ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 17 декабря 2019 г. № 3074-р

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемую Концепцию создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных.

2. Росстату совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти обеспечить реализацию Концепции, указанной в пункте 1 настоящего распоряжения.

3. Минэкономразвития России в 3-месячный срок разработать и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект акта Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о государственной информационной системе "Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных".

Председатель Правительства
Российской Федерации Д.Медведев

4331365

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 17 декабря 2019 г. № 3074-р

КОНЦЕПЦИЯ

создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных

I. Общие положения

Концепция создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных (далее соответственно - Концепция, платформа) разработана в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" и плана мероприятий федерального проекта "Цифровое государственное управление" национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации" (далее - план мероприятий).

В Концепции определяются предпосылки создания платформы, цель, основные принципы, мероприятия и этапы создания платформы.

Для целей Концепции применяются термины и определения согласно статье 2 Федерального закона "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации", статье 2 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", а также следующие понятия:

"API" - описание способов (набор классов, процедур, функций, структур или констант), которыми одна компьютерная программа (система) может взаимодействовать с другой программой (системой);

"SDMX" - набор стандартных модулей для обмена статистической информацией с использованием технических стандартов, руководящих принципов по информационному наполнению и инструментов

для создания структур данных и метаданных, а также для преобразования форматов и ввода данных;

"XML" - формат обмена статистическими данными и метаданными, возникший при непосредственном участии крупнейших финансовых и экономических международных организаций, таких как Международный валютный фонд, Европейский центральный банк и др.;

"XML-шаблон" - электронная версия формы статистического наблюдения;

"большие" данные" - обозначение структурированных и неструктурированных данных огромных объемов и значительного многообразия, эффективно обрабатываемых горизонтально масштабируемыми программными инструментами;

"веб-сбор" - единая система сбора и обработки статистической информации информационно-вычислительной системы Федеральной службы государственной статистики в части электронного сбора данных;

"ведомственная отчетность" - отчетность, собираемая федеральными органами исполнительной власти в связи с осуществлением ими управленческих функций (кроме административных данных и официальной статистической отчетности);

"микроданные" - первичные данные после их первоначальной проверки на корректность, преобразованные к виду, удобному для автоматической обработки;

"муниципальная отчетность" - отчетность, собираемая органами местного самоуправления, за исключением административных данных;

"региональная отчетность" - отчетность, собираемая органами государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением административных данных.

В соответствии с подпунктом "ж" пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" одной из национальных целей развития Российской Федерации является обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

Согласно подпунктам "а" и "б" пункта 11 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" в рамках реализации указанной цели должны быть решены задачи создания устойчивой и безопасной информационно-

телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств, а также внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

В рамках ускоренного внедрения цифровых технологий существенно возрастает потребность в данных, в том числе статистических, в их достаточном объеме, а также в их качестве и повышении эффективности их применения как в сфере государственного управления, так и для описания социально-экономических явлений в интересах широкого круга заинтересованных лиц: граждан, представителей бизнес-сообщества и научных кругов.

В сфере статистического учета особенно актуальными становятся задачи обеспечения сквозной идентификации объектов информационного взаимодействия, транспарентности процессов их жизненного цикла, скорости обработки и предоставления данных, интеграции на федеральном уровне статистической информации, административных данных и метаданных, получаемых различными субъектами статистического учета, применения согласованной методологии "производства" статистической информации на всех уровнях, а также новейших информационных технологий, в том числе позволяющих обеспечить работу с "большими" данными.

В настоящее время развитие новых элементов цифровой экономики позволяет в рамках реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", а также актуальных задач статистического учета начать работу по созданию платформы.

В соответствии с подпунктом "б" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" Правительством Российской Федерации совместно с органами государственной власти разработана национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации".

В состав национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации" входит федеральный проект "Цифровое

государственное управление", предусматривающий создание национальной системы управления данными, одним из компонентов которой должна стать платформа.

В процессе создания платформы необходимо обеспечить ее функционирование на основе реализации инициатив по формированию других элементов цифровой экономики, таких как:

национальная система управления данными, включающая модель государственных данных, создание которой запланировано в рамках Концепции создания и функционирования национальной системы управления данными, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 1189-р (далее - Концепция национальной системы управления данными);

единый государственный реестр записей актов гражданского состояния, созданный Федеральной налоговой службой;

единый федеральный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации, создаваемый Федеральной налоговой службой;

федеральная государственная информационная система "Единая система нормативной справочной информации" (далее - Единая система нормативной справочной информации), оператором которой является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Таким образом, при создании платформы целесообразно определить порядок обеспечения взаимодействия с сервисами, входящими в инфраструктуру электронного правительства, в том числе с единой системой межведомственного электронного взаимодействия, единой системой идентификации и аутентификации, федеральной государственной информационной системой "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)" (далее - единый портал государственных и муниципальных услуг).

II. Платформа в составе национальной системы управления данными

В соответствии с Концепцией национальной системы управления данными национальная система управления данными является системой, состоящей из взаимосвязанных элементов информационно-технологического, организационного, методологического, кадрового и нормативного правового характера, обеспечивающих достижение целей

повышения эффективности создания, сбора и использования государственных данных как для предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления государственных и муниципальных функций, так и для обеспечения потребности физических и юридических лиц в доступе к информации.

В соответствии с разделом I Концепции национальной системы управления данными указанная система состоит из следующих взаимосвязанных элементов:

совокупность нормативных правовых, организационных, методологических правил и процедур, регулирующих отношения органов и организаций государственного сектора, юридических и физических лиц в сфере управления государственными данными, а также обеспечивающих деятельность участников национальной системы управления данными, определенных в разделе VII Концепции национальной системы управления данными, в указанной сфере;

федеральная государственная информационная система "Единая информационная платформа национальной системы управления данными" (далее - единая информационная платформа) и иные информационно-технологические элементы национальной системы управления данными;

цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных.

Цифровизация предоставления статистических данных должна осуществляться посредством создания платформы.

Функционирование платформы осуществляется в том числе в рамках требований нормативных правовых актов, разработанных в целях обеспечения функционирования национальной системы управления данными.

При создании, эксплуатации и развитии платформы должна использоваться онтология данных, используемая в модели государственных данных.

Создание платформы будет осуществляться на базе Федеральной службы государственной статистики, которая будет выполнять функции ее оператора.

Концепцией предусмотрено формирование межведомственной комиссии по координации статистической деятельности (далее - межведомственная комиссия по координации).

Предполагается, что межведомственная комиссия по координации будет рассматривать разногласия, возникающие в процессе формирования

единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей и единого реестра объектов статистического наблюдения, а также, при необходимости, рассматривать вопросы предоставления доступа к конфиденциальным статистическим данным.

Концепцией предусмотрено также создание центра компетенций для выполнения ряда функций, в том числе по подготовке аналитических отчетов, созданию витрин данных, подготовке предложений по совершенствованию методологии сбора и обработки статистических данных, ведению реестров, подготовке предложений для межведомственной комиссии по координации (далее - центр компетенций).

В качестве центра компетенций предполагается определить одну из организаций, подведомственных Федеральной службе государственной статистики.

III. Предпосылки создания платформы

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе государственной статистики, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 "О Федеральной службе государственной статистики", Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации.

В рамках исполнения своих полномочий Федеральная служба государственной статистики совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в период с 2011 по 2017 год реализовала комплекс мероприятий, позволивших обеспечить развитие системы государственной статистики, в том числе информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование официальной статистической информации.

Вместе с тем в настоящее время в системе государственной статистики сохраняется ряд недостатков, оказывающих негативное влияние на эффективность статистической деятельности и затрудняющих ее дальнейшее совершенствование.

Значительный объем проводимой ведомствами статистической деятельности по сбору ведомственной отчетности, применение для

осуществления такой деятельности различных методологий сбора и обработки данных, различных информационных систем, отсутствие достаточного уровня координации деятельности по сбору ведомственной отчетности приводят к ряду негативных последствий, в том числе:

повышению отчетной нагрузки на респондентов и неэффективному расходованию бюджетных средств в связи с многократным сбором одних и тех же данных;

возникновению значительного количества агрегированных данных, похожих по названию, но различающихся по методологии сбора и обработки;

повышению трудозатрат респондентов в связи с необходимостью несколько раз рассчитывать одинаковые данные для различных форм по различным правилам;

снижению качества данных.

Кроме того, пользователи статистической информации в ряде случаев не учитывают различия в ведомственных методологиях, ориентируясь при использовании данных на названия показателей.

Таким образом, создаются условия, которые могут приводить к снижению обоснованности принимаемых управленческих решений и снижению доверия к статистической информации.

Отсутствие единой методологии сбора и обработки статистических данных и единой системы метаданных, различия в технологиях сбора данных от респондентов приводят к необоснованному дублированию и избыточности собираемых данных и, как следствие, к расходованию значительных средств бюджетов всех уровней на сбор и обработку первичных статистических данных и административных данных, к повышению отчетной нагрузки на респондентов и несопоставимости подготовленных разными федеральными органами исполнительной власти агрегированных данных и первичных данных респондентов.

В свою очередь, агрегированная и первичная статистическая информация становится непригодной к повторному использованию в целях формирования новых статистических показателей или проведению дополнительного анализа без повторного сбора данных.

Отсутствие достаточной согласованности носит не только межведомственный, но и межрегиональный характер. Так, согласно подпункту 6 части 1 статьи 17 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления

поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.

Необходимо отметить, что в рамках существующей информационной инфраструктуры системы государственной статистики могут возникать отдельные примеры такой несогласованности в рамках осуществления официального статистического учета.

Кроме того, существует проблема избыточности собираемых первичных данных, которые оказываются невостребованными для реализации федерального плана статистических работ и для статистического анализа.

Согласно части 5 статьи 5 Федерального закона "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации" официальный статистический учет осуществляется в соответствии с федеральным планом статистических работ.

В соответствии с частью 7 статьи 5 Федерального закона "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации" разработка федерального плана статистических работ осуществляется на основе рационального выбора источников в целях формирования официальной статистической информации для обеспечения ее полноты, достоверности, научной обоснованности, своевременности предоставления, учета интересов пользователей официальной статистической информацией, а также в целях снижения нагрузки на респондентов и исключения дублирования в работе субъектов официального статистического учета.

Одновременно в целях исполнения федерального плана статистических работ субъекты официального статистического учета определяют фактические объемы работ, источники и методики, необходимые для формирования агрегированной официальной статистической информации.

В ряде случаев отсутствуют достаточная согласованность такой деятельности субъектов официального статистического учета, а также однозначная преемственность запланированной в федеральном плане статистических работ агрегированной официальной статистической информации и фактически выполняемых объемов проводимых статистических работ. Например, согласно анализу, проведенному федеральным государственным автономным образовательным

учреждением высшего образования "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", организации здравоохранения сдают 22 формы статистического наблюдения, из которых 16 - федеральные формы статистического наблюдения, остальные формы - это ведомственная отчетность. В рамках данных форм собирается порядка 33000 первичных статистических данных, однако при переходе на федеральный уровень количество публикуемых статистических показателей составляет 244.

Таким образом, создаются условия, при которых количество и качество первичных статистических данных, получаемых от респондентов, не являются оптимальными для формирования агрегированной официальной статистической информации.

В свою очередь, это приводит к низкой востребованности таких первичных статистических данных и отсутствию возможности их применения как для целей федерального плана статистических работ, так и для целей формирования иной аналитической статистической информации.

Кроме того, различные практики определения субъектами официального статистического учета фактических объемов работ, источников и методик, а также сохраняющаяся потребность в проведении ведомственных статистических работ вне рамок федерального плана статистических работ приводят к многократному дублированию собираемых данных и необоснованному увеличению отчетной нагрузки на респондентов.

При этом увеличивается и становится неэффективным расходование бюджетных средств на подготовку статистической информации.

Таким образом, в настоящее время является затруднительной оценка взаимосвязи динамики изменения отчетной нагрузки на респондентов и востребованности итоговой статистической информации, в том числе с учетом уровня ее агрегирования.

Еще одной проблемой является неэффективность использования первичных статистических данных.

В настоящее время система статистики направлена прежде всего на подготовку статистической информации, отвечающей на вопросы о состоянии той или иной сферы экономики и общественной жизни, агрегированной на высоком уровне (в разрезе видов деятельности и регионов).

В законодательстве Российской Федерации отсутствует требование о долгосрочном сохранении первичных статистических данных в процессе формирования агрегированной статистической информации. В связи с этим существующие автоматизированные системы допускают возможность невостребованности первичных статистических данных для

повторного применения в процессе формирования агрегированной статистической информации.

Таким образом, потенциал повторного применения первичных статистических данных, собранных с респондентов, для различных целей при таком подходе не реализуется.

Складывается ситуация, при которой потребителям предоставляется агрегированная статистическая информация, процесс получения которой требует значительных затрат и которая для некоторых заинтересованных сторон обладает низкой информативностью и не представляет возможности ее гибкого использования для различных целей.

Утеря первичных статистических данных не позволяет повторно использовать их для формирования иной статистической информации, в том числе аналитической статистической информации в различных разрезах, с разным уровнем агрегации, для любых заинтересованных сторон. Таким образом, не используется существенный потенциал снижения расходов бюджетов всех уровней на проведение статистических работ.

Одновременно существующая в настоящее время практика предоставления внешним пользователям статистической информации деперсонифицированных данных в основном ограничена итогами некоторых выборочных обследований населения.

Кроме того, не создана инфраструктура, позволяющая реализовывать практику обеспечения конфиденциальности данных для многократного использования собранных первичных статистических данных, в том числе для формирования аналитической статистической информации.

В настоящее время официальная статистическая информация направлена прежде всего на удовлетворение потребностей государства и запросов федеральных органов исполнительной власти.

Вместе с тем информационные потребности общества в достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации в полной мере не удовлетворяются, в том числе в связи с высокой скоростью изменения таких потребностей.

В настоящее время в рамках системы статистики сбор данных осуществляется исключительно традиционным способом с применением форм статистического наблюдения в электронном виде или на бумажном носителе.

Вместе с тем развитие технологий и значительный рост объемов информации, доступной в цифровом формате, создают возможности

перехода от сбора данных по формам статистического наблюдения к использованию альтернативных источников данных, в том числе потоковому сбору данных, который предполагает передачу данных из учетных систем респондентов в единое хранилище первичных статистических данных.

Альтернативные источники данных могут быть использованы для подтверждения сформированной традиционными способами статистической информации, для ее замены и, при необходимости, для обеспечения поступления оперативных данных в аналитических целях и для поддержки принятия оперативных и стратегических решений.

Активное использование альтернативных источников данных, в том числе за счет анализа "больших" данных, в перспективе может способствовать замещению многих традиционных способов формирования статистической информации.

Применение альтернативных источников данных может стать основой для значительного снижения отчетной нагрузки на респондентов и стоимости формирования статистической информации, а также повышения качества принимаемых на основе указанной информации решений.

Платформа призвана обеспечить технологический базис для модернизации модели производства статистики и формирования единого непротиворечивого информационного пространства статистических и административных данных, необходимых для сбора статистических данных (далее - административные данные), нормативно-справочной информации и метаданных для удовлетворения потребностей государства, граждан и бизнес-сообщества, базирующегося на однократном вводе и многократном использовании данных на основе единой статистической методологии. Это позволит существенно сократить отчетную нагрузку на респондентов и повысить качество статистической информации, ее востребованность и уровень доверия к ней.

Платформа будет представлять собой совокупность информационных инструментариев, обеспечивающих как непрерывную автоматизацию процессов планирования, подготовки, сбора, хранения и распространения статистических данных, административных данных, нормативно-справочной информации и метаданных, так и согласованность с единой системой нормативной справочной информации с сохранением сквозной идентификации объектов информационного взаимодействия.

Следует отметить, что для эффективного достижения целей создания платформы необходимо обеспечить соответствующую технологическую, методологическую и нормативную правовую базы.

Федеральной службой государственной статистики в рамках реализации плана мероприятий был проведен опрос федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (включая органы местного самоуправления) и респондентов (до 10 представителей бизнеса от каждого субъекта Российской Федерации).

Результаты указанного опроса показали наличие интереса к расширению объема производимых статистических данных, а также к снижению уровня агрегирования данных, предоставляемых в рамках формируемой официальной статистической информации.

Применение альтернативных источников, в том числе административных данных, требует разработки соответствующей статистической методологии.

Для обеспечения возможности применения альтернативных источников данных в целях формирования официальной статистической информации необходимы также разработка и совершенствование соответствующей нормативной правовой базы, в том числе устранение имеющихся в действующем законодательстве ограничений. В частности, в настоящее время отсутствует законодательная возможность межведомственного обмена первичными статистическими данными, использования конфиденциальной информации, полученной в процессе официального статистического учета.

IV. Цель создания платформы

Платформа - это совокупность организационных, методологических, правовых мероприятий и информационных решений, обеспечивающих непрерывную автоматизацию процессов статистического производства и позволяющих максимально снизить отчетную нагрузку на респондентов, сделать процесс сбора данных "незаметным" и необременительным для бизнеса и населения, а процесс распространения статистики - удобным для всех категорий пользователей и удовлетворяющим растущий спрос на информацию.

Платформа включает в себя:

средства правового и организационного обеспечения, представляющие собой совокупность правовых актов, регламентирующих процессы сбора, хранения, обработки статистических данных и распространения статистических данных и статистической информации в рамках платформы;

средства методологического и методического обеспечения, представляющие собой совокупность методов, методик и алгоритмов сбора, хранения, обработки статистических данных и распространения статистических данных и статистической информации в рамках платформы;

государственную информационную систему "Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных", представляющую собой государственную информационную систему, обеспечивающую формирование и использование единого непротиворечивого информационного пространства статистического учета в рамках национальной системы управления данными.

Целью создания платформы является обеспечение перехода к новой структурной и функциональной модели производства и распространения статистических данных, реализующей принципы единого информационного пространства данных, принципиально нового качества данных, прослеживаемости и взаимосвязи понятий и объектов статистического учета, однократного предоставления первичных статистических данных и их многократного повторного использования, интеграции этой новой модели в цифровую экономику.

Реализация указанной модели производства и распространения статистических данных предусматривает необходимость выполнения следующих задач:

увеличение востребованности официальной статистической информации;

существенное снижение отчетной нагрузки на респондентов за счет применения цифровых технологий сбора данных, а также исключения избыточных и дублирующих информационных запросов;

существенное расширение возможностей одновременного применения для анализа данных различных источников (разных ведомств, форм, альтернативных источников);

формирование и использование аналитических показателей с использованием всей доступной базы первичных статистических данных (с учетом ограничений доступа и требуемой деперсонализации);

снижение объема расходования бюджетных средств на осуществление официального статистического учета;

повышение качества принимаемых управленческих решений за счет формирования аналитической информации на основе первичных статистических данных;

углубление уровня детализации и увеличение объема предоставляемой пользователям официальной статистической информации.

С учетом изложенного необходима реализация комплекса мер, который не сводится исключительно к организационно-технологическим и инфраструктурным мероприятиям.

В целях эффективного функционирования платформы необходимо обеспечить высококачественный процесс стратегического планирования статистических работ, обеспечить интеграцию данных, реформирование практики их сбора, обработки и предоставления, создать унифицированную межведомственную методологическую базу и понятийный аппарат, а также соответствующую нормативную правовую базу.

Необходимо обеспечить поэтапный переход от распределенной ведомственной практики осуществления статистической деятельности к единым технологии и методологии планирования, сбора, обработки и предоставления статистической информации. При этом должны быть решены задачи инвентаризации и систематизации накопленных данных, а также исключения дублирования применяемых форм статистического наблюдения и статистических показателей с целью сокращения отчетной нагрузки на респондентов.

Необходимо отметить, что Федеральной службой государственной статистики в период с 2011 по 2017 год реализован комплекс мероприятий по развитию информационно-вычислительной системы Службы, позволивших обеспечить принципиально новый уровень применения в деятельности Службы и ее территориальных органов информационных технологий, а также обеспечить автоматизацию процессов подготовки, сбора, обработки, хранения и предоставления статистических данных с применением централизованной технологии на базе единой методологии, унифицированной нормативно-справочной информации и единого реестра объектов статистического наблюдения.

Выполнение комплекса мероприятий с применением программно-технических решений на основе опыта создания централизованной

информационно-вычислительной системы Федеральной службы государственной статистики и эффективной автоматизации процессов сбора и обработки статистической информации позволит достичь цель создания платформы и обеспечить ее интеграцию в цифровую экономику Российской Федерации.

Создание платформы будет осуществляться с учетом наилучших международных практик, применяемых в наиболее развитых системах статистики в мире.

V. Принципы создания платформы

Для эффективного внедрения целевой модели платформы должно обеспечиваться выполнение следующих принципов:

связанность, сопоставимость, однозначная интерпретируемость сведений, полученных из разных источников официальной статистики;

оптимальная стоимость и прозрачность процессов планирования, сбора и обработки данных;

непротиворечивость и объективность производимых данных;

актуальность и своевременность предоставления данных;

достоверность и высокий аналитический потенциал данных;

гибкость доступа к данным для различных категорий пользователей;

формирование предпосылок для эффективного сотрудничества государства, бизнеса и научного сообщества в сфере работы с данными;

возможность использования альтернативных источников данных, в том числе "больших" данных.

VI. Обеспечение информационной безопасности платформы

При создании платформы должно быть обеспечено выполнение требований по обеспечению информационной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Платформа должна обеспечивать хранение и обработку как общедоступной информации, так и информации ограниченного доступа.

Перечень сведений ограниченного доступа, доступ к которым предоставляется посредством платформы, определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обработка сведений, составляющих государственную тайну, в платформе не допускается.

При создании, вводе в эксплуатацию и эксплуатации платформы должно быть обеспечено выполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. № 676 "О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации".

Обеспечение информационной безопасности платформы реализуется путем:

обеспечения соответствия платформы требованиям законодательства Российской Федерации по защите информации;

внедрения технических и организационных мер по обеспечению информационной безопасности платформы, направленных на обеспечение конфиденциальности, целостности и доступности информации;

регулярной оценки актуальности угроз безопасности информации и выработки и реализации мер по их нейтрализации;

интеграции с информационными системами при выполнении предъявленных к ним требований по защите информации;

создания системы защиты информации на основании разработанных и согласованных в установленном порядке модели угроз безопасности информации и модели нарушителя безопасности информации.

VII. Мероприятия по достижению целей создания платформы

1. Обеспечение процесса формирования, ведения и мониторинга исполнения федерального плана статистических работ

Достижение цели создания платформы, указанной в разделе IV Концепции, предусматривает разработку и ввод в эксплуатацию ряда новых решений, а также реализацию соответствующего комплекса мероприятий.

Обеспечение процесса формирования, ведения и мониторинга исполнения федерального плана статистических работ предусматривает:

создание единого реестра объектов статистического наблюдения;

формирование механизма постоянной инвентаризации форм статистического наблюдения и статистических показателей;

создание единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей;

создание межведомственной комиссии по координации, в том числе для рассмотрения несогласованных вопросов по инвентаризации и пересмотру форм и показателей отчетности;

создание инструментария автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ и разработку соответствующего методологического и нормативного правового обеспечения формирования и ведения федерального плана статистических работ;

создание центра компетенций, исполняющего функции по ведению единого реестра объектов статистического наблюдения и единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей, инструментария автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ, а также по подготовке предложений для межведомственной комиссии по координации.

Недостаточная согласованность деятельности субъектов официального статистического учета в рамках формирования и ведения федерального плана статистических работ, отсутствие в нем сведений о конкретных формах статистического наблюдения, статистических показателях, взаимосвязи агрегированной официальной статистической информации с совокупностью статистических показателей, предоставляемых в единую межведомственную информационно-статистическую систему, а также отсутствие актуальной информации о востребованности и применимости официальной статистической информации федеральными органами исполнительной власти приводит к ряду негативных последствий, в том числе к невозможности оценить:

общий объем отчетной нагрузки на респондентов;

общий объем и стоимость фактически проводимых статистических работ, получаемых от респондентов первичных статистических данных и формируемой субъектами официального статистического учета официальной статистической информации;

востребованность официальной статистической информации;

эффективность использования средств бюджетов всех уровней на проведение официального статистического учета.

Обеспечение прозрачности процесса формирования, ведения и мониторинга исполнения федерального плана статистических работ невозможно в отсутствие единого информационного ресурса статистических показателей, взаимосвязанного с перечнем форм федерального статистического наблюдения и данными о респондентах.

Кроме того, в настоящее время отсутствуют инструменты, позволяющие отследить точки востребованности статистической информации, для удовлетворения которых создаются те или иные формы статистического наблюдения и статистическая информация, а также эффективность применения указанных форм и информации для удовлетворения таких потребностей.

Отсутствуют также инструменты объективной оценки обоснованности предложений по внесению изменений в федеральный план статистических работ, а также объема и эффективности расходования средств федерального бюджета на выполнение федерального плана статистических работ.

При этом действующие нормативные правовые акты не регулируют вопросы формирования и ведения федерального плана статистических работ в части методологии устранения дублирования статистических показателей и повышения эффективности сбора, а также востребованности формируемой официальной статистической информации.

Также необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации" субъекты официального статистического учета не вправе предоставлять федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, государственным и муниципальным служащим, должностным лицам, другим физическим и юридическим лицам первичные статистические данные, являющиеся информацией ограниченного доступа, для использования этих данных в иных, не связанных с формированием официальной статистической информации, целях.

В результате министерства и ведомства вводят ведомственные формы отчетности, основываясь на типовых пунктах положений о федеральных органах исполнительной власти, предусматривающих право федерального органа запрашивать необходимую информацию, в том числе статистическую, с целью реализации возложенных на него полномочий. Похожая практика сложилась и на региональном, и на муниципальном уровне.

Вместе с тем у респондентов отсутствует обязанность предоставлять ведомственную отчетность, что негативно сказывается на полноте ее сбора и качестве сформированной выходной статистической информации.

Практика проведения ведомственного, а также регионального сбора первичных статистических данных по ведомственным формам отчетности приводит к дублированию статистических показателей, содержащихся в ведомственных формах отчетности и в формах федерального статистического наблюдения, и значительно увеличивает отчетную нагрузку на респондентов.

Различия в применяемой статистической методологии на федеральном, ведомственном и региональном уровнях приводят к противоречиям в формируемой статистической информации и отсутствию у пользователей понимания, какие статистические данные и для каких целей следует использовать. При этом существенно снижается уровень доверия потребителей к статистической информации.

В настоящее время только в рамках федерального плана статистических работ 64 субъекта официального статистического учета, кроме получения административных данных, осуществляют сбор отчетности по 525 формам федерального статистического наблюдения, в которых совокупно содержится более 340000 первичных статистических показателей.

Ведомственный и региональный сбор отчетности увеличивает число форм наблюдения и содержащихся в них первичных статистических показателей в несколько раз.

Для преодоления межведомственной и межрегиональной разобщенности в государственной статистике требуется обеспечить методическую координацию статистических работ, включая методологический надзор, аудит их состава и содержания, оценку качества методологии, процессов сбора и обработки информации и итоговых данных.

Целесообразно в возможно короткие сроки обеспечить проведение сплошной инвентаризации проводимых статистических наблюдений, организовать экспертизу предложений по введению новой ведомственной статистической отчетности на предмет целесообразности, качества методик и программ наблюдения. Особое внимание при этом следует уделить единичным запросам на сбор новых сведений. Необходимо минимизировать сбор ведомственной информации, предназначенной преимущественно для отчетов о достижении целей, установленных перед ведомством.

Вместе с тем в настоящее время отсутствует информационная основа для исключения дублирования данных, собираемых федеральными

органами исполнительной власти от респондентов, которая обеспечила бы каталогизацию статистических показателей (включая первичные) и форм статистических наблюдений (включая ведомственные).

Создание информационных ресурсов, обеспечивающих такую каталогизацию, является необходимой основой для обеспечения процесса формирования и ведения федерального плана статистических работ, отвечающего требованиям оптимизации бюджетных расходов и снижения отчетной нагрузки на респондентов.

Для систематизации форм статистического наблюдения и статистических показателей, а также для организации работ по исключению дублирования форм статистического наблюдения и статистических показателей необходимо:

провести первичную инвентаризацию форм статистического наблюдения, выявить перечень дублирующих и избыточных статистических показателей;

создать единый реестр объектов статистического наблюдения и сформировать соответствующий информационный ресурс;

создать единый реестр форм статистического наблюдения и статистических показателей и сформировать соответствующий информационный ресурс;

создать и организовать работу межведомственной комиссии по координации, которая будет в том числе рассматривать вопросы исключения одноименных (однородных) статистических показателей, отмены и пересмотра форм статистического наблюдения с целью исключения дублирования статистических показателей;

разработать методику оценки дублирования форм и показателей государственной статистической отчетности;

разработать методику оценки отчетной нагрузки на респондентов и ее нормирования;

разработать нормативный правовой акт, предусматривающий обязательность применения субъектами официального статистического учета и федеральными органами исполнительной власти единого реестра объектов статистического наблюдения в целях формирования перечня респондентов, подлежащих статистическому наблюдению.

Программно-информационное обеспечение указанного единого реестра должно позволять выявлять случаи дублирования одноименных (однородных) показателей в различных формах статистического наблюдения.

При этом степень детализации описания форм статистического наблюдения в едином реестре форм статистического наблюдения и статистических показателей должна быть достаточной для обеспечения возможности выявления случаев дублирования одноименных (однородных) показателей в различных формах на этапе описания такой формы.

Создание указанного программно-информационного обеспечения станет технологической основой для деятельности межведомственной комиссии по координации, работа которой обеспечит поэтапное исключение избыточных статистических показателей, упорядочивание форм статистического наблюдения и соответствующее сокращение отчетной нагрузки на респондентов.

Кроме того, централизованное ведение реестра данных о респондентах, формах статистического наблюдения и статистических показателях позволит создать возможность распространения административных данных и метаданных, например, посредством единого портала государственных и муниципальных услуг.

Для создания программного обеспечения указанных информационных ресурсов целесообразно использовать программно-технические решения на основе опыта создания централизованной информационно-вычислительной системы Федеральной службы государственной статистики и эффективной автоматизации процессов сбора и обработки статистической информации. Примером реализации таких решений являются находящиеся в настоящий момент в эксплуатации подсистемы информационно-вычислительной системы Федеральной службы государственной статистики, в том числе каталог статистических показателей на базе подсистемы нормативно-справочной информации, статистический регистр Федеральной службы государственной статистики, реализованный в автоматизированной системе ведения генеральной совокупности объектов федерального статистического наблюдения, подсистема подготовки электронных экономических описаний информационно-вычислительной системы Федеральной службы государственной статистики.

Для создания и обеспечения процесса автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ, предоставляющего возможность систематизации форм статистического наблюдения и статистических показателей, оценки востребованности официальной статистической информации и обоснованности внесения изменений в федеральный план статистических работ, а также для организации работ по предотвращению дублирования статистических показателей и форм статистического наблюдения необходимо в том числе:

совершенствовать методологическое и нормативное правовое обеспечение формирования и ведения федерального плана статистических работ, включая ведомственный сегмент, исключающий дублирование форм статистического наблюдения и статистических показателей и позволяющий отслеживать рост отчетной нагрузки на респондентов при внесении изменений в указанный план и востребованность формируемой официальной статистической информации;

создать в рамках платформы инструментарий автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ и сформировать соответствующий информационный ресурс, учитывая мероприятия по созданию и формированию единого реестра объектов статистического наблюдения и единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей;

разработать методику оценки отчетной нагрузки на респондентов, позволяющую получать сведения о динамике изменений отчетной нагрузки на респондентов, в том числе:

по видам форм статистического наблюдения с учетом их периодичности (федеральная отчетность, ведомственная отчетность, региональная отчетность, муниципальная отчетность) в разрезе субъектов Российской Федерации;

по типам предприятий (крупные, средние, малые) в разрезе субъектов Российской Федерации;

по формам собственности в разрезе субъектов Российской Федерации;

по укрупненным видам деятельности в разрезе субъектов Российской Федерации;

сформировать центр компетенций, обеспечивающий формирование и ведение федерального плана статистических работ на основе разработанного методологического и нормативного правового

обеспечения, а также формирование предложений для рассмотрения межведомственной комиссией по координации.

Центр компетенций будет выступать в роли единого центра формирования понятийного аппарата, методологии и экспертизы в области социально-экономической информации.

Реализация указанного комплекса мероприятий позволит обеспечить процесс планирования статистических работ, предоставляющий возможность установления максимально допустимых норм отчетной нагрузки на различные категории респондентов и исключающий возможность включения в федеральный план статистических работ дублирующих статистических показателей.

Работа межведомственной комиссии по координации позволит обеспечить соответствующий уровень принятия решений для эффективной реализации процесса поэтапного исключения избыточных показателей, унификации форм статистического наблюдения и сокращения объема отчетной нагрузки на респондентов. Методическую поддержку такой работы будет оказывать центр компетенций.

Одной из основных функций, реализуемых с помощью единого реестра объектов статистического наблюдения, единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей, а также инструментария автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ, должна стать оценка отчетной нагрузки на респондента, проводимая по соответствующей утвержденной методике. При этом необходимо предусмотреть в нормативной правовой базе право респондента не представлять отчетность в случае, если форма или показатель отчетности не включены в федеральный план статистических работ. Такой подход позволит значительно снизить объем собираемой ведомственной статистики и исключить дублирование.

Одновременно предполагается, что на первом этапе внедрения платформы единая межведомственная информационно-статистическая система продолжит оставаться одним из каналов распространения статистической информации.

Впоследствии удобным и доступным для пользователей способом получения сведений станут механизмы распространения, встроенные в платформу, в том числе BI-компонент, которые позволят обеспечить распространение большего объема более детализированной информации.

Кроме того, начиная с 2021 года планируется проведение на ежегодной основе мониторинга реализации платформы, в том числе в

части востребованности и оценки удовлетворенности различных категорий пользователей доступной информацией.

2. Организация сбора первичных статистических данных и административных данных в электронном виде по технологии "Единое окно" на основе единой нормативно-справочной информации и единой статистической методологии

Традиционными этапами сбора первичной статистической информации являются получение от респондентов заполненных бланков форм федерального статистического наблюдения, ручной ввод содержащихся в них данных для дальнейшей обработки и формирования агрегированной официальной статистической информации, сгруппированной по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, федеральным округам, видам экономической деятельности и другим классификационным признакам.

Такой способ организации сбора требует значительных финансовых и трудовых затрат.

Вместе с тем заполнение респондентами формы федерального статистического наблюдения на бумажном носителе не позволяет провести первичный контроль вводимых данных и обеспечить корректный ввод нормативно-справочной информации, что приводит к необходимости последующего взаимодействия с респондентом для уточнения и корректировки предоставленных данных и отрицательно влияет на качество первичных статистических данных.

Кроме того, применение разрозненного, преимущественно ведомственного, инструментария сбора первичных статистических данных в электронном виде приводит к многообразию технологических и методологических подходов, применению несопоставимой нормативно-справочной информации, что делает несопоставимыми получаемые в итоге ведомственные информационные ресурсы первичных статистических данных.

Создание платформы предполагает переход всех субъектов официального статистического учета и федеральных органов исполнительной власти на единую технологию приема статистических отчетов в электронной форме в машиночитаемом формате для представления отчетности с последующей загрузкой первичных статистических данных в единое хранилище первичных статистических данных платформы.

Для создания и обеспечения применения технологии "Единое окно" при сборе отчетности от респондентов в электронном виде на базе единой методологии необходимо в том числе:

создать единую технологию предоставления первичных статистических данных в электронном виде, включая инструментарий подготовки электронных шаблонов форм статистического наблюдения;

разработать инструментарий централизованного ведения нормативно-справочной информации;

разработать межведомственный порядок формирования и ведения нормативно-справочной информации для обеспечения применения технологии "Единого окна" при сборе отчетности от респондентов в электронном виде;

разработать единый для всех субъектов официального статистического учета и федеральных органов исполнительной власти порядок организации приема и обработки первичных статистических данных, поступивших от респондентов в электронном виде;

разработать единые для всех субъектов официального статистического учета и федеральных органов исполнительной власти форматы представления статистической отчетности в электронном виде, форматы транспортных сообщений при обмене электронными документами с респондентами;

определить центр компетенций ответственным за обеспечение применения единой методологической базы формирования и ведения нормативно-справочной информации.

При выполнении работ по обеспечению применения технологии "Единого окна" в части сбора отчетности от респондентов в электронном виде и единой методологической базы формирования и ведения нормативно-справочной информации должны быть учтены мероприятия, проводимые в рамках создания и внедрения единой системы нормативной справочной информации и национальной системы управления данными. В частности, при создании, эксплуатации и развитии технологии "Единого окна" на основе единой нормативно-справочной информации должна использоваться онтология данных, используемая в модели государственных данных.

В настоящее время в рамках государственной программы Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика" осуществляется внедрение электронного сбора статистической отчетности по централизованной технологии. Федеральной службой

государственной статистики реализована возможность представления отчетности в электронном виде на основе унифицированных xml-шаблонов электронных версий форм.

Представление предприятиями отчетности в электронном виде позволяет не только уменьшить бюджетные расходы, но и повысить качество статистических данных путем включения арифметических и логических контролей в электронный шаблон формы, а также обеспечить единство применяемой нормативно-справочной информации за счет централизованной разработки и ведения электронных шаблонов форм, включающих в себя нормативно-справочную информацию. Вся нормативно-справочная информация в Федеральной службе государственной статистики формируется и ведется в централизованной системе с соблюдением разработанных порядков и регламентов ее ведения.

Доля отчетности, представляемой в электронном виде в органы государственной статистики крупными, средними предприятиями и некоммерческими организациями, в 2017 году составила 85 процентов, а малыми предприятиями - 50 процентов.

В этой связи необходимо использование технологии "Единого окна" при сборе отчетности в электронном виде. При этом целесообразно учитывать проектные решения, примененные в рамках опыта Федеральной службы государственной статистики по созданию системы веб-сбора.

Доступ к электронным версиям форм статистического наблюдения и перечню обязательных для сдачи респондентом форм статистического наблюдения и статистических показателей должен быть обеспечен посредством информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", например через единый портал государственных и муниципальных услуг.

Одновременно, учитывая накопленный Федеральной службой государственной статистики опыт, целесообразно рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации", предусматривающих возникновение у респондентов обязанности предоставлять отчетные данные в электронном виде (субъектами малого предпринимательства - начиная с отчетности за 2022 год, иными респондентами - начиная с отчетности за 2021 год).

3. Создание единого хранилища первичных статистических данных (включая агрегированные и первичные данные) и совершенствование распространения данных

Разрозненный сбор статистических данных федерального и ведомственного сегментов всеми субъектами статического учета привел к созданию и эксплуатации десятков государственных информационных систем и сотен ведомственных хранилищ данных.

По результатам опроса, проведенного Федеральной службой государственной статистики в рамках плана мероприятий, в котором приняли участие 16 из 62 федеральных органов исполнительной власти, являющихся субъектами официального статистического учета, была получена информация о том, что федеральные органы исполнительной власти, участвовавшие в опросе, являются операторами 45 государственных информационных систем, в составе которых насчитывается 617 баз данных.

При этом хранилища данных субъектов статистического учета, в свою очередь, также представлены на разных уровнях - федеральном и региональном. На федеральном уровне информация представлена в агрегированном виде, а на региональном - в виде первичных статистических данных или отсутствует, а статистические данные представлены в виде набора бумажных или электронных таблиц или форм федерального статистического наблюдения.

Таким образом, данные федерального уровня представлены в различных структурах и форматах в зависимости от субъекта официального статического учета.

При этом различие в методиках сбора и обработки (агрегирования) данных не позволяет обеспечить взаимосвязь статистических данных разных ведомств. В связи с отсутствием согласованности методик сбора и расчета статистических показателей возникают случаи, когда у разных субъектов статистического учета по идентичным показателям формируется противоречивая официальная статистическая оценка одних и тех же экономических понятий и объектов. В связи с тем, что первичные данные не хранятся на региональном уровне, их нельзя использовать повторно.

Кроме того, для эксплуатации и развития информационных систем, поддерживающих процессы хранения и агрегирования статистических данных, необходимы существенные затраты всех субъектов статистического учета и бюджета Российской Федерации.

Создание платформы направлено в том числе на обеспечение возможности повторного использования первичных статистических данных для расчета и построения аналитических отчетов, анализа "больших" данных, обеспечения доступа всех заинтересованных лиц к деперсонифицированным микроданным, создания предпосылок к переходу на потоковый сбор первичных статистических данных.

Существующая в настоящее время в федеральных органах исполнительной власти система сбора и хранения первичных статистических данных, а также организационное, методологическое и правовое обеспечение не позволяют в полной мере обеспечить достижение указанных целей и задач.

В период с 2013 по 2017 год Федеральной службой государственной статистики была создана и введена в промышленную эксплуатацию Система многомерного анализа данных на основе единого хранилища данных, которая решила задачу разрозненности хранилищ данных, функционировавших на тот момент в рамках информационно-вычислительной системы Федеральной службы государственной статистики. Были объединены, сопоставлены и сведены к единой нормативно-справочной информации все статистические данные федерального уровня, накопленные в информационно-вычислительной системе Федеральной службы государственной статистики.

С учетом положительного опыта создания и эксплуатации Системы многомерного анализа данных на основе единого хранилища данных в рамках создания платформы необходимо:

создать единое хранилище первичных статистических данных;

осуществить систематизацию и нормализацию накопленных в ведомственных системах агрегированных статистических данных;

создать инструменты аналитической работы с первичными данными, разрозненными данными и данными различных источников, в том числе с созданием для выполнения указанных работ государственно-частного партнерства;

создать в целях государственного управления инструменты доступа к ведомственным данным на базе единого хранилища первичных статистических данных платформы, обеспечить межведомственное взаимодействие;

обеспечить взаимодействие с международными организациями, в том числе с применением SDMX, XBRL;

предоставить доступ к деперсонифицированным микро- и макроданным с привлечением центра компетенций и с созданием государственно-частного партнерства;

обеспечить методологическую и нормативную правовую основы работы с деперсонифицированными микро- и макроданными, включая возможность тестового доступа к данным;

создать инструменты доступа к деперсонифицированным микро- и макроданным.

Поступившие от субъектов статистического учета через "Единое окно" для представления отчетности в электронном виде первичные статистические данные должны размещаться в едином хранилище первичных статистических данных платформы.

Доступ субъектов официального статистического учета и федеральных органов исполнительной власти к единому хранилищу первичных статистических данных платформы должен осуществляться с использованием единого унифицированного механизма, в качестве которого возможно рассматривать, например, единую систему межведомственного электронного взаимодействия.

Для реализации доступа субъектов официального статистического учета и федеральных органов исполнительной власти к единому хранилищу первичных статистических данных платформы с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия необходимо:

организовать разработку и последующее рассмотрение Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности технологических карт межведомственного взаимодействия, определяющих перечень первичных статистических данных, подлежащих передаче из единого хранилища первичных статистических данных платформы в соответствующие государственные информационные системы;

организовать разработку электронного сервиса единой системы межведомственного электронного взаимодействия, реализующего информационный обмен по соответствующим технологическим картам межведомственного взаимодействия.

При выполнении работ по созданию единого хранилища первичных статистических данных платформы и совершенствованию распространения данных должны быть учтены мероприятия, проводимые в

рамках создания и внедрения единой системы нормативной справочной информации и национальной системы управления данными.

В качестве одного из перспективных способов доступа пользователей к ресурсам платформы можно рассматривать единый портал государственных и муниципальных услуг с использованием сервиса, реализующего запрос на получение сводных (агрегированных) данных с учетом требований к конфиденциальности первичных статистических данных.

Вне зависимости от способа доступа платформа должна обеспечивать возможность предоставления статистических данных в привычном для пользователей виде (сборники, публикации, отчеты и др.). Помимо привычных представлений в платформе должен быть представлен гибкий инструментарий по формированию внутренних и внешних витрин данных, обеспечивающий доступ к статистической информации разного уровня различным группам пользователей в зависимости от ролевой модели, а также доступ к данным посредством программных интерфейсов технологического взаимодействия (API).

Целесообразным также представляется выполнение центром компетенций функций по приему запросов и формированию аналитических отчетов и витрин данных на основе деперсонифицированных микро- и макроданных.

Также необходимо отметить, что на 2020 год запланировано проведение Всероссийской переписи населения, в рамках которой предусмотрен сбор данных для формирования основы всей статистики о населении.

В настоящее время существует несколько государственных информационных источников о населении: Всероссийская перепись населения и единый федеральный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации, создаваемый Федеральной налоговой службой.

Вместе с тем единый федеральный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации, создаваемый на основе данных государственных и муниципальных информационных систем (единые государственные ресурсы органов записи актов гражданского состояния, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Федеральной налоговой службы и др.), оперирует прежде всего данными, полученными

по месту регистрации, а также специфическими данными, имеющими отношение к определенному министерству, собирающему такие данные.

В связи с этим в рамках создания и развития платформы должна быть решена задача интеграции баз данных платформы и Всероссийской переписи населения 2020 года, единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, которая позволит обеспечить привязку собранных данных непосредственно к месту проживания лиц. Для этого необходимо разработать механизмы сопоставления и интеграции данных, имеющихся в указанных источниках.

Интеграция позволит расширить перечень информации о лице, осуществив привязку его деятельности к геолокации, дополнив описанием семейной ячейки, домохозяйства и жилого фонда, в котором проживает такое лицо. Это даст возможность использовать статистические данные для адресного выделения ресурсов или принимать более качественные управленческие решения. При этом актуализацию данных в платформе необходимо проводить после каждой переписи населения и микропереписи (раз в 5 лет).

4. Организация обработки первичных статистических данных по единой технологии на основе общей методологической базы

Организация обработки первичных статистических данных по единой технологии на основе общей методологической базы предполагает:

создание единых инструментов обработки статистических данных;

обеспечение применения единой методологической и нормативной правовой базы;

поэтапный перевод обработки статистических данных из ведомственных информационных систем на единую технологическую базу.

Помимо Федеральной службы государственной статистики, субъектами статистического учета являются свыше 60 министерств, ведомств и организаций, осуществляющих в рамках компетенции сбор, обработку и предоставление официальной статистической информации.

Применение в рамках ведомственных статистических систем разных методологических, технологических и организационных принципов и решений, включая нормативно-справочную информацию, создает условия для дезинтеграции системы государственной статистики,

неэффективного обеспечения доступности и сопоставимости данных, а также снижения аналитического потенциала собираемых данных.

Кроме того, отсутствие инструментов формализации правил обработки статистической информации приводит к существенному влиянию человеческого фактора на процесс обработки данных и возникновению несоответствий принятой методологии, в том числе внутри одного ведомства.

Создание платформы предполагает поэтапный переход всех субъектов официального статистического учета и федеральных органов исполнительной власти на единую технологию обработки статистических данных на основе единой методологии и метаданных (нормативно-справочной информации, данных о респондентах, формах статистического наблюдения и статистических показателях) с возможностью повторного использования ранее собранных первичных статистических данных с последующей загрузкой рассчитанных статистических данных в единое хранилище первичных статистических данных платформы.

Для обеспечения поэтапного перевода обработки статистических данных на единую технологическую и методологическую базу в рамках создания платформы необходимо:

создать единый централизованный инструментарий описания и формализации правил, определяющих все этапы обработки статистических данных;

разработать единые методологические положения, регулирующие обработку статических данных;

разработать регламентирующие документы, определяющие порядок описания и формализации правил обработки статистических данных;

создать единый централизованный инструментарий обработки статистических данных;

обеспечить поэтапный переход обработки статистических данных из ведомственных систем в единый централизованный инструментарий обработки, включая описание и формализацию правил обработки;

обеспечить применение единых методологических положений, регулирующих обработку статистических данных.

Программно-технологическое обеспечение, а также регламентирующие и нормативные правовые акты, разрабатываемые для обеспечения перехода на единую технологическую и методологическую базы, должны:

обеспечивать возможность повторного применения ранее собранных первичных данных, накопленных в едином хранилище первичных статистических данных платформы, в том числе на межведомственной основе;

обеспечивать возможность повторного использования ранее собранных первичных данных вместе с вновь собираемыми данными, расчетными (агрегированными) данными или данными из альтернативных источников;

обеспечивать возможность накапливать все статистические данные в едином хранилище первичных статистических данных платформы;

создавать единую библиотеку унифицированных правил формально-логического контроля и алгоритмов обработки данных;

обеспечивать сквозную идентификацию объектов (форм статистического наблюдения, респондентов, статистических показателей, справочников и классификаторов) на основании данных, включенных в единый реестр объектов статистического наблюдения и единый реестр форм статистического наблюдения и статистических показателей во взаимосвязи с данными федерального плана статистических работ.

Учитывая опыт, накопленный Федеральной службой государственной статистики в ходе реализации мероприятий по централизации и унификации процессов сбора и обработки статистических данных, целесообразно использовать инструменты обработки (как централизованные, предназначенные для регулярных статистических обследований, так и системы сплошных наблюдений и переписей) и подсистемы подготовки электронных экономических описаний в качестве технологического базиса для создаваемого в рамках обеспечения перехода на единую технологическую и методологическую базы инструментария.

Переход на единую технологию обработки статистических данных обеспечит сопоставимость собираемых первичных статистических данных и итоговых агрегированных статистических данных, а также возможность повторного использования собранных первичных статистических данных и минимизацию количества собираемых первичных статистических данных.

5. Обеспечение применения альтернативных источников данных и потокового сбора данных

Обеспечение возможности применения альтернативных источников данных и потокового сбора данных требует:

создания механизмов, обеспечивающих работу с данными различной структуры, например, "озерами данных", в том числе "большими" данными;

обеспечения методологической и нормативной правовой базы применения в системе статистики альтернативных источников данных;

создания механизмов, обеспечивающих потоковый сбор данных от респондентов.

Одной из основных задач создания платформы является значительное снижение отчетной нагрузки на респондентов и существенное повышение эффективности процессов статистического производства.

Магистральным трендом международной статистики в части решения указанной задачи является применение потокового сбора данных и альтернативных источников данных.

В настоящее время для сбора данных от респондентов применяются формы статистического наблюдения в электронном виде или на бумажном носителе.

Вместе с тем развитие технологий и значительный рост объемов информации, доступной в цифровом формате, создают возможности перехода от сбора данных по формам статистического наблюдения к использованию потокового сбора данных.

Заполнение форм отчетности вручную и их представление субъектам официального статистического учета на бумажном носителе является практикой, препятствующей переходу на цифровую экономику.

В настоящее время многие организации автоматизировали первичный учет и аналитический учет, в том числе с использованием облачных сервисов.

Переход от действующей модели информационного взаимодействия респондентов и субъектов статистического учета к возможности потокового сбора данных и их размещения в едином хранилище первичных статистических данных платформы в режиме реального времени станет основой для значительного снижения отчетной нагрузки на респондентов и стоимости формирования статистической информации, а также повышения качества решений, принимаемых на основе указанной информации.

Кроме того, развитие платформы должно предусматривать возможность использования альтернативных источников данных для официальной статистики и аналитики и отказа от общепринятых методов

сбора данных, а также возможность автоматизированного формирования первичных статистических данных на основе данных первичного учета и аналитического учета и их автоматизированной передачи в режиме реального времени в единое хранилище первичных статистических данных платформы для дальнейшего формирования агрегированной статистической и аналитической информации.

Развитие платформы в части сбора и предоставления статистических данных с использованием альтернативных источников данных целесообразно осуществлять в рамах государственно-частного партнерства в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственно-частного партнерстве.

Обеспечение государственно-частного партнерства с привлечением организаций, имеющих успешный опыт внедрения программных продуктов автоматизированного ведения первичного учета и аналитического учета на предприятиях, максимально оптимизирует расходы на развитие платформы в этой части и обеспечит сокращение сроков сквозной автоматизации процессов формирования первичных статистических данных и их представления в единое хранилище первичных статистических данных платформы.

В качестве альтернативных источников данных могут выступать данные глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, банковских автоматов, различных сканирующих устройств, сенсорных сетей, мобильной телефонной связи, спутников, социальных сетей, информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Наиболее эффективно использование "больших" данных в таких отраслях статистики, как цены, занятость, демография, торговля, услуги. "Большие" данные могут использоваться в качестве замены существующей практики статистических наблюдений и (или) дополнительного источника статистической информации, инструмента повышения ее качества и оперативности формирования.

В связи с этим первостепенное значение имеет обеспечение государственно-частного партнерства с операторами "больших" данных.

Вопросы использования "больших" данных в официальной статистике давно обсуждаются международным статистическим сообществом, при этом признается, что применение альтернативных источников данных должно быть связано с решением вопросов методологии сбора, хранения и обработки таких данных, стандартизации их качества, обеспечения и развития программно-технических

мощностей, нормативного правового регулирования, сохранности и конфиденциальности данных.

Применение альтернативных источников данных требует разработки соответствующей статистической методологии, в том числе методик анализа возникающих при этом рисков получения недостоверных оценок и прогнозов.

Таким образом, необходима реализация комплекса мер по интеграции применения альтернативных источников данных в систему государственной статистики с обеспечением соответствующего финансирования.

Использование альтернативных источников данных должно быть вписано в процессы планирования, сбора, обработки и предоставления статистических данных. При этом требуется выработать соответствующие подходы к каталогизации и (или) категоризации таких данных.

Указанные подходы подтверждаются результатами глобальных исследований, проводимых Статистическим отделом ООН и Европейской экономической комиссией ООН.

Для обоснованного выбора областей применения технологии по работе с "большими" данными и альтернативными источниками данных необходимо системно взаимодействовать с международным статистическим сообществом, в том числе с глобальной рабочей группой по использованию "больших" данных для целей официальной статистики.

В качестве одного из ключевых ориентиров реализации платформы в части использования "больших" данных и альтернативных источников данных следует рассматривать Боготскую декларацию, принятую 10 ноября 2017 г., а также архитектуру платформы глобальной рабочей группы по использованию "больших" данных для целей официальной статистики, представленную в докладе указанной рабочей группы от 9 марта 2018 г.

В настоящее время Федеральной службой государственной статистики проводится анализ возможности использования "больших" данных и альтернативных источников данных в области формирования статистики потребительских цен. Как показывает опыт статистических служб других стран, переход к использованию "больших" данных в официальной статистике является задачей не одного года.

Следующими областями для использования альтернативных источников данных могут быть торговля, транспорт (перевозки), сельское хозяйство, население.

Предполагается, что поставщиками альтернативных данных должны стать государственные информационные системы таких ведомств, как Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, осуществляющие сбор данных на уровне учетных систем и первичных статистических данных, а также информационных систем юридических лиц.

Использование альтернативных источников данных должно создавать дополнительные возможности, в том числе для операторов данных, а именно возможности обмена требуемой информацией, предоставление доступа к первичным деперсонифицированным микроданным и другие. Для создания таких возможностей необходимо обеспечить открытость и доступность для операторов данных организационных, методологических, правовых и технологических аспектов, определить и опубликовать в открытом доступе форматы и способы интеграции информационных систем операторов с платформой в части нормативно-справочной информации и размещения первичных данных.

Таким образом, автоматизированное формирование первичных статистических показателей на основе данных первичного учета и аналитического учета позволит существенно сократить затраты предприятий, количество ошибок, повысить качество формируемой на их основе официальной статистической информации.

Для реализации обеспечения применения альтернативных источников данных в рамках создания платформы необходимо выполнить ряд мероприятий:

совместно с операторами данных разработать организационные, методологические и нормативные правовые подходы к сбору, хранению, обработке и предоставлению информации, доступа к данным на основе "больших" данных и альтернативных источников данных;

провести апробацию подходов, методов и технологий по использованию альтернативных источников данных на базе пилотных проектов;

опубликовать в открытом доступе нормативно-справочную информацию, используемую в рамках платформы, форматы и интерфейсы взаимодействия с платформой, обеспечивающие возможность технологического взаимодействия посредством программных интерфейсов технологического взаимодействия (API);

разработать отдельную параллельную технологическую цепочку по описанию, хранению и обработке больших данных и альтернативных источников данных.

При выполнении работ по применению альтернативных источников данных в рамках создания платформы должны быть учтены мероприятия, проводимые в рамках создания и внедрения единой системы нормативной справочной информации и национальной системы управления данными, в том числе необходимо учесть взаимодействие для целей статистики альтернативных источников данных с моделью государственных данных, создаваемой в составе национальной системы управления данными.

Использование альтернативных источников данных для формирования и (или) верификации официальной статистической информации позволит выйти на новый качественный уровень данных официального статистического учета.

Для обеспечения возможности применения альтернативных источников данных в целях формирования официальной статистической информации необходимы также разработка и совершенствование соответствующей нормативной правовой базы.

Необходимо отметить, что в настоящее время международное сообщество вырабатывает современные подходы к модернизации процессов статистического производства. На глобальном уровне разработаны и последовательно внедряются в странах такие типовые модели статистической деятельности, как Типовая модель производства статистической информации (GSBPM), Типовая модель статистической информации (GSIM), Общая архитектура статистического производства (CSPA), Типовая модель деятельности статистических организаций (GAMSO).

Новые подходы, применяемые при создании и функционировании платформы, сформированы с учетом указанных передовых международных практик, применяемых в развитых статистических системах.

VIII. Этапы реализации Концепции

Перечень основных мероприятий, которые необходимо выполнить при реализации Концепции, приведен в приложении.

В период с 2018 по 2019 год уже реализован ряд мероприятий, направленных на создание платформы, в том числе разработан проект концепции ее создания.

В I квартале 2019 г. разработаны функциональные и технические требования к платформе, включая требования к:

инструментарию автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ;

инструментарию обеспечения анализа и исключения дублирования форм статистического наблюдения и статистических показателей;

"Единому окну" электронного сбора статистической отчетности всех субъектов статистического учета;

единому реестру объектов статистического наблюдения;

единому реестру форм статистического наблюдения и статистических показателей;

инструментарию описания XML-шаблонов форм статистического наблюдения;

межведомственному электронному взаимодействию в рамках государственных информационных систем субъектов официального статистического учета;

единому хранилищу первичных статистических данных платформы с доступом к деперсонифицированным микроданным;

сервису запросов пользователей на сводные данные, формируемые из первичных статистических данных.

В 2020 году должны быть разработаны и утверждены в установленном порядке:

положение о платформе, определяющее цель ее создания, назначение и структуру, участников платформы, их полномочия и обязанности;

положения о едином реестре форм статистического наблюдения и статистических показателей и едином реестре объектов статистического наблюдения, определяющие цели их создания, назначение, структуру, участников и их полномочия и обязанности.

В течение 2020 года целесообразно провести первоначальный аудит состава и содержания федерального плана статистических работ и разработать порядок формирования и ведения указанного плана, а также разработать механизм экспертного рассмотрения предложений федеральных органов исполнительной власти и органов местного

самоуправления по изменению (актуализации) федерального плана статистических работ.

В рамках федерального проекта "Цифровое государственное управление", входящего в состав национальной программы "Цифровая экономика Российской Федерации", платформа проектируется, разрабатывается и вводится в опытную эксплуатацию.

В рамках платформы создаются и вводятся в опытную эксплуатацию инструментарий автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ, инструментарий обеспечения анализа и исключения дублирования форм статистического наблюдения и статистических показателей, единое хранилище первичных статистических данных.

В течение 2020 года должны быть внесены изменения в Федеральный закон "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации", предусматривающие возникновение у респондентов обязанности представлять отчетные данные в электронном виде (субъектами малого предпринимательства - начиная с отчетности за 2022 год, иными респондентами - начиная с отчетности за 2021 год).

Предполагается поэтапный переход респондентов к представлению отчетов в электронном виде. При этом целесообразно осуществлять указанный переход по итогам широкого обсуждения с представителями экспертного и бизнес-сообщества (Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", акционерное общество "Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства"), а также формирования удобных инструментов для бизнеса и их предоставления на бесплатной основе.

На первом этапе указанные изменения будут затрагивать крупные и средние предприятия.

По отдельным типам предприятий решение о переходе к представлению ими отчетности в электронном виде целесообразно принимать с учетом степени реализации иных инициатив цифровой экономики.

При этом на втором этапе государственные информационные системы субъектов официального статистического учета становятся поставщиками первичных данных и нормативно-справочной информации для платформы с целью накопления динамических рядов для

формирования официальной статистической информации. Одновременно ведется пилотная работа по переходу на единую технологическую цепочку формирования статистических данных в рамках платформы.

После загрузки субъектами официального статистического учета первичных данных в единое хранилище первичных статистических данных платформа будет обеспечивать возможность доступа всех субъектов статистического учета к указанным данным в необходимом объеме.

В рамках опытной эксплуатации платформы проводятся инвентаризация форм статистического наблюдения, наполнение единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей, выявление дублирующих и избыточных показателей и форм.

В течение 2020 года должно быть разработано и утверждено в установленном порядке положение о центре компетенций, определяющее цель создания, назначение и структуру центра компетенций, участников, их функции и обязанности, порядок работы и участия в процессах платформы.

В 2020 году планируется доработка платформы по итогам ее опытной эксплуатации, разработка и утверждение унифицированных форматов и технологических карт межведомственного взаимодействия, необходимых для подключения ведомственных государственных информационных систем к платформе.

Мероприятия по доработке платформы, проводимые по итогам ее опытной эксплуатации, являются одним из этапов интеграции платформы с моделью государственных данных в рамках национальной системы управления данными.

Начиная с 2020 года планируется проведение на ежегодной основе мониторинга реализации платформы, в том числе в части востребованности и оценки удовлетворенности различных категорий пользователей доступной информацией.

Одновременно с 2020 года целесообразно проводить работы, необходимые для развития платформы.

С учетом международного опыта предполагается разработать и утвердить отдельную концепцию использования альтернативных источников данных в статистике.

Предполагается также разработать и утвердить отдельную концепцию использования "больших" данных в статистике, реализовать пилотные проекты по использованию "больших" данных в официальной

статистике в одной или нескольких областях статистики, таких как цены, занятость, демография, торговля, услуги.

По результатам реализации указанных пилотных проектов должны быть подготовлены предложения по развитию архитектуры платформы в 2022 - 2024 годах в целях ее использования при обработке "больших" данных.

В 2021 году осуществляется перевод платформы в промышленную эксплуатацию.

Подготавливаются предложения по развитию платформы на основе опыта эксплуатации и взаимодействия с субъектами статистического учета, респондентами, федеральными органами исполнительной власти, международными организациями, пользователями официальной статистической информации.

В 2021 году разрабатываются и утверждаются технические задания и финансово-экономические обоснования, предусматривающие развитие платформы на период с 2022 по 2024 год.

В целях реализации технических заданий по развитию платформы, утвержденных в рамках предыдущего этапа, в период с 2022 по 2024 год:

разрабатываются организационные, методологические и нормативные правовые подходы к сбору, хранению, обработке и предоставлению информации (доступа к информации) на основе "больших" данных и альтернативных источников данных совместно с операторами данных;

осуществляется доработка платформы, позволяющая платформе выступать в качестве единой технологической цепочки по планированию, сбору, хранению, обработке, предоставлению и анализу первичных статистических данных;

обеспечивается возможность потокового сбора первичных данных, данных из альтернативных источников посредством программных интерфейсов технологического взаимодействия (API) с платформой путем публикации в открытом доступе соответствующих нормативно-справочной информации, форматов и интерфейсов взаимодействия с платформой;

разрабатывается параллельная технологическая цепочка по описанию, хранению и обработке "больших" данных и альтернативных источников данных;

формируется государственно-частное партнерство с представителями бизнес-сообщества, обладающими опытом построения систем с применением "больших" данных;

разрабатывается и публикуется в открытом доступе сервис, определяющий по идентификационному коду респондента перечень первичных статистических показателей, подлежащих формированию на основе данных первичного учета и аналитического учета, и обеспечивающий передачу данных в единое хранилище первичных статистических данных платформы;

реализуются иные предложения по развитию платформы, подготовленные в рамках второго этапа.

Мероприятия по развитию платформы в 2022 - 2024 годах должны включать план перехода от предоставления статистической отчетности исключительно по формам статистического наблюдения к возможности автоматизированного потокового сбора данных и их предоставления субъектам статистического учета и иным пользователям статистической информации.

IX. Заключительные положения

Создание платформы позволит обеспечить переход к новой структурной и функциональной модели производства и распространения статистических данных, реализующей принципы единого информационного пространства данных, принципиально нового качества данных, прослеживаемости и взаимосвязи понятий и объектов статистического учета, однократного предоставления первичных статистических данных и их многократного повторного использования, и интеграцию платформы в цифровую экономику.

Реализация указанной модели позволит существенно повысить эффективность обеспечения информационных потребностей государства и общества в статистической информации, значительно снизить затраты бюджетов всех уровней на статистический учет, кратно снизить отчетную нагрузку на респондентов, обеспечить согласованность и эффективность межведомственного взаимодействия в рамках проведения статистического учета, сократить количество персонала, занятого в процессах статистического учета, обеспечить своевременное предоставление статистической информации, соответствующей требованиям и ожиданиям потребителей.

Создание, эксплуатация и развитие платформы позволят достичь следующих целевых показателей:

сокращение количества показателей собираемой отчетности;

сокращение количества дублируемых показателей, получаемых от респондентов;

сокращение отчетной нагрузки на респондентов;

сокращение количества форм статистического наблюдения;

сокращение сроков получения первичных статистических данных;

сокращение сроков формирования официальной статистической информации;

сокращение количества человеческих ресурсов, занятых в процессе официального статистического учета и иной статистической деятельности;

увеличение доли показателей, раскрываемых в формате открытых данных в рамках платформы;

увеличение доли показателей эффективности в документах стратегического планирования, разработанных на основе официальной статистической информации;

расширение доступа к деперсонифицированным микро- и макроданным;

снижение объема расходования бюджетных средств на осуществление официального статистического учета.

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Концепции создания
цифровой аналитической платформы
предоставления статистических данных

ПЕРЕЧЕНЬ

основных мероприятий, которые необходимо выполнить при реализации Концепции создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных

1. Разработка и утверждение положения о цифровой аналитической платформе предоставления статистических данных.

2. Создание межведомственной комиссии по координации статистической деятельности.

3. Создание центра компетенций для обеспечения функционирования государственной информационной системы "Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных" (далее - цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных).

4. Реализация пилотных проектов по интеграции с Национальной системой управления данными.

5. Организация и проведение инвентаризации форм и показателей статистической отчетности.

6. Создание, ввод в опытную и промышленную эксплуатацию цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных.

7. Разработка и утверждение нормативных правовых актов, определяющих порядок формирования, ведения и использования:

единого реестра форм статистического наблюдения и статистических показателей;

единого реестра объектов статистического наблюдения;

единого хранилища первичных статистических данных;

инструментария автоматизированного формирования и ведения федерального плана статистических работ.

8. Разработка проектов нормативных правовых актов о поэтапном переходе на обязательный электронный сбор первичных статистических данных и о раскрытии социально значимой информации.

9. Мониторинг реализации создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных, в том числе в части востребованности и оценки удовлетворенности различных категорий пользователей доступной информацией.

10. Разработка перспективных функциональных возможностей цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных, в том числе в части информационных сервисов по предоставлению отчетности для бизнеса, аналитических систем и использования "больших" данных.

11. Разработка и утверждение методики оценки дублирования форм и показателей статистической отчетности, методики оценки статистической отчетной нагрузки на респондентов и ее нормирования.

12. Утверждение концепции и методологии использования альтернативных источников данных в статистике.

13. Реализация пилотных проектов по использованию "больших" данных в официальной статистике.

14. Разработка модели коммерциализации распространения статистической информации.

15. Реализация мероприятий по информационно-технологическому взаимодействию государственных информационных систем федеральных органов исполнительной власти с цифровой аналитической платформой предоставления статистических данных.