

Данные в системе государственного управления, 2022

ВВЕДЕНИЕ	2
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (апрель)	3
О проектировании системы управления данными в организациях	3
Управленческий контроль, основанный на данных (Data-Driven Control)	4
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (июнь)	5
О новом европейском регламенте управления данными.....	6
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (сентябрь) ...	8
О новом руководстве Национального управления по аудиту Великобритании по улучшению государственных данных	8
О новых рекомендациях Счетной Палаты Российской Федерации для внедрения цифровых технологий в механизмы государственного управления с целью принятия управленческих решений на основе данных	9
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (октябрь) ..	10

ВВЕДЕНИЕ

Мы представляем выпуск бюллетеня, посвященному развитию государственного управления на данных в Российской Федерации и мире. В каждом разделе бюллетеня анализируются последние новости или тренды для международных и российских проектных практик внедрения цифровых технологий в отраслях государственного управления.

Технологии управления данными в системе государственного управления стали играть определяющую роль при прогнозировании и принятии решений. Для того чтобы эффективно внедрять управление на данных, следует разрабатывать всеобъемлющую государственную политику, учитывать риски и барьеры при работе с данными, понимать их ценность и описывать социально-экономические эффекты от внедрения принятия решений на данных.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (апрель)

В этом разделе дайджеста: 1) о проектировании системы управления данными в организациях; 2) о внедрении управленческого контроля, основанного на данных (Data-Driven Control); 3) о новых образовательных проектах Data-Driven-Policy.

О проектировании системы управления данными в организациях

В конце января 2022 г. Компания McKinsey Analytics опубликовала доклад «Предприятие-2025, управляемое данными»,¹ в котором описаны 7 главных характеристик нового предприятия, развивающегося на основе данных, ключевые факторы и основные рекомендации по внедрению.

1. Данные встроены в каждое решение, взаимодействие и процесс –

это означает, что все сотрудники на постоянной основе используют данные в своей работе, принятая в организации культура, основанная на данных, направлена на повышение производительности. Для этого необходимо: принятие стратегии использования данных; использование технологий, поддерживающие аналитику в режиме реального времени; повышение компетенций сотрудников в целях признания и понимания ими ценности данных.

2. Данные обрабатываются и доставляются в режиме реального времени –

это означает, что обширные сети подключенных устройств собирают и передают данные и идеи в режиме реального времени. Для этого необходимо: представление всей бизнес-структуры в режиме реального времени; использование мощных периферийных вычислительных устройств; развитие внутренней инфраструктуры.

3. Гибкие способы организации и хранения данных предоставляют интегрированные, готовые к использованию данные – это позволяет командам обмениваться неструктурированными и полуструктурированными данными проще и быстрее, создавать сложные сценарии «что - если» с использованием традиционных возможностей машинного обучения или более продвинутых методов, таких, как «обучение с подкреплением». Для этого необходимо: создание и опора на продвинутую архитектуру данных; разработка моделей данных и цифровых двойников для репликации действующих систем.

4. Операционная модель данных рассматривает данные как продукт –

это означает, что все данные имеют владельцев, которые их постоянно улучшают и продвигают совместные решения. Для этого необходимо: определение источников и типов данных в организации; формирование команд владельцев данных.

5. Расширение полномочий CDO и его команды –

CDO и его команда отвечает за разработку новых способов использования данных в организации, разработку целостной стратегии и ее внедрение в рамках бизнес-стратегии, а также поиск новых источников дохода для компании путем монетизации использования и обмена данными. Для этого необходимо: повышение компетенций руководителей бизнес-

¹The data-driven enterprise of 2025 // Сайт McKinsey Analytics. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-analytics/our-insights/the-data-driven-enterprise-of-2025> (дата обращения: 06.04.2022).

подразделений и их команд и взаимодействие с CDO; разработка экономической модели управления данными; поддержка экспериментов и инноваций по работе с данными.

6. Членство в экосистеме данных становится нормой –

это означает, что появляются рынки данных, на которых компании обмениваются, объединяют и обогащают данные для создания более ценной информации для всех участников; барьеры для обмена и объединения данных значительно снижаются, объединяя различные источники данных таким образом, что генерируемая ценность намного больше, чем сумма ее частей. Для этого необходимо: внедрение общих (типовых, стандартных) моделей данных для облегчения совместной работы с данными; развитие альянсов данных и соглашений об обмене; внедрение инструментов, протоколов и процедур совместного использования и переиспользования данных.

7. Управление данными приоритизировано и автоматизировано в целях конфиденциальности, безопасности и отказоустойчивости ИТ-систем –

это означает повышение осведомленности потребителей об их правах на данные, автоматизированная подготовка данных, обеспечивающая безопасный и удобный доступ к данным в режиме реального времени, инструменты ИИ становятся доступными для более эффективного управления данными. Для этого необходимо: повышение важности безопасности данных во всей организации; внедрение автоматизированных технологий администрирования баз данных, облачных инструментов для хранения, управления и защиты приоритетных данных, а также инструментов автоматизированного резервного копирования и восстановления данных; принятия основы этики данных.

Управленческий контроль, основанный на данных (Data-Driven Control)

Одним из новых трендов академических исследований стала тематика Data-Driven Control, которая направлена на изучение возможностей моделей управления данными в обеспечении функций контроля как предварительного, так и итогового.² В качестве примера Data-Driven model predictive control ниже описан кейс из КНР. Об использовании предсказательной аналитики на данных в РФ в отчете итогов конкурса Счетной палаты Российской Федерации в 2021 г.

В конце 2021 г. в Китае была создана национальная платформа для отслеживания граждан с низкими доходами, у которых сохраняется риск возврата к бедности в силу разных обстоятельств (это более 58 миллионов человек)³. Платформа работает на уровне провинций, городов, округов и поселков, собирая, анализируя и используя большие данные в области образования, здравоохранения, жилья и занятости и т.д. Создание платформы способствовало обмену данными между различными источниками: платформа может находить нуждающихся людей, осуществляя перекрестную проверку более 30 реестров данных, в том числе относящихся к регистрации транспортных средств и собственности.

² Krupa Prag, Matthew Woolway, Turgay Celik (2022) Toward Data-Driven Optimal Control: A Systematic Review of the Landscape. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=9738649> (дата обращения: 09.04.2022).

³ Сайт Госсовета КНР. URL: http://english.www.gov.cn/news/topnews/202202/21/content_WS6212ffdfc6d09c94e48a5461.html (дата обращения: 06.04.2022).

После подтверждения фактов путем посещения и проверки в каждом случае госорганы назначают помощь до того, как риски осуществляются.

Во второй половине 2021 г. в Счетной палате РФ был проведен первый в России конкурс лучших практик и инициатив доказательного подхода среди органов публичной власти.⁴

Опубликованные в начале этого года результаты свидетельствуют о постепенном зарождении технологий Data Driven Policy в России. Среди победителей конкурса Счетной палаты – проект Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия об использовании математического моделирования для прогнозирования необходимого количества мест в дошкольных детских учреждениях.⁵

Новые образовательные проекты по Data-Driven-Policy

На протяжении 2021 г. специалисты и руководители Банка России проходили обучение по управлению на основе данных (data-driven management).⁶ Тренинги специально для ЦБ РФ были проведены ведущими экспертами российского рынка бизнес-аналитики из Института бизнес-аналитики и компании Visiology. Интенсивные тренинги содержали в себе практики коммуникации и постановки задач для специалистов по работе с данными, методы использования визуализаций современных BI-систем и мастер-классы по принятию решений в заранее подготовленных ситуациях с оценкой эффективности этих решений. Развитие компетенций по управлению данными топ-менеджмента и линейных руководителей заложило основу для кардинальной перестройки бизнес-процессов, а образовательные проекты продолжатся в 2022 г.

Активное переобучение специалистов в Казахстане ведет Kolesa Group⁷. В 2022 г. Kolesa Group планирует обучить новое поколение сильных data-специалистов. Как показало проведенное компанией исследование рынка data-профессий⁸, сегодня в глобальном тренде: 1) дата-аналитики, осуществляющие анализ данных, поиск инсайтов, подготовку отчетов, 2) дата-сайентисты, создающие продукты с использованием алгоритмов машинного обучения и 3) дата-инженеры, обеспечивающие процессы сбора, обработки и хранения данных.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (июнь)

⁴ Конкурс Счетной палаты Российской Федерации «Практики и инициативы доказательного подхода к принятию управленческих решений». Сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/page/contest-SPRF-2021> (дата обращения: 09.04.2022).

⁵ Сайт Счетной палаты. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/769/a8sk3xrqzdtomz4chspi3r8xkav4wp0f.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).

⁶ Сайт ComNews (24.03.2022) URL: <https://www.comnews.ru/digital-economy/content/219425/2022-03-24/2022-w12/cb-rf-nachinaet-ispolzovat-metodiki-data-driven-upravleniya-dlya-prinyatiya-resheniy-slozhnykh-usloviyakh> (дата обращения: 09.04.2022).

⁷ Сайт Kolesa Group URL: <https://kapital.kz/tehnology/103059/data-driven-kak-kolesa-academy-usilila-komandu-analitikov-kompanii-na-40.html> (дата обращения: 09.04.2022).

⁸ Исследование рынка data-профессий. Сайт Kolesa Group URL: <https://zerttey.kolesa.group/data-21#data-analytics> (дата обращения: 09.04.2022).

В этом разделе дайджеста о новом регламенте Европейского союза об управлении данными.

О новом европейском регламенте управления данными

30 мая 2022 г. принят Регламент Европейского союза № 2022/868 о европейском управлении данными (далее – Регламент)⁹, целью которого является создание общеевропейского пространства для доступа, функциональной совместимости, обмена и переиспользования определенных категорий данных, создаваемых госсектором, а также сокращение цифрового разрыва и внедрения передового европейского опыта во всех государствах-членах Европейского Союза (ЕС). Регламент является обязательным в полном объеме и непосредственно будет применяться с 24 сентября 2023 г.

Регламент направлен на то, чтобы, с одной стороны, улучшить условия для обмена данными на внутреннем рынке в каждом государстве-члене ЕС, но одновременно создать безграничный цифровой рынок данных. Целью документа является оказание поддержки национальным органам по предоставлению как можно большего объема данных для обмена и оптимального использования различных методов анализа и переиспользования данных.

Регламент определяет процедуры доступа и обмена не только данными, которые собраны госорганами и другими организациями за счет государственных бюджетов, но также данными, являющимися коммерчески конфиденциальными, обладающими статистической конфиденциальностью, защищенными правами интеллектуальной собственности третьих лиц, включая коммерческую тайну, а также персональными данными. Определены категории данных, на которые Регламент не распространяется. Это в том числе, данные, хранящиеся у общественных вещателей, в учреждениях культуры и учебных заведениях, в госорганах общественной безопасности, национальной обороны и др.

Регламентом введен запрет на заключение исключительных соглашений для повторного использования данных, которые хранятся в госсекторе. Исключительное право на использование может быть дано только для предоставления услуг или поставки продуктов в общих интересах, которые в противном случае были бы невозможны, и исключительно на срок не более 12 месяцев.

Регламентом предусмотрено создание одного или нескольких уполномоченных компетентных органов для организации доступа и переиспользования данных. Для того чтобы обеспечить конкурентный доступ к данным органы публичного сектора в соответствии с национальным законодательством должны обнародовать условия разрешения повторного использования и процедуры запроса данных. Условия повторного использования должны быть недискриминационными, прозрачными, соразмерными и объективно обоснованными в отношении категорий данных и целей их повторного использования. Важно, что если переиспользование данных не может быть разрешено в соответствии с обязательствами перед третьими лицами, орган власти должен приложить все усилия в соответствии с законодательством ЕС и национальным законодательством для оказания помощи потенциальным пользователям в получении согласия субъектов данных или разрешения от владельцев данных, чьи права могут быть затронуты. При этом на

⁹ Официальный сайт Европейского союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868> (дата обращения: 10.06.2022).

госорган возложены полномочия проверять процесс, средства и любые результаты обработки данных и запретить использование данных при угрозе прав и интересов третьих лиц. За переиспользование может устанавливаться плата, которая должна быть прозрачной, недискриминационной, соразмерной и объективно обоснованной и не должна ограничивать конкуренцию, по возможности быть онлайн, без како-либо дискриминации платежей.

Следующая новелла Регламента – создание в каждом государстве-члене ЕС единых информационных пунктов, которые будут принимать запросы на использование и переиспользование данных. Европейская Комиссия планирует создать единую европейскую точку доступа к электронному реестру национальных данных. Регламентом подробно описана процедура подачи заявок на переиспользование данных и определен срок, в течение которого должен быть получен ответ: 2 месяца с даты получения запроса, с возможностью продления на месяц.

Регламент устанавливает условия посредничества при предоставлении данных и требования к посредникам. Определен перечень посреднических услуг, порядок двустороннего или многостороннего обмена данными, в том числе путем создания платформ или баз данных. Важно, что посредником не может быть орган власти. Для того чтобы национальные посредники были легко идентифицируемы на всей территории Союза, Европейская Комиссия должна будет установить дизайн общего логотипа, который должен быть использован на каждой онлайн- и оффлайн-публикации. Контроль за оказанием услуг по посредничеству данных должны осуществлять уполномоченные органы. Определены процедуры мониторинга, а также полномочия органа власти в случае выявления серьезных нарушений принципов и процедур предоставления данных. Недобросовестный посредник может быть исключен из реестра услуг посредничества Европейской Комиссией.

Еще одна новелла Регламента – создание национальных механизмов альтруизма данных, направленных на продвижение добровольной практики обмена данными. С этой целью государства-члены могут разрабатывать национальную политику в отношении повторного использования отдельных категорий данных в общих интересах. Такие организации должны быть юрлицами, работать на некоммерческой основе и быть юридически независимы от любого юридического лица, которое работает на коммерческой основе, и внесены в публичные национальные реестры. Каждое государство-член ЕС должно назначить один или несколько компетентных органов, ответственных за публичный национальный реестр и ведение мониторинга за деятельностью таких организаций и в случае необходимости приостанавливать их деятельность и передавать информацию в Европейскую Комиссию. Последняя должна разработать единую форму согласия на добровольный обмен данными.

Важное требование Регламента к компетентным органам по оказанию услуг посредничества в передаче данных и по регистрации организаций альтруизма данных: (1) эти функции могут выполняться одним и тем же органом, но (2) они должны быть юридически и функционально независимыми от любого поставщика данных.

В соответствии с принятым Регламентом физические и юридические лица имеют право на судебное и досудебное обжалование по любому вопросу, подпадающему под действие Регламента, индивидуально или коллективно, в соответствующий компетентный орган.

Комиссия учреждает Европейский совет по инновациям в области данных в форме экспертной группы, состоящей из представителей компетентных органов всех государств-членов, с приглашением представителей из других наднациональных заинтересованных

органов. К задачам вышеназванного Совета относится консультирование и оказание помощи Европейской Комиссии по вопросам защиты чувствительных данных, выработки руководящих принципов кибербезопасности для обмена данными и их хранения, межсекторальных совместимых рамок общих стандартов и практик для обмена или совместной обработки данных и др.

Таким образом, принятый Регламент, с одной стороны, развивает идею о том, что данные, которые были созданы или собраны органами госсектора или за счет государственных бюджетов, должны приносить пользу обществу, с другой стороны, устанавливая общие рамки доступа и переиспользования данных, определяет, что каждое государство-член ЕС должно иметь возможность решать, становятся ли данные доступными для повторного использования и в каком объеме. Принятый Регламент будет также применяться и к научно-исследовательским организациям, и к переиспользованию данных в интересах МСП и стартапов.

К 24 сентября 2025 г. Европейская Комиссия должна будет провести оценку принятого Регламента и представить отчет Европейскому парламенту и Совету, а также ОЭСР.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (сентябрь)

В этом разделе дайджеста итоги аудиторских мероприятий 1) Национального управления по аудиту Великобритании и 2) Счетной палаты Российской Федерации и по результатам анализа текущих проблем цифровой трансформации органов исполнительной власти в области управления данными.

О новом руководстве Национального управления по аудиту Великобритании по улучшению государственных данных

В июле 2022 г. Национальное управление по аудиту Великобритании (NAO) опубликовало руководство для высших правительственных чиновников (далее – Guide NAO)¹⁰, основанное на анализе барьеров в обмене данными между правительственными службами и направленное на повышение качества данных, улучшение доступа к необработанным данным и API, а также улучшение понимания преимуществ более эффективного использования данных.

Официальное признание того, что данные являются самым большим активом правительства, было оформлено в принятой в декабре 2020 г. Национальной стратегии Великобритании в области данных¹¹, которая стала основным документом правительства на пути создания ведущей в мире экономики данных. Опубликованный Guide NAO иллюстрирует текущие проблемы и предлагает шаги, необходимые для улучшения государственных данных.

¹⁰ Официальный сайт Национального управления по аудиту Великобритании. URL: <https://www.nao.org.uk/insights/improving-government-data-a-guide-for-senior-leaders/> (дата обращения: 10.09.2022).

¹¹ Официальный сайт Правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy> (дата обращения: 10.09.2022).

В числе нерешенных проблем НАО выделяет следующие. Во-первых, принятый еще в апреле 2017 г. **акт, разрешающий обмен персональными данными между органами государственной власти для улучшения предоставления государственных услуг, не заработал, поскольку этические проблемы остаются основным препятствием для обмена данными на практике**, и ведомствам приходится заключать объемные соглашения по каждому кейсу. Во-вторых, при создании межведомственных наборов данных, объединенных из разных источников, встает большое количество нерешенных вопросов: кому принадлежат новые единые наборы? Кто их поддерживает в актуальном состоянии на постоянной основе? Кто отвечает за конфиденциальность и согласие? и т.д. Если эти вопросы не рассматриваются, объединение и связывание данных может стать дорогостоящим разовым мероприятием. Третьей важной проблемой является то, что **данные, собранные одним ведомством для решения собственных задач, могут быть недостаточного качества для использования другими ведомствами для целей, отличных от первоначальных**. Следующим серьезным препятствием для получения качественных данных остается внедрение единых стандартов данных.

Даже несмотря на то, что Правительство впервые заявило о необходимости единого стандарта формате имени и адреса гражданина почти 20 лет назад, было обнаружено более 20 различных способов идентификации физических и юридических лиц, без стандартного формата для записи таких данных, как имя, адрес и дата рождения.

Для решения вышеназванных проблем Guide NAO содержит ряд мер, в числе которых:

- определение на уровне правительства ключевых наборов государственных данных для обмена и связывания;
- принятие общегосударственных правил, стандартов и процедур сбора, хранения, обмена и управления данными, включая порядок контроля за исполнением принятых требований;
- принятие стандартов данных для всех ключевых полей;
- учреждение совета CDO для координации работы директоров и лидеров по данным;
- создание органа по управлению стандартами данных;
- создание органа по проектированию архитектуры данных и др.

Отметим, что многие из сформулированных в Guide NAO рекомендаций могут использоваться и при формировании датацентричной модели госуправления и в России.

О новых рекомендациях Счетной Палаты Российской Федерации для внедрения цифровых технологий в механизмы государственного управления с целью принятия управленческих решений на основе данных

В августе 2022 г. Счетная Палата Российской Федерации представила новый Бюллетень «Государственные информационные системы»¹², в котором проанализировано текущее состояние ГИС и сформированы рекомендации для исполнительной власти с целью повышения эффективности цифровой трансформации госуправления.

Объектом аудита Счетной палаты было 1 142 информационных системы (630 ФГИС и 512 иных информсистем), принадлежащих 67 федеральным органам государственной власти и органам управления государственными внебюджетными фондами, общая совокупная стоимость владения этими системами (с момента создания по 4 декабря 2021 г.)

¹² Официальный сайт Счетной Палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/statements/bulletin-sp-8-2022> (дата обращения: 10.09.2022).

превышает 296 млрд рублей, а суммарный объем хранилищ данных ГИС составляет 510 976 Тбайт.

Было выявлено, что потенциально на процессы государственного управления ИТ, цифровизацию госуправления и состояние ГИС на любом из этапов их жизненного цикла влияют более 1 800 подлежащих соблюдению действующих требований, установленных правовыми актами различного уровня. При этом сам термин «цифровизация» до настоящего времени не получил правового определения и трактуется как профессиональным сообществом, так и государственными органами ситуативно, исходя из контекста, отраслевой специфики и временного охвата рассматриваемых вопросов.

Представляется чрезвычайно важным предложенное Счетной палатой рабочее определение цифровизации госуправления как **«процесса внедрения цифровых технологий в механизмы государственного управления с целью принятия управленческих решений на основе данных, упрощения взаимодействия граждан и бизнеса с государством, снижения транзакционных издержек, который обеспечивается за счет создания глобальной защищенной среды сбора, обработки, хранения и передачи данных»**, которое, в первую очередь, направлено на превращение сведений, хранящихся в ГИС, в новый ресурс или актив, способствующий формированию новых ценностей и повышению качества принимаемых управленческих решений. Изучив 25 770 файлов, описывающих составы и структуры данных, ГИС, аудиторы установили, что:

- более 10 % файлов, относящихся к информационным системам, представлены не в машиночитаемом виде, а в виде графических образов;
- для 31 % ГИС документация не содержит сведений о семантике данных и способах их идентификации, то есть тех сведений, которые позволяют наполнять данные смыслом, сценариями использования;
- в 20 % ГИС недостаточное описание наборов (атрибутов) данных приводит к невозможности определить, какие именно сведения хранятся в системе.

Таким образом, в ходе анализа описаний составов и структур данных ГИС **отсутствие единой модели государственных данных, в том числе правил и общей (единой) формы описания справочников баз государственных данных ГИС были определены как ключевые проблемы неэффективности цифровизации полномочий исполнительной власти.** В итоге обособленность и раздробленность данных, содержащихся в ГИС, несвязность их составов и структур не позволяют обеспечить их непосредственное вовлечение в принятие управленческих решений, в том числе на уровне Правительства Российской Федерации.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОСНОВАННОЕ НА ДАННЫХ (октябрь)

В этом разделе дайджеста результаты проведенного с 12 по 29 сентября 2022 г. Институтом государственного и муниципального управления экспертного опроса о формировании модели датацентричного госуправления (итоговая выборка составила 146 респондентов).

Предложенная экспертам анкета состояла из нескольких блоков и последовательно выясняла их мнение по вопросам внедрения датацентричной модели государственного управления в России.

Основными проблемами, препятствующими внедрению модели датацентричного государственного управления в России, эксперты назвали следующие:

Рейтинг значимости проблем, которые препятствуют внедрению в России общенациональной модели управления данными	насколько значимы, в %
отсутствие в органах власти общих (единых) стандартов предоставления (обмена) данных	89,1
правовая неопределенность в сфере регулирования вопросов обмена и повторного использования данных	87
отсутствие необходимого уровня навыков для работы с данными в органах власти	86,6
бюрократические барьеры в текущей модели управления	85,4
крупные компании не заинтересованы в обмене технологиями и инфраструктурой	84,2
низкий уровень развития инфраструктуры размещения, обработки и использования данных	84,2
отсутствие механизмов сотрудничества государства и бизнеса в формировании единой политики управления, основанной на данных	81
противоречия (разногласия) в отраслевых и ведомственных подходах управления данными	80,6
недопонимание органами публичной власти преимуществ и выгод от обмена данными	79,4
отсутствие доверия к обмену данными между владельцами данных	78,9
ограничения и неравномерность доступа к технологической инфраструктуре	78,9
высокие затраты на разработку, внедрение и поддержание систем управления данными	78,9
отсутствие лидеров и методологов управления на основе данных в руководстве органов публичной власти	78,5
открытые данные фрагментированы, разрознены, малоценны	77,3
отсутствие культуры работы с данными в органах власти	76,1
дорогостоящий процесс подготовки (очистки, верификации, связывания) данных	74,9
сильная зависимость от иностранных технологий и ПО	70,9
государство не заинтересовано в предоставлении данных бизнесу и обществу	70
сопротивление инновациям со стороны госслужащих	68,4
отсутствие политической поддержки перехода к датацентричному управлению	66,8
отсутствие спроса на данные со стороны бизнеса и общества	62,8

требования к конфиденциальности и безопасности избыточны (завышены)	57,1
низкий уровень доверия цифровым данным у госслужащих	55,9
отсутствие актуальных задач, для решения которых востребованы технологии работы с данными	53,8

Таблица 1. Основные проблемы, препятствующие внедрению модели датацентричного государственного управления.

Интересными представляются также и дополнительные характеристики барьеров, на которые указали эксперты:

На текущем этапе цифровизации органов публичной власти в России «отсутствует четкое видение целей датацентричного управления», «стратегия неясна: цели и миссия не сформулированы, не донесены до общества и управленцев», «отсутствие общего понимания, общей архитектуры», поэтому «сотрудники не понимают, для чего все это или не хотят понимать».

«Для внедрения датацентричного управления требуется модификация существующих бизнес-процессов осуществления публичного управления, так, чтобы для принятия ряда решений невозможным было бы их принятие без анализа и интерпретации больших данных.» «Низкое качество институтов и ориентация на персоналистские решения, а не на построение эффективной системы. Как следствие - непосредственным участникам процесса данные мешают в достижении их целей.» «Неопределенность ответственности и правового статуса при работе с данными.»

«Отсутствие базового доверия к институтам власти, судебной и правоохранительной системам. Отсутствие демократических механизмов принятия решений в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти. Отсутствие механизмов и возможностей для начала диалога принимающих решения представителей властных структур с гражданами, инициаторами цифровой трансформации и использования датацентричного управления, с субъектами и объектами данных.»

«Не хватает политической воли управленцам различного уровня: от директора организации до главы региона.» «Отсутствие стратегического уровня принятия решения у Правительства Российской Федерации», «отсутствие единой точки входа с управленческим ресурсом (например, Министерства Данных РФ, с сильным министром) и как следствие отсутствие централизованных целей и стратегий.»

Экспертам было предложено оценить возможность наступления рисков и потенциальный ущерб от их наступления.

К числу наиболее значимых рисков по уровню вероятности и по силе потенциального ущерба, по мнению экспертов, относятся:

- увеличение числа хакерских атак на государственные системы;
- рост цифрового мошенничества и нарушения авторских (интеллектуальных) прав;
- рост случаев утечки и неправомерного использования персональных данных;
- зависимость от поставок оборудования и технологий;

Наоборот, в числе *наименее значимых* на основании опроса экспертов:

- закрытие публичных данных их владельцами вследствие изменения внутренней политики;

- дискриминация доступа к услугам, инфраструктуре;
- монополизация доступа к данным.

Вероятность рисков высокая, но ущерб незначителен:

- зависимость от российских разработчиков ПО и технологий;
- рост числа манипуляций поведением граждан;
- рост издержек на цифровизацию;
- усиление цифрового неравенства;
- неудачная реализация федеральных интеграционных проектов;

Вероятность рисков низкая, но потенциальный ущерб может быть значителен:

- дефицит ИТ-специалистов на рынке труда;
- сбои в работе государственных информационных систем;
- отсутствие российских цифровых решений и технологий;
- отсутствие или недостаточная нормативно-правовая база;

Выбор приоритетов датацентричной модели по результатам опроса экспертов приведен на рисунке 1.



Рисунок 1 – Распределение оценок экспертов основным направлениям внедрения датацентричной модели, в процентах от общего количества ответов

Как видно на рисунке 1, **основную роль в формировании датацентричной модели со значительным перевесом эксперты отдают государству**. Это означает, что сценарии и эффекты должны рассчитываться, исходя из этого приоритета.

Отдельно эксперты оценивали, как при формировании общенациональной модели управления на данных могут быть распределены ответственность и полномочия между государственными и частными организациями (рисунок 2).

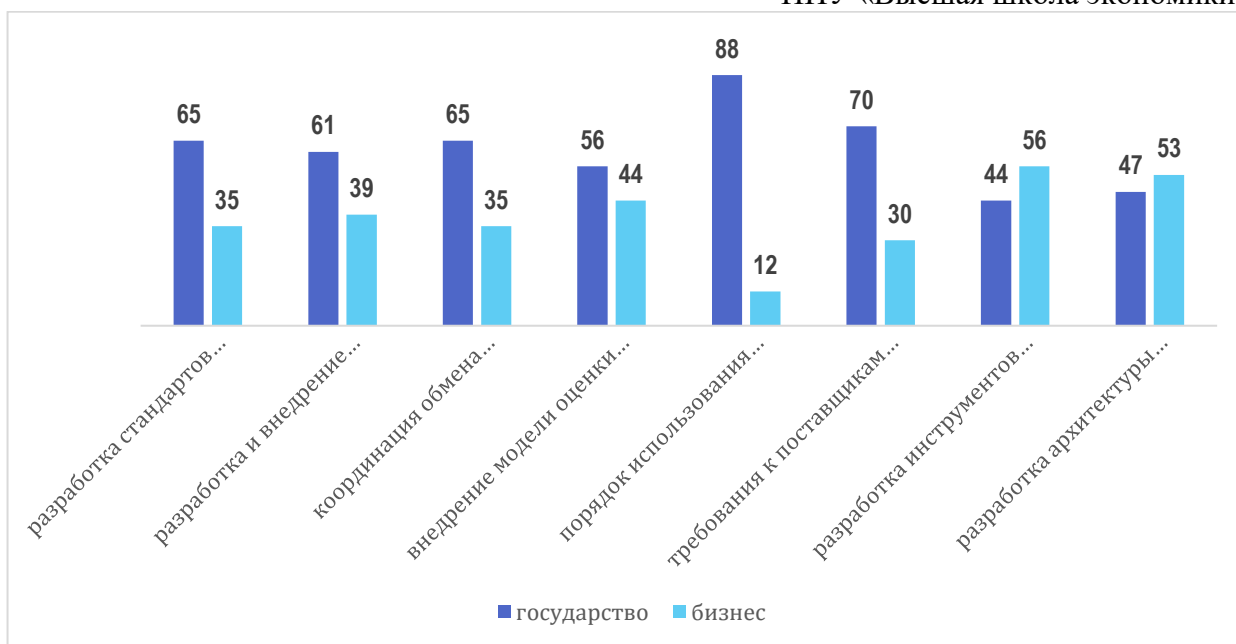


Рисунок 2 – Распределение ответственности и полномочий между государственными и частными организациями при формировании общенациональной модели управления на данных, в процентах

Как видно на рисунке 2, подавляющее число экспертов считает необходимым возложить на госорганы утверждение порядка использования предоставленных гражданами персональных данных и требований к поставщикам услуг виртуальной или физической инфраструктуры данных, чтобы обеспечить безопасность данных. Целый ряд полномочий и ответственности могут быть распределены между государством и бизнесом, а в части разработки архитектуры обмена данными и инструментов (среды) для обработки и анализа, обогащения данных может быть установлен паритет и даже возложение ответственности полномочий на частные компании.

Эксперты определили роль Правительства России как *главного координатора, организатора, регулятора, контролера, «агрегатора и поставщика платформы данных», гаранта качества* и проч. Российское правительство, по мнению экспертов, должно:

- «задавать правила игры», «стимулировать органы публичной власти и бизнес»; «определять общую методологию процесса, с учетом рисков монополизации и лоббирования»;
- «прописать пошаговую дорожную карту по внедрению, обеспечить финансирование»;
- «обеспечить формирование межотраслевого взаимодействия в части накопления и обработки данных», «интеграции баз данных разрозненных ведомств»; «координировать действия органов государственной власти и институтов развития по вопросам развития информационных технологий и повышения доступности данных»;
- «определить основные принципы формирования, обработки и использования данных»; «определить порядок доступа к данным»;

- «создание правил размещения данных, единой площадки и требований к информационной безопасности единой площадки»;
- «создать реестр федеральных наборов данных и API к государственным системам»; «определить перечни данных, доступных разным группам стейкхолдеров», «определять наборы обязательных данных совместно с бизнесом, чтобы собираемые данные были востребованы ими и приносили доход»; «обеспечивать доступность реестров и баз данных общегражданского назначения»; «открытие данных, которыми ведает государство, отказ от предоставления данных в виде статичных наборов (периодических выгрузок) с переходом к доступу к актуальным наборам (в отношении открытых данных) через витрины. превращение раскрытия данных в регламентную составляющую процедур сбора и хранения»;
- «открыть все незасекреченные данные реестров, обязать все госорганы, включая суды и правоохранительные, запрашивать и выдавать данные по единым стандартам»;
- «осуществлять строгий контроль за использованием данных физических лиц».

Таким образом, при внедрении датацентричной модели госуправления в сложившихся обстоятельствах в России целесообразно использовать риск-ориентированный подход. Важно, что большинство из предложенных мер могут иметь мультипликативный эффект, когда они будут способствовать снижению различных рисков в разной степени воздействия, что подтверждает проведенный опрос экспертов (см. рисунок 3).

Цифровые технологии в системе госуправления, 2022. Бюллетень.
 Данные в государственном управлении
 Международная лаборатория цифровой трансформации в государственном управлении
 НИУ «Высшая школа экономики»

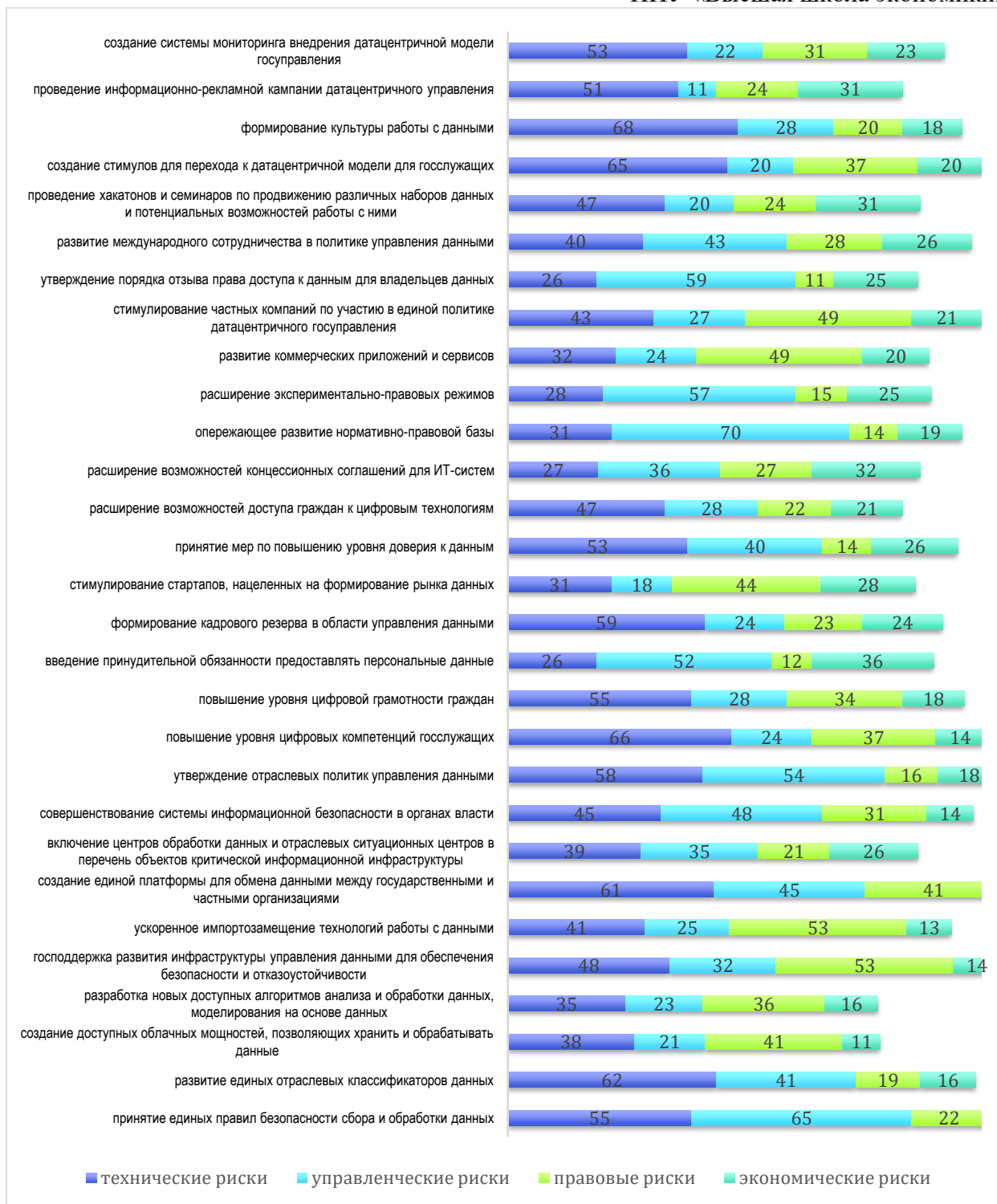


Рисунок 3 – Оценка влияния различных мер на снижение разных типов рисков, в процентах

Реализация мер, направленных на устранение рисков, позволит в среднесрочной перспективе:

- снизить предполагаемые или фактические технические, управленческие, экономические, этические и другие описанные выше риски;
- усилить конкуренцию и выбор на рынке данных;

Цифровые технологии в системе госуправления, 2022. Бюллетень.
Данные в государственном управлении
Международная лаборатория цифровой трансформации в государственном управлении
НИУ «Высшая школа экономики»

- защитить национальную безопасность;
- повысить общественное доверие и уверенность граждан в том, как используются их данные.