;
- отсутствие открытых данных, позволяющих оценивать эффективность функционирования сервисов.

3.2.5. АИС «УНРО»

Краткие сведения

АИС «УНРО» – это ведомственная информационная система, также называемая «Портал некоммерческих организаций Министерства юстиции Российской Федерации» (портал НКО Минюста России), предназначенная для содействия некоммерческим, общественным и религиозным организациям в осуществлении деятельности в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Основные функции АИС «УНРО»:

- ведение реестра некоммерческих организаций, находящихся в ведении Минюста России;
- ведение реестров специализированных НКО (казачьи общества, «иностранные агенты»);
- ведение реестра отчетности некоммерческих организаций;
- раскрытие общедоступных сведений, содержащихся в реестре.

34. Наиболее характерно для региональных госуслуг. Например, Челябинская область «Выдача разрешений на строительство в особо охраняемых территориях»: <https://www.gosuslugi.ru/382771/1/info>

Система АИС «УНРО» является значимой для всего некоммерческого сектора, надзорных и аудиторских органов, организаций, оказывающих поддержку некоммерческим организациям, грантодающим организациям и т.д.

Предшественники и история создания ГИС

Система АИС «УНРО» создавалась по заказу Министерства юстиции Российской Федерации после вступления Указа Президента Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 451 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом». Согласно данному Указу Минюсту России были установлены полномочия по регулированию и контролю за деятельностью некоммерческих организаций.

Регистрация НКО была передана из ФНС России в Минюст России вместе с базой некоммерческих организаций, подпадающих под полномочия Минюста России. На основании новых полномочий Минюста России была разработана АИС «УНРО», в которой подлежали регистрации все некоммерческие организации и их общедоступная отчетность.

АИС «УНРО» была зарегистрирована в 2010 году в Реестре Роскомнадзора, однако на сегодняшний момент в открытом доступе существует лишь ограниченные сведения о ее эксплуатации, разработке и развитии в виде контрактов с 2013 по 2015 год.

Финансирование ГИС

АИС «УНРО» открыто финансировалась из бюджета Министерства юстиции Российской Федерации с 2013 по 2015 год на сумму 14,29 млн рублей (таблица № 7).

Таблица № 7. Государственные контракты, заключенные на разработку, развитие и эксплуатацию АИС «УНРО» в 2013–2015 годах»

ID контракта	Дата заключения	Сумма, млн руб.	Подрядчик	Заказчик
0173100010813000055	04.09.2013	4,99	ЗАО «Ай-Теко»	Минюст России
0173100010814000081	26.08.2014	4,95	ЗАО «Ай-Теко»	Минюст России
1770721141815000090	12.10.2015	3,4	ЗАО «Админора»	Минюст России
1771101274316000012	08.12.2015	0,95	ЗАО «Админора»	ФБУ НЦПИ при Минюсте России

В данный момент времени точные сведения о финансировании АИС «УНРО» отсутствуют.

Текущая характеристика открытости ГИС

АИС «УНРО» имеет значение рейтинга «CD», согласно проведенной оценке открытости ключевых российских ГИС, что отражает ситуацию с наличием крайне ограниченной информации об эксплуатации системы, ее функциях и финансировании. Кроме того, у ГИС полностью отсутствует возможность работы с информацией из ГИС в формате открытых данных. Являясь ценным источником сведений о деятельности НКО, АИС «УНРО» фактически не обеспечивает необходимого уровня открытости этой сферы в России.

К «лучшим практикам» АИС «УНРО» можно отнести данные, собираемые в АИС «УНРО» по организациям, хотя бы в минимальном объеме, но общедоступные на сайте системы. По ним возможен поиск и выгрузка на компьютер пользователя.

К недостаткам АИС «УНРО» относится следующее:

1. ни на сайте АИУ «УНРО», ни на сайте оператора (Минюст России) нет сведений об АИС «УНРО» как об информационной системе. На сайте АИС «УНРО» нет разделов «О проекте», «О системе» или аналогичных. Раздел «Нормативные документы» относится не к системе АИС «УНРО», а к регулированию НКО в целом;
2. раздел «Государственные информационные системы» отсутствует на сайте Минюста России и лишь на странице «Перечень информационных систем» присутствует краткое описание, из которого наиболее полезной информацией является то, что: «Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций 24 сентября 2010 года внесена соответствующая запись о включении ФГИС «Учет государственных нотариальных контор» в Реестр федеральных государственных информационных систем (регистрационный № 0028)»;
3. из АИС «УНРО» не публикуются открытые данные; отсутствует API для интеграции в режиме система–система, отсутствует интеграция со СМЭВ.

Выводы и рекомендации

1. Функциональная открытость российских ФОИВ значительно ниже уровня их информационной открытости

Результаты рейтинга открытости федеральных ГИС значительно отличаются от результатов рейтинга открытости самих ФОИВ, который Счетная палата [представила](#) в 2019 году. По результатам прошлого исследования более 50 % министерств и федеральных служб получили наивысшие оценки хотя бы по одному из оцениваемых критериев. Данное исследование показало, что только 16 % ГИС, операторами которых являются 4 ведомства (Минфин России, Минкультуры России, Федеральное казначейство и ФНС России), получили столь же высокие оценки.

Таким образом, информационная открытость ведомств (доступность информации об их работе) значительно выше их функциональной открытости (доступности собираемых и генерируемых данных и готовности отдавать эти данные внешним контрагентам). При этом последняя – важный инструмент обеспечения фактической, а не декларируемой открытости: чем больше государственных данных используют бизнес, НКО и другие бенефициары, тем выше прозрачность деятельности органов власти и степень их подотчетности обществу.

Рекомендация–1.1

Усилить акцент в государственной политике открытости на открытость ведомств в части качества собираемых и публикуемых данных, их доступность для использования конечными потребителями, прежде всего, бизнесом, НКО, СМИ, представителями гражданского общества.

2. Низкая степень функциональной открытости ведомств связана, в том числе, с проблемами нормативного регулирования открытости ГИС и государственных расходов на информатизацию

Согласно российскому законодательству информационная система наделяется статусом государственной (ГИС) только по косвенным критериям: создание на основании НПА соответствующего уровня (федеральный закон или закон субъекта РФ, ведомственный акт) и определенная цель создания информационной системы (реализация полномочий госорганов, межведомственный обмен информацией, оказание госуслуг). Отсутствие прямого нормативного определения термина «государственная информационная система», содержащего в том числе требования к функциональной открытости ГИС и открытости финансовых расходов на ГИС, приводит к непрозрачности учета федеральных и региональных ГИС в России, затрудняет процесс контроля за соблюдением требований к открытости данных систем, а также не позволяет отслеживать бюджетные расходы на все ГИС в целом и на каждую ГИС в отдельности.

Непрозрачность расходов на ГИС также связана с низким качеством информации на порталах ФГИС координации информатизации (ФГИС КИ) и ГИИС «Электронный бюджет» (ГИИС ЭБ), а также с недостаточной проработкой нормативного регулирования этих конкретных систем. ФГИС КИ, призванная выполнять в том числе функцию реестра имеющихся в России информационных систем, по факту не учитывает создаваемые и эксплуатируемые в бюджетных учреждениях ГИС, не публикует детальную информацию о бюджетах ГИС и сведения по фактическому исполнению этих бюджетов. При этом расходы на создание и поддержание центров обработки данных (ЦОД), которые, как правило, технологически связаны с функционированием информационных систем, учитывает отдельно от собственно ГИС.

ГИИС ЭБ также не предоставляет возможность детализировать бюджетные расходы до уровня, позволяющего однозначно идентифицировать и учесть расходы на ГИС. Существующие нормативные требования в сфере госинформатизации позволяют не учитывать ряд расходов на ГИС, формально осуществляемых ведомствами вне расходов на ИТ. Такие расходы часто оформляются как расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, расходы на иные цели, субсидии подведомственным учреждениям на финансовое обеспечение госзадания и т.д.

Рекомендация–2.1

Разработать и закрепить в законодательстве четкое определение термина «государственная информационная система», отделив это понятие от других типов информационных систем (ИС специальной деятельности, сайтов (порталов) органов государственной власти и т.д.). Имеющиеся в данный момент в законодательстве косвенные критерии определения статуса ГИС (соответствия целям создания ИС и наличие НПА) целесообразно дополнить прямыми критериями, в частности: ГИС обязательно является такая ИС, которая используется для ведения хотя бы одного государственного информационного ресурса (ГИР) . Дополнительно, Минкомсвязи обеспечить выполнение требований НПА в части регистрации и ГИС и отображения актуальной информации на протяжении всего жизненного цикла.

Рекомендация–2.2

Создать единый ресурс для публичного мониторинга госрасходов на ИТ и ГИС, в частности. На таком ресурсе необходимо размещать информацию о суммарных расходах по всем ГИС России за конкретный год, расходы на конкретную систему за весь ее жизненный цикл, расходы на ГИС конкретного ведомства; Наиболее подходящим решением для целей публичного мониторинга расходов на ГИС представляется создание Единого реестра ГИС.

Рекомендация-2.3

Ввести процедуры обязательного согласования в системе координации Минкомсвязи России всех планируемых расходов (включая НИР и ОКР) на федеральные ГИС, зарегистрированные в Едином реестре ГИС, независимо от способа осуществления этих расходов (выполнение работ по госконтрактам, субсидии бюджетным учреждениям и т.п.), с обязательным последующим мониторингом исполнения этих расходов.

Рекомендация-2.4

Доработать систему бюджетной классификации с целью однозначной идентификации бюджетных расходов на объекты информатизации, независимо от уровня осуществления таких расходов.

3. Большая часть федеральных ГИС обладает низкой степенью открытости информации и публикует недостаточно социально значимых данных

Для оценки открытости федеральных ГИС из генеральной совокупности (876 систем) были отобраны 50 ГИС, у которых есть публичный сайт или карточка на сайте ведомства-оператора. Из них 29 (58 %) ГИС в результате оценки были отнесены к категориям с низкой степенью открытости или почти закрытым ГИС. При этом информация в таких ГИС может иметь высокую социальную значимость. В частности, низкие рейтинги получили:

- Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (рейтинг «CD»);
- Автоматизированная информационная система «Открытый бюджет для граждан» (рейтинг «BD»);
- Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (рейтинг «BD»);
- Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (рейтинг «AD»)

Кроме того, ни в одной из существующих ГИС не публикуются в необходимом объеме следующие социально значимые данные:

- уровень и качество системы образования в России (дезагрегированные данные до уровня субъектов РФ, муниципальных образований, микрорайонов, школ);
- показатели, характеризующие состояние экологии (дезагрегированные данные до уровня субъектов РФ, муниципальных образований, микрорайонов);

- показатели, характеризующие состояние преступности (криминальная статистика, дезагрегированная до уровня муниципальных образований, микрорайонов и улиц).

Кроме того, невысокие позиции в рейтинге получили и ГИС, которые сами по себе являются инструментами раскрытия данных о государстве и госсистемах: «Портал открытых данных Российской Федерации» (рейтинг «ВВ») и ФГИС координации информатизации (рейтинг «ВВ»). Их степень открытости и качество публикуемых данных влияют на открытости информации государства в целом.

Рекомендация–3.1

Закрепить обязательные требования к раскрытию данных в ГИС, в том числе на уровне положений о ГИС, технических заданий на развитие текущих и создание новых систем. Усилить контроль за соблюдением требований по раскрытию данных, а также ответственность ведомств в случае их несоблюдения.

Рекомендация–3.2

Раскрыть сведения ФГИС координации информатизации в полном объеме в открытом доступе и в формате открытых данных, а не только в виде списка информационных систем.

Рекомендация–3.3

Провести инвентаризацию всего корпуса НПА, касающихся ГИС (в том числе положений о ГИС, решений о вводе в эксплуатацию и т.д.), с целью устранения противоречия между НПА разных уровней и выстраивания единой системы учета и регулирования ГИС. По факту, на сегодняшний день отсутствует целостная концепция, дорожная карта и стратегия инвентаризации государственных информационных ресурсов и государственных информационных систем в части последующей аналитической и интеграционной работы с собираемыми и хранимыми в них данными.

Рекомендация–3.4

Сместить акцент в работе ГИС на сбор, анализ и публикацию данных, востребованных конечными пользователями (бизнесом, НКО, СМИ, представителями гражданского общества и местных властей). Для этого необходимо перестроить процесс работы с данными: после уточнения запроса конечных пользователей на данные государства производится сбор этих данных ведомствами (при необходимости) с последующей автоматической публикацией информации в открытом доступе. Подобный перенос акцента в регулировании с ГИС на сами данные будет в большей степени отвечать требованиям общества и способствовать повышению открытости государства и доверия к нему со стороны граждан.

Приложения

Приложение 1.

Сводная таблица с общим количеством ГИС в России

ФОИВ (включая уже упраздненные)	Реестр РКН		ФГИС Ки (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования ³⁵
Минэкономразвития России	31	31	56	56	0
Минтруд России	8	7	85	49	36
Минтранс России	4	4	72	42	30
Росстат	1	1	40	40	0
Минкомсвязь России	16	13	53	39	14
МЧС России	10	10	37	35	2
Ространснадзор	20	15	36	35	1
Минкультуры России	4	4	28	28	0
Росавтодор	6	6	25	25	0
Минпросвещения России	0	0	32	24	8
Росреестр	15	13	30	23	7
Минсельхоз России	10	10	27	23	4
Рособрнадзор	12	12	31	20	11
Миннаука / Минобрнауки России	0	0	28	20	8
Росавиация	11	11	24	20	4
МВД России	3	3	23	20	3
Федеральное казначейство	5	4	19	18	1

35. Прим. Дублирования оценивались по совпадению наименования ГИС и ФОИВ, указанного в качестве ее оператора. Публично размещенные данные с сайта ФГИС Ки были получены 20 января 2020 года.

ФОИВ (включая уже упраздненные)	Реестр РКН		ФГИС КИ (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования ³⁵
Минпромторг России	2	2	15	15	0
Государственная Дума	5	5	18	14	4
Минюст России	10	10	18	14	4
ФСС России	1	1	16	14	2
Минвостокразвития России	0	0	15	14	1
Росрыболовство	2	1	20	13	7
Счетная палата России	2	2	17	12	5
Генпрокуратура России	1	1	12	11	1
МИД России	14	2	12	11	1
Ростуризм	4	4	12	11	1
Роснедра	6	6	11	11	0
ФНС России	3	3	11	11	0
Россельхознадзор	9	6	23	10	13
Росстандарт	0	0	10	10	0
Роспатент	2	2	12	9	3
Росжелдор	0	0	10	9	1
Росалкоголь- регулирование	6	6	12	8	4
Ростехнадзор	4	4	11	8	3
Минприроды России	1	1	10	8	2
Минстрой России	2	2	9	8	1

ФОИВ (включая уже упраздненные)	Реестр РКН		ФГИС Ки (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования ³⁵
ФСИН России	6	3	8	8	0
Минфин России	3	3	11	7	4
Минэнерго России	2	1	8	7	1
Управделами Президента РФ	1	1	11	6	5
Роструд	8	4	7	6	1
ФАС России	0	0	7	6	1
Рослесхоз	0	0	8	5	3
Росводресурсы	11	6	7	5	2
ПФР	0	0	5	5	0
ФАДН России	0	0	5	5	0
Росприроднадзор	1	1	10	4	6
Росмолодежь	1	1	6	4	2
Верховный Суд РФ	1	0	4	4	0
Минобороны России	1	0	4	4	0
Росархив	2	1	4	4	0
Росимущество	1	1	4	4	0
Роспотребнадзор	0	0	4	4	0

ФОИВ (включая уже упраздненные)	Реестр РКН		ФГИС КИ (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования ³⁵
Конституционный суд РФ	0	0	3	3	0
Минздрав России	4	0	3	3	0
Росаккредитация	1	1	3	3	0
Росгидромет	2	2	3	3	0
Росморречфлот	0	0	3	3	0
Совет Федерации	1	1	3	3	0
ФМБА России	9	3	3	3	0
ФССП России	1	1	3	3	0
ФТС России	2	2	3	3	0
ФФОМС	1	1	3	3	0
Росгвардия	0	0	3	2	1
ГФС России	0	0	2	2	0
Минспорт России	0	0	2	2	0
Роспечать	2	2	2	2	0
Россвязь	2	1	2	2	0
Россотрудничество	0	0	2	2	0
ФСВТС России	1	0	2	2	0
Роскомнадзор	1	1	3	1	2
Росздравнадзор	1	1	2	1	1
Росфинмониторинг	1	1	2	1	1

ФОИВ (включая уже упраздненные)	Реестр РКН		ФГИС Ки (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования ³⁵
Минкавказ России	0	0	1	1	0
Росрезерв	0	0	1	1	0
Следственный комитет РФ	0	0	1	1	0
Судебный департамент при Верховном Суде РФ	1	1	3	0	3
ЦИК России	1	1	0	0	0
Главное управление специальных программ России	0	0	0	0	0
ФСБ России	н/д	н/д	4	н/д	н/д
ФСО России	1	1	1	н/д	н/д
ФСТЭК России	0	0	0	0	0
Высший арбитражный суд РФ	0	0	1	н/д	н/д
Минкрым России	н/д	н/д	1	н/д	н/д
Минрегион России	н/д	н/д	13	н/д	н/д
Росграница	1	н/д	0	н/д	н/д
Роскосмос	н/д	н/д	9	н/д	н/д
Рособоронзаказ	н/д	н/д	7	н/д	н/д
Рособоронпоставка	н/д	н/д	5	н/д	н/д
Росфиннадзор	н/д	н/д	12	н/д	н/д
Спецстрой России	0	0	5	н/д	н/д
УПЧ России	1	н/д	н/д	н/д	н/д
ФАНО России	0	0	9	н/д	н/д

ФОИВ (включая уже упраздненные)	Реестр РКН		ФГИС КИ (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования ³⁵
ФМС России	1	0	3	н/д	н/д
ФСКН России	2	0	7	н/д	н/д
ФСТ России	1	н/д	2	н/д	н/д
ФСФР России	н/д	н/д	1	н/д	н/д
ВСЕГО	306	244	1171	876 ³⁶	215

36. Прим. Исключены дублирующиеся ГИС (215 ГИС), а также ГИС упраздненных ФОИВ (80 ГИС).

Приложение 2.

Методология оценки открытости ГИС в России

Методология оценки открытости федеральных ГИС – это экспериментальный инструментарий оценки функциональной открытости российских ведомств, построенный на экспертных комментариях по отдельным параметрам (элементам) открытости.

Цель оценки открытости ГИС – измерение функциональной открытости российских ведомств по отношению к ключевым пользователям информации: гражданам, НКО, бизнесу, а также органам власти регионального и муниципального уровней. Оцениваемая в рамках этого рейтинга функциональная открытость состоит из двух параметров:

- открытость и доступность информации, представленной в ГИС, в том числе информации о целях создания ГИС, ее операторе, исполняемых функциях, бюджетах на создание, развитие и эксплуатацию;
- наличие и качество открытых данных, содержащихся в ГИС, которые возможно использовать в целях создания общественных благ (public goods), а также в коммерческих или исследовательских целях;

Механизм оценки состоял из следующих этапов:

Этап-0: определение генеральной совокупности ГИС и формирование выборки ГИС для оценки;

Этап-1: экспертная оценка доступности сведений как о самой ГИС, так и об информации, размещенной в ней [Категория: Доступность информации];

Этап-2: экспертная оценка открытости данных ГИС [Категория: Открытые данные];

Этап-3: построение сводного рейтинга открытости ГИС на основе полученных результатов Этапа-1 и Этапа-2;

Этап-4: выборочная оценка отдельных ГИС, попавших в различные сегменты сводного рейтинга открытости ГИС.

Базовый метод проведения оценки и построения рейтинга открытости ГИС – балльная экспертная оценка содержания порталов ГИС, сайтов операторов ГИС и иной публичной информации о ГИС по установленным в методологии оценки атрибутам.

Этап-0: формирование выборки ГИС для оценки

Источники формирования генеральной совокупности ГИС России:

- данные портала ФГИС КИ;
- Реестр федеральных государственных информационных систем;
- локальные нормативные правовые акты органов исполнительной власти.

Критерии выбора ключевых ГИС для оценки:

- оператором ГИС является российский орган власти федерального уровня;
- на ГИС выделялось финансирование за последние 3 года (по данным ФГИС КИ и ГИИС ЭБ);
- ГИС представлена в открытом доступе (наличие публичного сайта ГИС либо наличие карточки ГИС на сайте оператора);
- наличие (или целесообразность наличия) открытых данных в ГИС (на основе анализа локальных НПА, устанавливающих необходимость или отсутствие необходимости опубликованных открытых данных);
- функционал ГИС охватывает наиболее социально значимые области для конечных пользователей информации (экспертная оценка значимости).

Этап-1. Оценка доступности информации

Этап-1 определяет насколько пользователю доступны сведения о системе, ее целях, задачах, регулирующих документах, то есть базовая, минимальная информация о ГИС, а также степень доступности самой информации, размещенной в данной системе, удобство ее использования.

Критерий	Механика оценки
Паспорт ГИС	<p>Паспорт – это документ или страница на сайте оператора, описывающие цели и задачи ГИС. Должны быть указаны цели, задачи системы, контактное лицо, контакты оператора, описание системы и т. д.</p> <p>Элементы оценки:</p> <ul style="list-style-type: none">• наличие информации о целях и задачах ГИС;• наличие информации о целевых группах / категориях пользователей, на которых ориентирована ГИС;• наличие информации об основном функционале ГИС;• контакты оператора ГИС. <p>Размерность от 0 до 5. Где 0 – полное отсутствие информации и 5 – тщательно заполненная детальная карточка</p>

Критерий	Механика оценки
Документация, описывающая работу ГИС	<p>По системе доступны следующие документы, регламентирующие работу:</p> <ul style="list-style-type: none"> • руководства пользователей (для разных категорий, если это предусмотрено функционалом ГИС); • руководство администратора. <p>Для максимального числа баллов документы должны быть также актуальными.</p> <p>Размерность от 0 до 10. Где 0 – 0 % документов из перечня доступны и 10 – 100 % документов из перечня доступны и актуальны</p>
НПА, регламентирующие работу ГИС	<p>Наличие обновляемого раздела на сайте ГИС, содержащего полную нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность ГИС.</p> <p>Размерность от 0 до 5. Где 0 – раздел отсутствует и 5 – есть постоянно обновляемый раздел с полным перечнем НПА</p>
Статистика ГИС в открытом доступе	<p>На сайте ГИС в открытом доступе имеется информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> • количество пользователей; • количество посещений ГИС; • статистика по выгрузке данных, использованию услуг ГИС. <p>Размерность от 0 до 5. 0 – информация отсутствует, 5 – вся информация представлена в открытом доступе, промежуточные оценки – вариации: «информация в открытом доступе представлена частично» (например, есть информация о пользователях, но нет информации о выгрузках), «информация в закрытом доступе»</p>
Простота использования ГИС	<p>Оценка базовых параметров:</p> <ul style="list-style-type: none"> • степень юзабилити сайта ГИС; • доступность ключевой информации с главной страницы (количество уровней сайта, на которые должен перейти пользователь, чтобы реализовать базовые функции ГИС: воспользоваться сервисами, выгрузить данные); • дополнительные возможности работы с функционалом ГИС (например, личный кабинет, выгрузки страниц, RSS-лента и т. д.). <p>Размерность от 0 до 5. 0 – пользоваться неудобно, доступ затруднен к большинству базовых функций ГИС, 5 – пользоваться удобно, все базовые функции ГИС доступны на глубине просмотра не более двух уровней</p>
Профильные материалы для массового пользователя	<p>Представленность для массового пользователя в простом и доступном формате аналитических материалов, основанных на данных, коллекционируемых ГИС в рамках ее функционала.</p> <p>Размерность от 0 до 5. 0 – аналитические материалы отсутствуют, 5 – аналитические материалы размещены на сайте ГИС, представлены в доступной, понятной форме</p>

Максимальное число баллов по Этапу-1: 35

Этап-2. Оценка качества открытых данных

На Этапе-2 оценивается качество открытых данных для пользователей. В данном разделе собраны критерии наличия данных, их открытости и качества их представления. Он включает в том числе доступ к данным через массовую выгрузку данных и доступ к данным через API.

Критерий	Механика оценки
Наполнение раздела с открытыми данными	<p>Наличие раздела с открытыми данными на сайте информационной системы, а также полнота и качество этого раздела. Элементы оценки:</p> <ul style="list-style-type: none">• существование раздела «Открытые данные»; наличие прямой ссылки на раздел с главной страницы сайта ГИС или сайта оператора;• наличие / отсутствие платы за предоставление данных;• есть возможность просмотра массива данных (в виде таблицы);• есть визуализация набора данных (в формате графика, карты или иных форматах);• наличие или отсутствие условия использования (лицензии) для данных;• полнота представленных наборов открытых данных в общем объеме потенциальной информации, размещенной или собираемой системой. <p>Размерность от 0 до 10, где 0 – отсутствие раздела, 10 – качественный актуальный раздел со всеми данными, релевантными функционалу ГИС</p>
Доступность массовой выгрузки данных	<p>Наличие и качество работы функционала по массовой выгрузке всех доступных наборов открытых данных.</p> <p>Размерность от 0 до 5, где 0 – это полное отсутствие возможности массовой выгрузки, 5 – возможна массовая выгрузка через FTP или иным способом, позволяющим выгрузить все данные</p>
Документация по структуре данных	<p>Наличие, качество и представленность в разных форматах сводной документации по структуре открытых данных.</p> <p>Размерность от 0 до 5, где 0 – отсутствие документации, 5 – наличие документации в удобном обрабатываемом формате (например, html, json и др.)</p>
Качество наборов открытых данных	<p>Оценка минимального качества размещенных во ФГИС данных по следующим элементам: данные предоставлены как в обычном (визуальном), так и в машиночитаемом формате (csv, json, xls(x), xml); корректно заполняются паспорта наборов данных (описание набора, позволяющее понять период/единицы измерения и пр., а также контактные данные ответственного (ФИО и почта); данные обновляются с установленной периодичностью; данные сопровождаются идентификаторами; степень дезагрегированности данных (каждому статистическому наблюдению соответствует отдельная строка с переменными, не объединенными в группы / диапазоны / интервалы); степень функционального охвата представленных наборов данных и данных внутри датасетов; структура данных соответствует набору (проверка для выборочных датасетов).</p> <p>Размерность от 0 до 10, где 0 – данные ни соответствуют ни одной из представленных характеристик качества, 10 – данные соответствуют всем минимальным характеристикам качества данных</p>

Критерий	Механика оценки
Доступность API для данных	Наличие в публичном доступе и качество функционирования API для доступа к данным Размерность от 0 до 5, где 0 - API нет, 5 - API есть
Документация к API для данных	Наличие в публичном доступе и степень детализации документации по API для доступа к данным. Размерность от 0 до 5, где 0 – отсутствие документации, 5 – наличие документации в удобном обрабатываемом формате (например, html)

Максимальное число баллов по Этапу-2: 40

Этап-3. Составление итогового рейтинга открытости ГИС в России

По итогам оценки в рамках Этапа-1 и Этапа-2 каждой рассмотренной ГИС был определен рейтинг, обозначаемый двухбуквенным сочетанием, в котором первая буква отражает результат оценки по Этапу-1 «Доступность информации»; вторая буква – результат оценки по Этапу-2 «Открытые данные».

В соответствии с полученными баллами каждая ГИС могла быть отнесена к одной из четырех категорий – А, В, С или D, где А означает высокую степень открытости, В – среднюю, С – низкую, D – отсутствие необходимой для оценки информации, в том числе в публичном доступе (Таблица).

Таблица. Присвоение ГИС категорий открытости на основе полученных баллов

Категория открытости	Интегральная оценка		
		Этап-1 Доступность информации (баллы, max = 35)	Этап-2 Открытые данные (баллы, max = 40)
A	Высокая	24 – 35	27 – 40
B	Средняя	12 – 23	13 – 26
C	Низкая	1 – 11	1 – 12
D	Отсутствие информации	0	0

Этап-4: детализированная оценка отдельных ГИС

Результаты данного этапа не учитываются в рамках рейтинга открытости ГИС, однако дополняют его качественным, нарративным описанием состояния открытости функционала ГИС и учетом в рамках него запросов ключевых целевых аудиторий (пользователей). Данный этап подразумевает создание описаний проблем и преимуществ отдельных ГИС на основе исследования пользовательского опыта

и оценки воздействия функционирования ГИС на качество государственного управления в соответствующей сфере.

Этап-4 предполагает использование следующего инструментария для оценки:

1. Углубленную (детализированную) экспертную оценку ГИС по параметрам:
 - краткие сведения о ФГИС, предшественники / история развития ГИС;
 - положение ГИС в рейтинге открытости ГИС, особенности степени открытости исходя из проведенной оценки;
 - бюджетное обеспечение ГИС (ежегодное содержание);
2. Проведение глубинных полуструктурированных экспертных интервью от пользователей (целевых аудиторий) ГИС. Блоки вопросов (гайд) интервью:
 - как часто вы обращаетесь к информации ГИС? Какова основная цель вашего обращения? Имеются ли альтернативные обращению к ГИС способы получения необходимой информации?
 - знаете ли вы о наличии обучающих материалов по использованию ГИС? Пользовались ли вы ими? Насколько они удобны /не удобны? Следует ли в них что-то изменить?

Доступность информации — **АВ** — Открытые данные

- сталкивались ли вы с недостатками (слабые стороны) ГИС в ходе работы? Можете ли вы их перечислить? Есть ли у вас предположение о том, почему возникают эти недостатки? Как их можно решить?
- вступали ли вы в коммуникацию по вопросу функционала и работы ГИС с соответствующим ОГВ или оператором ГИС? Сообщали ли вы им о выявленных недостатках (слабых сторонах) работы ГИС? Получили ли обратную реакцию? Привела ли такая коммуникация к улучшению работы ГИС? Как вы можете оценить качество коммуникации оператора ГИС или представителя ОГВ по вопросу функционирования ГИС в целом?
- можете ли вы назвать преимущества (сильные стороны) данной ГИС? В чем они проявляются? Можно ли их еще больше усилить, если да, то как?

