

В. Д. Чураков*
Д. А. Гришина**

УПРАВЛЕНИЕ ОТКРЫТЫМИ ДАННЫМИ В РОССИИ***

Опубликование открытых данных в России началось в 2012 г. Спустя почти десять лет качество и количество таких данных существенно возросли. Для облегчения работы с открытыми данными созданы как частные, так и государственные информационные системы. Основной государственной системой в настоящий момент является национальная система управления данными (НСУД). В статье приведен анализ процесса разработки НСУД, выявлены текущие проблемы регулирования управления открытыми данными как на федеральном, так и на региональном уровнях, сформулированы рекомендации по их разрешению.

Ключевые слова: открытые данные, качество данных, управление данными, национальная система управления данными

Для цитирования: Чураков В. Д., Гришина Д. А. Управление открытыми данными в России // Российский юридический журнал. 2021. № 6. С. 164–175. DOI: 10.34076/20713797_2021_6_164.

Открытые данные – один из важнейших элементов устойчивого развития государства. Большая часть информации, обрабатываемой правительством, становится основой для открытых данных, которые, в свою очередь, являются фундаментом для развития цифровой экономики. Открытость и доступность правительственных данных повышают качество оказания государственных услуг и тем самым могут стимулировать общественность к участию в управлении государством¹.

На официальном портале data.gov.ru под открытыми государственными данными понимается любая размещенная в Интернете информация, созданная органами государственной власти или информационно-аналитическими организациями либо поступившая к ним в машиночитаемом формате (например, CSV, XML, JSON, ODS и т. д.), позволяющем ее автоматически обработать и повторно использовать без каких-либо изменений со стороны человека и допускающем ее свободное использование в законных целях всеми лицами вне зависимости от формы ее размещения².

* Чураков Владимир Дмитриевич – старший преподаватель департамента теории права и междисциплинарных юридических дисциплин, научный сотрудник института исследований национально-го и сравнительного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва), ORCID: 0000-0002-1351-1083, e-mail: vchurakov@hse.ru.

** Гришина Дарья Андреевна – студент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва), ORCID: 0000-0003-1998-7637, e-mail: dagrishina@edu.hse.ru.

*** Работа подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (грант 20-011-00832).

¹ Jiang H. et al. Improving the sustainability of open government data // Sustainability. 2019. Vol. 11. Iss. 8. DOI: 10.3390/SU11082388.

² Что такое открытые данные? // Портал открытых данных Российской Федерации. URL: <https://data.gov.ru/chto-takoe-otkrytye-dannye> (дата обращения: 03.06.2021).

Открытые данные в государственном управлении имеют шесть потенциальных источников формирования:

1) административные данные органов государственной власти в разных областях (экономика, здравоохранение, правопорядок и т. д.), анализ которых позволяет оптимизировать деятельность таких органов;

2) данные, опубликованные в различных интернет-источниках, позволяющие сформировать определенную статистику (например, расчет индекса потребительских цен);

3) данные, полученные по итогам использования интернета вещей (*IoT*), в том числе датчиков, сенсоров или камер видеонаблюдения, позволяющие своевременно выявлять чрезвычайные ситуации (например, пожары) или формировать статистику (например, расчет плотности дорожного движения);

4) данные, полученные с помощью мобильных устройств, которые могут быть использованы для стратегического планирования;

5) данные, полученные с помощью геоинформационной системы, которые могут быть использованы для оптимизации работы в различных сферах (сельское хозяйство, геология и т. д.);

6) данные, полученные путем использования гражданами платежных карт, которые могут быть полезны для сбора экономической статистики¹.

Публикация административных данных в России началась в 2012 г. – после издания Указа Президента РФ от 13 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы „Открытое правительство“». В 2013 г. распоряжением Правительства РФ был утвержден перечень данных, публикацию которых должны осуществлять все органы исполнительной власти².

По состоянию на 2017 г. Россия находилась в первой половине (на 43-м месте) рейтинга открытых данных *Global Open Data Index*³. В том же году Россия заняла 13-е место в рейтинге публикации открытых данных *The Open Data Barometer*⁴. При этом такие позиции объяснялись отсутствием открытых данных: о государственных расходах, которые сейчас доступны на сайте Единого портала бюджетной системы РФ⁵; о результатах выборов, которые сегодня опубликованы на сайте Центральной избирательной комиссии⁶; об административно-территориальных границах, карта которых находится в открытом доступе на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии⁷; о качестве воздуха в субъектах Российской Федерации, которые опубликованы на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ⁸; о почтовых индек-

¹ Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южиков, А. А. Ефремов, Е. Н. Ключкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с.

² Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети „Интернет“ в форме открытых данных».

³ URL: <https://index.okfn.org/place/> (дата обращения: 09.06.2021).

⁴ URL: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB (дата обращения: 09.06.2021).

⁵ URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=1d7sp4f90m_75®ionId=45 (дата обращения: 22.10.2021).

⁶ См., например: Определены результаты выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации: офиц. сайт. 2021. 24 сент. URL: <http://cikrf.ru/news/cec/50583/> (дата обращения: 22.10.2021).

⁷ URL: <https://pkk.rosreestr.ru/#/search/70.92765221308558,84.00333735938233/6/@5w3tqxnc7> (дата обращения: 22.10.2021).

⁸ URL: <http://www.mnr.gov.ru/opendata/7710256289-property> (дата обращения: 22.10.2021).

сах, опубликованных на сайте Почты России (однако они должны быть привязаны к географическим широте и долготе, чего на сайте на текущий момент нет)¹. Одной из нерешенных проблем остается отсутствие данных о качестве воды. Сейчас они опубликованы только касательно московских родников без подробного отчета о микробиологическом состоянии воды².

В настоящий момент готовится новый индекс открытых данных *The Global Data Barometer*³. Вероятно, Россия займет более высокие позиции в этом рейтинге.

Открытость данных в России гарантируется Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ в форме открытых данных». Однако в указанных актах установлен перечень данных, которые обязаны размещать органы публичной власти, но отсутствует регулирование специальных государственных информационных систем (далее – ГИС), которые ответственны за хранение административных данных⁴. По этой причине, согласно статистике за 2020 г., только 16 % всех ГИС попали в категорию с высокой степенью открытости, а более половины были отнесены к категориям с низкой открытостью или почти закрытым⁵. В то же время закрытость является не единственной проблемой ГИС.

Для принятия управленческих решений на основе больших данных в России создана Федеральная государственная информационная система координации информатизации (далее – ФГИС КИ), которая главным образом сосредоточена на учете информационных систем (далее – ИС) и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Приказ Минцифры регулирует методику такого учета⁶. К сожалению, предложенные Минцифрой правила учета создают немало проблем на практике. Методика учета предусматривает более 20 различных классификаций ИС, однако большинство из них не имеют практической ценности. Набор ИС специальной деятельности на портале ФГИС КИ содержит порядка 5,5 тыс. записей о государственных ИС, но собственно государственными из них будут не более 1,5 тыс., остальные 4 тыс. записей относятся к региональным ИС (т. е. созданным органами государственной власти субъектов РФ), ИС муниципальных образований, системных интеграторов и разработчиков программного обеспечения. Более того, не все 1,5 тыс. государственных ИС функционируют: одни уже вывели из эксплуатации, а другие создавались для временного тестирования новых функций учета. Часть данных находится в неструктурированном виде; например, в наборе «Бюджеты на информатизацию в разрезе ОГВ и планового периода» трижды приводятся данные по одному органу вместо добав-

¹ URL: <https://www.pochta.ru/offices> (дата обращения: 22.10.2021).

² URL: <https://data.mos.ru/opendata/2454> (дата обращения: 22.10.2021).

³ URL: <https://globaldatabarometer.org> (дата обращения: 27.11.2021).

⁴ Открытость государства в России-2020 / под ред. П. А. Демидова. М.: ЦПУР; Информ. культура, 2020. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf> (дата обращения: 09.06.2021).

⁵ Только 16 % государственных информационных систем имеют высокую степень открытости // Счетная палата. 2020. 27 марта. URL: <https://ach.gov.ru/news/tolko-16-gosudarstvennykh-informatsionnykh-sistem-imeyut-vysokuyu-stepen-otkrytosti> (дата обращения: 08.06.2021).

⁶ Приказ Минкомсвязи России от 31 мая 2013 г. № 127 «Об утверждении методических указаний по осуществлению учета информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры».

ления новых данных к уже внесенным. Наборы «Реестр автоматизируемых государственных услуг» и «Реестр автоматизируемых государственных функций», по сути, представляют собой справочную информацию о государственных услугах, оказываемых каждым федеральным органом исполнительной власти¹.

Вместе с тем в России существуют успешные государственные и частные проекты, направленные на повышение качества открытых данных. Примером удачного проекта на государственном уровне является портал «Открытый бюджет», разработанный Комитетом финансов Санкт-Петербурга². Комитет финансов провел социологическое исследование среди жителей города касательно интересующей их информации о бюджете, источников информации о нем и прозрачности таких данных. В результате был разработан проект портала, основной целью которого является повышение открытости бюджетных данных, представленных в доступной и понятной форме. Портал обладает обширным функционалом, в том числе предоставляет доступ к наборам открытых данных по плановым и фактическим показателям бюджета. При этом каждый набор данных размещен в формате *xlsx*, доступен для скачивания и распределен по финансовым годам. Также представлена статистика скачивания наборов и информация о паспорте и структуре набора данных.

Можно отметить коммерческий проект «DataCrafter»³, который предназначен для сбора данных, их предварительной обработки и дальнейшего хранения. Данные собираются из более чем 200 различных открытых источников и преобразовываются в удобные форматы в автоматизированном режиме, актуализируются минимум один раз в месяц⁴.

Примером негосударственной инициативы может служить проект «ГосЗатраты»⁵, который собирает данные о государственных расходах, анализирует их и находит расхождения между документацией и фактическими тратами. Также существует проект «Хаб открытых данных»⁶, представляющий собой каталог открытых данных государства, некоммерческих и коммерческих организаций на русском языке.

В России на государственном уровне функционируют несколько порталов, публикующих открытые данные. Самый крупный из них – портал открытых данных Российской Федерации (<https://data.gov.ru>), который насчитывает 24 504 набора открытых данных в 16 сферах (государство, экономика, экология, образование и т. д.). Есть и локальные порталы, например портал открытых данных Правительства Москвы (<https://data.mos.ru>); база государственных и муниципальных закупок (<https://zakupki.gov.ru/epz/opendata/search/results.html>); оперативные данные Центрального банка РФ по валютам и открытые данные по банкам (https://www.cbr.ru/currency_base); база федеральной информационной адресной системы (ФИАС) (<https://fias.nalog.ru/Updates>)⁷.

Открытые данные важны как для частного сектора, так и для государства. Первый с их помощью получает возможность сформировать конкурентный и про-

¹ Реестр наборов открытых данных. URL: <https://portal.eskgov.ru/opendata?page=1> (дата обращения 24.11.2021).

² URL: <https://budget.gov.spb.ru> (дата обращения: 25.11.2021).

³ URL: <https://beta.apicrafter.ru/about> (дата обращения: 25.11.2021).

⁴ ARICrafter.DataCrafter. Инфраструктура организации работы с данными. URL: https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2021/10/08.10_Begtin-I_DataCrafter-2021.pdf (дата обращения: 25.11.2021).

⁵ URL: <https://clearspending.ru/page/about> (дата обращения: 09.06.2021).

⁶ URL: <https://hubofdata.ru/dataset> (дата обращения: 09.06.2021).

⁷ Государство как платформа: люди и технологии / под ред. М. С. Шклярук. М.: РАНХиГС, 2019. URL: <https://files.data-economy.ru/Docs/GovPlatform.pdf> (дата обращения: 08.06.2021).

зрачный рынок. Государство же опирается на них при разработке национальных программ и стратегий в социально-экономической сфере¹. В России президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден паспорт национальной программы «Цифровая экономика РФ» (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), предназначенный для достижения стратегически значимых задач Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2024 года в рамках государственных программ «Информационное общество», «Экономическое развитие и инновационная экономика» и др. Именно в этой национальной программе были предусмотрены мероприятия по развитию в России механизмов работы с большими данными. Однако в настоящий момент утвержден новый паспорт данного национального проекта, в котором нет отдельного направления по развитию больших или открытых данных².

В национальную программу «Цифровая экономика РФ» входит шесть федеральных проектов, среди которых следует отметить «Цифровое государственное управление». Проект направлен на внедрение новых цифровых решений в сферу государственного управления для повышения качества оказания государственных услуг гражданам и бизнесу. До конца 2024 г. должен быть проведен анализ порядка управления данными в различных государственных органах в целях разработки единых требований и инструкций для нормативного и технического управления данными³. Такое управление, в том числе, будет гарантировать их юридическую значимость, повышать их качество и доступность, обеспечивая полноту и непротиворечивость содержащейся информации. С этой целью в рамках проекта «Цифровое государственное управление» создана национальная система управления данными (далее – НСУД), за реализацию и функционирование которой ответственно Министерство связи и массовых коммуникаций РФ (далее – Минцифры)⁴.

Запланировано четыре этапа разработки НСУД. Распоряжением Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 1189-р были утверждены Концепция создания и функционирования национальной системы управления данными (далее – Концепция НСУД) и План мероприятий («дорожная карта») по созданию национальной системы управления данными на 2019–2021 годы. Цели Концепции заключаются в повышении доступности государственных данных, обеспечении их полноты, актуальности, непротиворечивости и связанности, а также обеспечении информационной безопасности. А одним из основных принципов создания и функционирования НСУД является «обеспечение качества государственных данных и сервисов, включая инструменты настройки сервисов обработки государственных данных, описания и исполнения правил проверки государственных данных (форматно-логический контроль, иные виды контролей), инструменты фиксации проблем, связанных с государственными данными, процессы автоматизированного и автоматического устранения противоречий между государственными данными на основе накопленных инцидентов, системной работы по разрешению противоречий и наличия механизмов обратной связи» (разд. IV Концепции).

5 августа 2019 г. Министерство экономического развития РФ (далее – Минэкономразвития) подготовило проект федерального закона «О национальной си-

¹ Толтыгина О. А., Малаканова О. А. Открытые данные как новый формат взаимодействия государства и общества // Экономика и социология. 2016. № 31. С. 17–22.

² Паспорт национального проекта «Национальная программа „Цифровая экономика Российской Федерации“»: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. № 7).

³ Там же.

⁴ URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/1061/> (дата обращения: 23.10.2021).

стеме управления данными и о внесении изменений в Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации в Российской Федерации“» (далее – законопроект о НСУД), который пока не был рассмотрен в Государственной Думе ФС РФ. В начале мая Минэкономразвития представило новый вариант законопроекта, расширив терминологический аппарат, определив элементы НСУД и их основные функции, порядок идентификации пользователей, содержание единой информационной платформы и порядок гармонизации, систематизации государственных и муниципальных данных и их исправления¹. Так, национальная система управления данными в законопроекте определяется как совокупность взаимосвязанных элементов, обеспечивающих повышение эффективности создания, сбора и использования государственных, муниципальных данных для предоставления государственных, муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, обеспечения доступа к государственным, муниципальным данным.

Стоит отдельно упомянуть витрины государственных, муниципальных данных, которые являются составным элементом НСУД в соответствии с законопроектом и представляют собой программные или технические средства, обеспечивающие загрузку, хранение и предоставление государственных, муниципальных данных соответствующей ГИС для включения их в другие ГИС с использованием элементов НСУД. При помощи витрин оператор единой информационной платформы сможет осуществлять мониторинг качества таких данных после установления порядка его проведения Правительством РФ. По итогам мониторинга оператор должен публиковать свободный отчет, содержащий информацию по инцидентам качества данных. Кроме того, оператор вправе запрашивать проведение первичных проверок качества данных.

Однако проблема, связанная с качеством данных, может возникнуть на этапе формирования региональных витрин данных, так как соответствующие технические и методологические рекомендации еще не выпущены. Отмечается большое количество различных ИС на уровне регионов, которые создают издержки как для обычных граждан, так и для должностных лиц из-за дублирования информации и длительности бюрократических процедур. Ко всему прочему модели управления данными разнятся от региона к региону, поэтому необходимо создать унифицированную модель данных для недопущения их фрагментации в рамках НСУД и возможности проведения их анализа. Кроме того, региональные данные должны вводиться в систему однократно с целью предотвращения их дублирования, быть отделимыми от обрабатывающих их ИС, достоверными и актуальными, а также доступными к просмотру с любого устройства². В целом на июль 2021 г. только 23 субъекта РФ обладали специализированными порталами открытых данных³.

В то же время Минцифры утвердило Порядок управления качеством государственных данных с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая информационная платформа национальной системы управ-

¹ *Ключевская Н.* Минэкономразвития России подготовило новые поправки в части формирования национальной системы управления данными // Гарант.ру. 2021. 6 мая. URL: <http://www.garant.ru/news/1461761/#sdfootnote1anc> (дата обращения: 08.06.2021).

² *Шмелев Д.* Управление на основе данных. Создание комплексной инфраструктуры для управления на основе данных Ямало-Ненецкого автономного округа: презентация, 8 октября 2010 г. // Информационная культура. URL: https://www.infoculture.ru/wp-content/uploads/2021/10/08.10_Shmelev-D._Upravlenie-dannymi-Jamala.pdf (дата обращения: 25.11.2021).

³ Открытый дайджест. PRO данные. Июль 2021. С. 5. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f8e7119514ee3e6c1dc13c35aa29ff37/open_data.pdf (дата обращения: 25.11.2021).

ления данными»¹ (далее – Порядок). Этот документ будет распространяться на государственные органы и различные публично-правовые компании. В соответствии с ним правообладатель данных должен:

- формировать правила контроля за качеством данных;
- осуществлять первичную проверку качества данных, размещенных на витрине;
- формировать отчет о качестве данных по итогам первичной проверки;
- осуществлять такую проверку на регулярной основе, равно как и мониторинг соответствия установленным правилам контроля качества данных;
- формировать и разрешать инциденты и претензии, связанные с качеством данных.

Порядок устанавливает следующие критерии качества данных:

- полнота, т. е. степень заполненности наборов данных;
- актуальность, т. е. соответствие данных, содержащихся в информационном источнике государственных данных, оцениваемым данным;
- непротиворечивость, т. е. согласованность логических единиц данных внутри набора данных, а также отсутствие расхождений между логическими единицами данных, содержащимися в различных наборах данных;
- связанность, т. е. целостность и уникальность данных.

Более того, в 2019 г. постановлением Правительства РФ было утверждено проведение эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, до 31 декабря 2022 г. Участниками эксперимента являются как государственные органы, так и юридические и физические лица. Цель эксперимента будет достигнута посредством обеспечения доступа физических лиц к данным государственных органов, а также юридических лиц – к данным о физических лицах, содержащимся у государственных органов, по инициативе или с согласия физического лица². Конечной целью является создание более эффективного электронного обмена данными между физическими и юридическими лицами, а также государственными органами с помощью НСУД и цифрового профиля гражданина, создаваемого в рамках единой системы аутентификации и идентификации³.

Согласно Порядку качество государственных данных измеряется по шкале, состоящей из двух значений: «высокое качество» и «низкое качество». Данные будут считаться высокого качества только в случае их соответствия всем индикаторам качества. Правила же контроля могут создаваться как обладателем данных, так и оператором единой информационной платформы или пользователем таких данных, если он обладает правом на их запрос.

Индикаторы качества должны разрабатываться в соответствии с методическими рекомендациями по обеспечению качества данных. В настоящий момент подобные рекомендации существуют только для межведомственного обмена, поскольку к таким данным предъявляются повышенные требования. В рекомендациях приводятся наиболее частые ошибки работы с данными, касающиеся их типа, атомарности, текстовых полей, специальных идентифицирующих полей, использования справочников и классификаторов и дедупликации данных; пред-

¹ Приказ Минцифры России от 11 ноября 2021 г. № 1180. URL: <https://nsud.info.gov.ru/ifp/portals/documents> (дата обращения: 23.10.2021).

² Постановление Правительства РФ от 3 июня 2019 г. № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах».

³ Опубликовано положение о Единой информационной платформе управления данными // D-Russia.ru. 2021. 18 мая. URL: <https://d-russia.ru/opublikovano-polozhenie-o-edinoj-informacionnoj-platforme-upravlenija-dannymi.html> (дата обращения: 23.10.2021).

лагаются пути их устранения. Проблема дедупликации данных представляется наиболее интересной, так как касается работы с копиями данных, которая наиболее часто приводит к ухудшению их качества¹. Устранение данной проблемы производится в несколько этапов: идентификация данных, т. е. для каждого объекта определяются поля, обязательные к заполнению, поля, рекомендованные к заполнению, а также комбинация полей, обеспечивающая уникальность сведений; определение «золотой» записи, т. е. записи, содержащей эталонную информацию об объекте; очистка данных; недопущение дубликации с помощью механизмов управления основными и ссылочными данными².

В пояснительной записке о формировании проекта единых требований по управлению государственными данными³ упоминается еще два составных элемента НСУД: «Единая информационная платформа национальной системы управления данными» (далее – ЕИП НСУД); «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных» (далее – ЦАП).

В мае 2021 г. Правительство утвердило положение об ЕИП НСУД⁴, которая должна начать свою работу до конца 2021 г. Задачей платформы выступает упрощение доступа граждан к государственным услугам путем объединения государственных реестров (Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра недвижимости, Государственного реестра транспортных средств и т. д.) на одной платформе. Оператором системы назначено Минцифры. В настоящий момент создан портал НСУД, с которым могут взаимодействовать государственные органы после одобрения их заявки Минцифры России и подачи всех необходимых документов.

В письме от 9 октября 2019 г. № 04-04-4/101-сми «О цифровой аналитической платформе Росстата (ЦАП)» Федеральная служба государственной статистики в качестве основной цели создания ЦАП обозначила снижение отчетной нагрузки как на респондентов, так и на организации. Более того, вся статистическая отчетность будет переведена в электронный вид.

Можно отметить терминологическое расхождение между постановлением Правительства об утверждении положения об ЕИП НСУД, законопроектом о НСУД и Концепцией НСУД. В законопроекте и в постановлении отсутствует определение понятия «информационные ресурсы», хотя в постановлении оно является ключевым. Более того, определение понятия «национальная система управления данными», данное в Концепции, отличается от определения, приведенного в законопроекте. Основной целью законопроекта является создание единообразного нормативного и технического регулирования управления большими данными, поэтому необходимо обеспечить единообразие терминологии для предотвращения последующих противоречий.

Кроме того, может возникнуть ситуация фрагментированного регулирования из-за отсутствия федерального закона при наличии лишь подзаконного акта, ко-

¹ Методические рекомендации по обеспечению качества данных, предназначенных для межведомственного обмена // Единая информационная платформа Национальной системы управления данными. URL: <https://nsud.info.gov.ru/inf/portals/documents> (дата обращения: 23.10.2021).

² Там же.

³ URL: <https://digital.ac.gov.ru/upload/iblock/e01/Пояснительная%20записка%20о%20формировании%20единых%20требований%20по%20управлению%20государственными%20данными.pdf> (дата обращения: 08.06.2021).

⁴ Постановление Правительства РФ от 14 мая 2021 г. № 733 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе „Единая информационная платформа национальной системы управления данными“ и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

торый должен приниматься во исполнение первого. В случае принятия федерального закона подзаконный акт нужно будет привести в соответствие с ним. Однако процесс внесения поправок может быть долгим, поэтому разумнее было принять сначала федеральный закон, а затем подзаконные акты, уточняющие его положения, для предотвращения потенциальных коллизий.

В то же время регулирование управления данными разрабатывалось разными ведомствами и министерствами, что также может стать предпосылкой фрагментированного регулирования. Необходимо согласовать политики министерств или поручить разработку соответствующих норм одному министерству для достижения единообразного регулирования.

В июле 2021 г. Минэкономразвития подготовило рейтинг дата-зрелости государственных органов¹. С 2018 г. отмечено снижение активности в части публикации новых наборов данных, что значительно ухудшает их качество и сказывается на общем уровне востребованности данных. Более того, в рамках подготовки рейтинга был проведен опрос среди пользователей открытых данных, по итогу которого были выделены следующие ключевые проблемы:

сложность в поиске необходимых наборов данных;

низкое качество наборов данных и, как следствие, малое количество данных, пригодных для аналитики и разработки приложений / сервисов;

нарушения в формировании паспортов наборов данных: около 7 % владельцев данных размещают свои наборы в нереконструированных форматах .pdf и .doc, около 50 % паспортов данных заполнены без учета методических рекомендаций;

дублирование информации: примерно 26,5 % всех наборов являются задублированными;

неактуальность наборов данных: более 44 % наборов на 2021 г. неактуальны².

Выделяется четыре уровня дата-зрелости органов власти:

1. Исполнение нормативных предписаний о публикации открытых данных.
2. Соответствие требованиям к качеству данных, в частности их незадублированности и машиночитаемости.
3. Обеспечение актуальности данных и их доступности для заинтересованных лиц.
4. Обеспечение востребованности данных потребителями³.

По итогам лидерами по публикации открытых данных стали Министерство культуры РФ, Казначейство России, Федеральная служба государственной статистики (далее – Росстат), Министерство просвещения РФ, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Министерство науки и высшего образования РФ и др. Наиболее актуальные данные были зафиксированы у Росстата, Казначейства России, Минэкономразвития России, Минцифры России и др. Однако эксперты придерживаются мнения, что сравнивать ведомства не совсем корректно, так как они различаются по количеству, качеству и значимости данных. Необходима общая координация усилий органов государственной власти в части публикации данных, которой будет заниматься специализированная площадка⁴.

¹ Минэкономразвития России подготовлен рейтинг дата-зрелости госорганов // Министерство экономического развития Российской Федерации: офиц. сайт. 2021. 13 июля. URL: https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_podgotovlen_reyting_data_zrelosti_gosorganov.html (дата обращения: 25.11.2021).

² Открытый дайджест. PRO данные. Июль 2021. С. 6–7.

³ Там же. С. 8.

⁴ Киссель Н. Итоги пресс-конференции «Открытые данные в России. Новые вызовы и задачи» // Aurd. 2021. 14 июля. URL: <https://aurd.ru/press-conference-open-data-in-russia/> (дата обращения: 25.11.2021).

Несмотря на положительную динамику опубликования данных, три федеральных органа исполнительной власти, а именно Федеральное агентство связи, Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, не были включены в рейтинг из-за недостижения первого уровня дата-зрелости. Шесть иных органов власти (Министерство спорта РФ, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство транспорта РФ, Федеральное агентство по делам национальностей и Федеральная пробирная палата) не попали в рейтинг из-за отсутствия работы со своими наборами данных в 2020–2021 гг. По аналогии 12 субъектов РФ также не достигли первого уровня дата-зрелости, а еще 21 не исполнил требования по размещению наборов данных¹.

Соответственно, далеко не все органы публичной власти включены в работу по опубликованию открытых данных, что негативно сказывается на общем уровне цифрового развития страны. Более того, большинство попавших в рейтинг органов и субъектов находятся на первом или втором уровнях дата-зрелости, поэтому в настоящий момент необходимо акцентировать внимание на регулярном обновлении данных с целью повышения их актуальности и востребованности у пользователей.

Таким образом, регулирование управления данными в России нуждается в тщательной доработке как на законодательном, так и на техническом уровнях. Во-первых, нужно создать универсальный публичный каталог с данными, доступ к которому будет предоставлен не только государственному сектору, но и коммерческому. Во-вторых, разумно разделить базы данных по уровням осуществления публичной власти. В-третьих, необходимо привести данные к актуальному состоянию, а также размещать их в формате, удобном для проведения дальнейшего анализа.

Текущее регулирование открытых данных является несовершенным из-за несогласованности в действиях разрабатывающих его ведомств, а также отсутствия единого федерального регулирования НСУД. Кроме того, субъектами, использующими НСУД, могут быть только государственные органы, что снижает потенциал системы. Включение в программу частного сектора при условии необходимой конфиденциальности данных и соблюдения охраняемых законом тайн могло бы стать катализатором для развития цифровой экономики и современных отечественных технологий.

Основной проблемой, препятствующей инновационному развитию страны, является низкое качество открытых данных органов публичной власти, вызванное дублированием информации и неактуальностью данных. Владельцам данных рекомендуется своевременно обновлять наборы данных, например не реже, чем раз в месяц. Им следует избегать дублирования информации, т. е. необходимо выгружать все наборы в уникальном виде.

Обеспечить востребованность данных можно путем публикации дополнительных, т. е. не включенных в обязательный перечень, наборов данных в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 1187-р.

Повышение качества данных может быть достигнуто путем использования удобного для всех единого формата представления данных при условии следования рекомендациям, закрепленным, например, в постановлении Правительства

¹ Открытый дайджест. PRO данные. С. 10.

РФ от 3 июня 2019 г. № 710 и Порядке управления качеством государственных данных с использованием федеральной государственной ИС «Единая информационная платформа НСУД». В первую очередь это касается регионов РФ, в которых модели управления данными разнятся. Отсутствие унификации в этом случае может привести к значительному ухудшению качества данных в рамках региональных витрин данных.

Необходимо публиковать открытую статистику просмотров и скачивания наборов данных с разбивкой по годам, что повысит их прозрачность и позволит получать обратную связь от пользователей.

Целесообразно учреждение в рамках каждого ведомства специальной должности; в обязанности занимающего ее лица будет входить мониторинг активности ведомства в части публикации данных, их актуализация, а также взаимодействие с пользователями в случае возникновения у них вопросов.

Размещение информации о создании новых цифровых сервисов / приложений на основании открытых данных также увеличит их востребованность.

Выполнение всех перечисленных рекомендаций повысит уровень дата-зрелости органов публичной власти и, как следствие, ускорит цифровой прогресс страны за счет сокращения издержек бизнеса, развития цифрового рынка, обеспечит конкурентоспособность как на внутреннем, так и на международном рынке. Кроме того, публикация открытых данных может способствовать повышению качества управленческих решений и прозрачности процесса их принятия.

Список литературы

Государство как платформа: люди и технологии / под ред. М. С. Шклярчук. М.: РАНХиГС, 2019. 112 с. URL: <https://files.data-economy.ru/Docs/GovPlatform.pdf> (дата обращения: 08.06.2021).

Киссель Н. Итоги пресс-конференции «Открытые данные в России. Новые вызовы и задачи» // Aurd. 2021. 14 июля. URL: <https://aurd.ru/press-conference-open-data-in-russia/> (дата обращения: 25.11.2021).

Ключевская Н. Минэкономразвития России подготовило новые поправки в части формирования национальной системы управления данными // Гарант.ру. 2021. 6 мая. URL: <http://www.garant.ru/news/1461761/#sdfootnotelanc> (дата обращения: 08.06.2021).

Открытость государства в России-2020 / под ред. П. А. Демидова. М.: ЦПУР; Информ. культура, 2020. 67 с. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf> (дата обращения: 09.06.2021).

Толыгина О. А., Малаканова О. А. Открытые данные как новый формат взаимодействия государства и общества // Экономика и социология. 2016. № 31. С. 17–22.

Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова, В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, Е. Н. Клочкова, Э. В. Талапина, Я. Ю. Старцев. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с.

Jiang H. et al. Improving the sustainability of open government data // Sustainability. 2019. Vol. 11. Iss. 8. P. 2388–2414. DOI: 10.3390/SU11082388.

UDC 346

DOI: 10.34076/20713797_2021_6_164

OPEN DATA MANAGEMENT IN RUSSIA

Churakov Vladimir – senior lecturer, research officer, National Research University «Higher School of Economics» (Moscow), ORCID: 0000-0002-1351-1083, e-mail: vchurakov@hse.ru.

Grishina Daria – student, National Research University «Higher School of Economics» (Moscow), ORCID: 0000-0003-1998-7637, e-mail: dagrishina@edu.hse.ru.

Open data publishing activity in Russia dates back to 2012. Almost 10 years later, the quality and quantity of such data has increased significantly. To facilitate the work with open data, both private and public information systems have been created. The main state system at the moment is the National Data Management System (NDMS). The article provides an analysis of the development process of the NDMS, identifies the current problems of regulation of open data management both at the federal and regional levels, and suggests ways to overcome them.

Key words: open data, data quality, data management, national data management system

For citation: Churakov V., Grishina D. (2021) Open data management in Russia. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 6, pp. 164–175, DOI: 10.34076/20713797_2021_6_164.

References

Demidov P. A. (Ed.) (2020) *Otkrytost' gosudarstva v Rossii-2020* [Openness of the state in Russia-2020]. Moscow, TsPUR, Informatsionnaya kul'tura, 67 p., available at: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf> (accessed: 09.06.2021).

Dobroyubova E. I., Yuzhakov V. N., Efremov A. A., Klochkova E. N., Talapina E. V., Startsev Ya. Yu. (2019) *Tsifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam* [Digital future of public administration by results]. Moscow, Izdatel'skii dom «Delo», RANKhiGS, 114 p.

Jiang H. et al. (2019) Improving the sustainability of open government data. In *Sustainability*, vol. 11, iss. 8, pp. 2388–2414, DOI: 10.3390/SU11082388.

Kissel' N. (2021) Itogi press-konferentsii «Otkrytye dannye v Rossii. Novye vyzovy i zadachi» [Results of the press conference «Open Data in Russia. New challenges and tasks»]. In *Aurd*, 14 July, available at: <https://aurd.ru/press-conference-open-data-in-russia/> (accessed: 25.11.2021).

Klyuchevskaya N. (2021) Minekonomrazvitiya Rossii podgotovilo novye popravki v chasti formirovaniya natsional'noi sistemy upravleniya dannymi [The Ministry of Economic Development of Russia has prepared new amendments regarding the formation of a national data management system]. In *Garant.ru*, 6 May, available at: <http://www.garant.ru/news/1461761/#sdfootnote1anc> (accessed: 08.06.2021).

Shklyaruk M. S. (Ed.) (2019) *Gosudarstvo kak platforma: lyudi i tekhnologii* [The state as a platform: people and technologies]. Moscow, RANKhiGS, 112 p., available at: <https://files.data-economy.ru/Docs/GovPlatform.pdf> (accessed: 08.06.2021).

Tolpygina O. A., Malakanova O. A. (2016) Otkrytye dannye kak novyi format vzaimodeistviya gosudarstva i obshchestva [Open data as a new format of interaction between the state and society]. In *Ekonomika i sotsiologiya*, no. 31, pp. 17–22.