



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
8 February 2016
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Шестьдесят четвертая пленарная сессия

Париж, 27–29 апреля 2016 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Координация международной статистической деятельности в регионе Европейской экономической комиссии

Организации Объединенных Наций

Углубленный анализ стратегических партнерских связей с информационной индустрией

Записка Статистического управления Канады

Резюме

Настоящая записка содержит углубленный анализ стратегических партнерских связей с информационной индустрией. Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) провело данный углубленный анализ на своем совещании в октябре 2015 года. Цель этих анализов заключается в совершенствовании координации статистической деятельности в регионе Европейской экономической комиссии, выявлении пробелов или дублирования в работе и рассмотрении новых вопросов.

В записке приводится краткий обзор международной статистической деятельности, связанной со стратегическими партнерскими связями с информационной индустрией, описываются существующие вопросы и проблемы и выносятся рекомендации в отношении возможной последующей работы.

Итоги этого анализа изложены в документе ECE/CES/2016/5/Add.1.

GE.16-01649 (R) 090316 110316



* 1 6 0 1 6 4 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



I. Резюме

1. Настоящий документ содержит анализ стратегических партнерских связей с информационной индустрией, опирающийся на примеры партнерских связей с государственным сектором, частным сектором, гражданским обществом и академическими кругами. Он также описывает партнерские связи на основе краудсорсинга и мобилизационных мероприятий с участием различных субъектов. Ряд примеров партнерских связей предоставили страны, в то время как другие были найдены в Интернете.

2. Примеры, описываемые в настоящем документе, являются лишь малой выборкой форм партнерских связей, осуществляемых международными организациями и национальными статистическими управлениями (НСУ). Существует вероятность использования также и других форм и моделей партнерских связей, не охваченных настоящим документом. Вместе с тем разнообразие описываемых партнерских связей не иллюстрирует важность таких партнерств с точки зрения удовлетворения потребностей организации.

3. Мотивы для налаживания партнерских связей могут быть весьма различными. Речь может идти о получении широкого спектра конкретных материалов от различных субъектов в целях поддержки существующих статистических программ организации и устранения пробелов в данных. Роль различных заинтересованных субъектов, описываемых в представленных примерах, включает в себя: 1) оказание финансовой поддержки; 2) обмен знаниями; 3) разъяснительную работу; 4) оказание поддержки в целях координации и разработки национальной статистики и выполнения международных обязательств; 5) разработку международных справочных руководств и практических методов; 6) доступ к данным; и 7) оказание услуг на основе внешнего подряда. Также проводились мобилизационные мероприятия для решения различных задач, таких как стимулирование участия респондентов, заручение поддержкой со стороны влиятельных органов, демонстрация полезности официальной статистики и поощрение ее использования путем предоставления доступа к информации и предоставления учебных программ и оказания поддержки.

4. Описанию успешных партнерских связей посвящена обширная литература (см. раздел II). Судя по представленной информации, ни одно из описанных партнерств не находится, как представляется, на благотворительной стадии; в то же время многие примеры могут быть отнесены к партнерствам операционной или интегративной стадии. И лишь несколько примеров могут рассматриваться в качестве приближающихся к партнерству трансформационной стадии.

5. В документе описываются вопросы, проблемы и ключевые факторы успеха применительно к краудсорсингу; получению данных; развитию информационно-технической инфраструктуры, инструментов и программного обеспечения; осуществлению на условиях внешнего подряда рабочих и статистических процессов; партнерству с учебными заведениями и мобилизационным мероприятиям.

6. В зависимости от типа партнерства ключевое значение могут приобретать различные факторы, такие как: 1) наличие благоприятной правовой основы в области доступа к данным; 2) использование эффективных моделей управления для разработки, внедрения, мониторинга, оценки и перезаключения соглашений, но при этом усиливающих влияние организаций, координирующих выполнение национальных и международных обязательств; 3) учет оперативных

вопросов, создаваемых новыми партнерскими инициативами; 4) обеспечение выполнения организационных требований при привлечении третьей стороны; 5) определение путем переговоров эффективной модели финансирования, предусматривающей совместное несение рисков всеми партнерами; 6) преодоление сопротивления изменениям в культуре, предусмотренным новыми инициативами; 7) наличие потенциала для реагирования на различные и меняющиеся потребности пользователей и заинтересованных сторон; 8) учет того, в какой степени права интеллектуальной собственности могут быть стимулирующим или сдерживающим фактором; и 9) обеспечение доверия общественности и устранение обеспокоенности вопросами конфиденциальности.

7. Для дальнейшего рассмотрения представляется следующая рекомендация:

- определить потребности НСУ и других организаций в области обмена информацией, касающейся инновационных форм стратегического партнерства с информационной индустрией, и определить наилучшие пути решения этой задачи.

8. КЕС обсудит возможную дальнейшую работу в области стратегических партнерских связей официальной статистики с информационной индустрией на семинаре КЕС по стратегическим партнерским связям, который состоится 27 апреля 2016 года в Париже.

II. Сфера охвата и определение: стратегические партнерские связи с информационной индустрией

9. Стратегические партнерские связи с информационной индустрией определяются в качестве партнерских связей, играющих инструментальную роль в реализации бизнес-модели статистической организации. Обычно эти партнерские связи охватываются разделом 1.3 «Управление стратегическим взаимодействием и сотрудничеством» Типовой модели деятельности статистической организации¹. Такое партнерство может осуществляться в отношении любых бизнес-процессов, определенных в Типовой модели производства статистической информации, в целях выполнения организационных, а также субнациональных, национальных и международных обязательств². В определении термина «информационная индустрия», содержащемся в Википедии, выделяется шесть категорий: 1) производители и продавцы информации, 2) поставщики услуг по обработке данных, 3) изготовители устройств обработки информации, 4) наукоемкие производства, 5) провайдеры инфраструктуры для производства информации или усовершенствованных процессов принятия решений. Информационно-пропагандистские и мобилизационные мероприятия, способные привести к налаживанию конкретного партнерства, также охватываются настоящим анализом.

10. Настоящий документ охватывает широкий диапазон партнерских связей с различными заинтересованными сторонами, такими как индивидуальные лица (краудсорсинг), государственный сектор (государственно-частное партнерство (ГЧП)), частный сектор, организации гражданского общества (ОГО) и учебные заведения и академические круги. Понятие ГЧП определяется в мире по-

¹ www1.unece.org/stat/platform/display/GAMSO/GAMSO+v1.0.

² www1.unece.org/stat/platform/display/metis/The+Generic+Statistical+Business+Process+Model.

разному различными странами и международными организациями³. В качестве примера можно отметить, что Канадский совет ГЧП определяет ГЧП как: «совместное предприятие» государственного и частного секторов, опирающееся на знания и опыт каждого партнера, которое обеспечивает наилучшим образом удовлетворение четко определенных общественных потребностей благодаря надлежащему распределению ресурсов, рисков и выгод⁴. В литературе встречаются и другие термины, такие как «государственно-частное партнерство в целях развития», «кросс-секторальное партнерство в целях развития» (КСПР) и «частная финансовая инициатива».

11. Существуют различные модели ГЧП, в рамках которых роли и обязанности, конкретные функции (проектирование, изготовление, эксплуатация, управление), финансовые и эксплуатационные риски распределяются между сторонами в соответствии с конкретными договоренностями. Как указано в *Руководящих принципах успешного государственно-частного партнерства* Европейской комиссии, «множество форм ГЧП существует и постоянно создается с учетом характеристик проектов».

12. Мотивы для налаживания партнерских связей могут быть весьма различными. Разнообразные конкретные ресурсы (финансовая поддержка, экспертные знания в конкретных областях, пропагандистская поддержка и т.д.) могут быть получены у различных субъектов. Кроме того, как указано в работе Kindornay et al.⁵, «существует четыре различных типа выгод, обеспечиваемых участникам КСПР (Austin and Seitanidi⁶). Речь идет о выгодах объединения, передачи ресурсов, взаимодействия и синергизма».

13. Кроме того, в работе Kindornay et al. (2014a) обсуждаются четыре стадии партнерства, связанные с созданием выгод: благотворительная стадия, операционная стадия, интегративная стадия и трансформационная стадия. В ней также обсуждается вопрос о том, каким образом выгоды могут увеличиваться по мере развития партнерства с благотворительной стадии до трансформационной стадии. Как отмечено в работе Kindornay et al. (2014a), «партнерство часто включает в себя одновременно элементы нескольких стадий по мере его развития по континууму сотрудничества».

III. Международный обзор мероприятий, связанных со стратегическим партнерством

14. В настоящем разделе приведены примеры мероприятий, связанных со стратегическим партнерством, осуществляемых различными международными и национальными организациями; эти примеры включают в себя справочные документы, подготовленные для установления партнерских связей, дискуссионные форумы по вопросам партнерства и конкретные партнерские проекты, реализованные с информационной индустрией.

³ www.pppinindia.com/pdf/ppp_definition_approach_paper.pdf for an overview of 19 different definitions.

⁴ <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html>.

⁵ Kindornay, S., Tissot, S. And Sheiban, N., 2014. Finding Value in Development Partnerships: Where to look. The North-South Institute.

⁶ Austin, James E., and M. May Seitanidi. 2012. Collaborative value Creation: A Review of Partnering between Nonprofits and Businesses. Part 2: Partnership Processes and Outcomes. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 41 (6): 929–68. www.nvs.sagepub.com.

А. Справочные документы и поддержка

15. В наличии имеется большое число справочных документов по вопросам партнерства, включая руководства и принципы, подготовленные такими международными организациями, как ЕЭК ООН, Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейская комиссия.

В. Форумы по вопросам партнерства⁷

16. На веб-сайтах многих международных организаций, таких, например, как ОЭСР, Евростат и Всемирный банк, а также НСУ, размещены действующие предложения, приглашающие различных субъектов к налаживанию партнерства. Кроме того, в мае 2015 года состоялся Форум Экономического и Социального Совета по вопросам партнерства, участие в котором приняли ведущие представители деловых кругов, фондов, гражданского общества и академических кругов для налаживания диалога с правительствами по вопросу о роли партнерств в деле выполнения Повестки дня в области развития на период после 2015 года⁸. Партнерское сотрудничество может также налаживаться через участие в таких профессиональных ассоциациях, как Международный статистический институт (МСИ)⁹, или других национальных и наднациональных организациях.

С. Примеры форм партнерства

1. Краудсорсинг

17. По описанию Брэбхэма¹⁰, краудсорсинг может использоваться для: 1) обнаружения и обобщения информации; 2) анализа имеющейся информации; 3) получения помощи в поиске эмпирического решения; и 4) выяснения предпочтений или поддержки общественности.

18. На основе анализа 29 практических примеров¹¹ можно сделать вывод о том, что стимулы к использованию краудсорсинга были различными в зависимости от примера, начиная с коэффициентов предоставления ответов и ограниченности ресурсов и заканчивая трудностями доступа к конкретным географическим районам. В описанных моделях краудсорсинга участвовали различные субъекты, такие как общественность, государственный сектор, ОГО, международные организации, частный сектор и академические круги. Продолжительность проектов составляла от нескольких дней (см., например, реагирование на бедствия) до многих месяцев, причем некоторые из проектов носят постоянный характер.

⁷ См. также Пусанское соглашение о партнерстве, которое устанавливает принципы, обязательства и меры, обеспечивающие основу для эффективного сотрудничества в деле оказания поддержки международному развитию, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm>.

⁸ См. <http://www.un.org/en/ecosoc/about/>.

⁹ См. <http://www.isi-web.org/>.

¹⁰ Brabham, C., 2013. Using Crowdsourcing in Government. IBM Center for the Business of Government.

¹¹ Haklay, M., Antoniou, V., Basiouka, S., Soden, R., and Mooney, P. 2014 Crowdsourced geographic information use in government, Report to GFDRR (World Bank). London. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.

19. Доноры представляли информацию путем посещения конкретных веб-сайтов в целях осуществления обновлений с использованием таких платформ OpenStreetMap, Google Earth, Google Maps, FINTAN и форматы HTML¹². В зависимости от проекта информация могла также направляться с помощью текстовых сообщений, изображений и электронных сообщений. Так, например, в рамках проекта по борьбе с дорожными ямами в Бостоне данные о состоянии дорожного покрытия передавались с помощью приложения, которое использовало датчики движения смартфонов участников.

20. Методы мобилизации включали обращение за поддержкой к общественным и конкретным организациям, предоставление доступа к наборам данных, проведение законодательных изменений для облегчения доступа к данным, прямой наем участников, выплату финансового вознаграждения населению (в районах с крайне низким уровнем дохода) и активистам из числа конкретных общин.

21. Так, например, при составлении национальной карты Соединенных Штатов с использованием краудсорсинга волонтеры могли зарегистрироваться в режиме онлайн, а затем собирать и редактировать данные о постройках (включая школы, больницы, почтовые отделения, полицейские участки и другие важные общественные здания), используя для этого картографическую платформу на основе веб-сайта. Инструкции по редактированию предоставляются в онлайн-режиме. Волонтеры, внесшие 25 редакционных исправлений, могут осуществлять дружественную проверку данных других участников на точность и в целях улучшения данных¹³. Пилотное исследование, проведенное в Колорадо, показало, что информация волонтеров содействовала повышению качества базовых структурных данных. Дружественная проверка более опытными редакторами позволила еще больше повысить качество данных. Для привлечения волонтеров используются различные методы и стимулы игрофикации, такие как программа поощрения волонтеров путем присвоения виртуальных поощрительных знаков, онлайн-признание заслуг волонтеров на основе числа представленных редакционных исправлений и многоуровневого подхода к редактированию.

2. Государственный сектор

22. Партнерство с организациями государственного сектора может осуществляться на основе двусторонних или многосторонних соглашений с субъектами всех уровней национального и международного управления. Представленные примеры касаются партнерства с организациями государственного сектора в целях сбора данных; развития и разработки информационно-технологической инфраструктуры, инструментов и программного обеспечения; и статистических бизнес-процессов.

А. Получение данных

23. Получение данных может использоваться в целях поддержки существующих программ организации и устранения пробелов в данных. Речь также идет об одном из важнейших видов деятельности организаций, которые отвечают за координацию национальной административной статистики, таких как Государственная статистическая служба Республики Армения и другие организации,

¹² FINTAN является приложением OS, позволяющим сбор на основе краудсорсинга местных названий прибрежных районов.

¹³ <http://nationalmap.gov/TheNationalMapCorps/>.

например Статистическое управление Финляндии, большая часть статистических данных которых готовится на основе данных из регистров и других административных источников, и Статистическое управление Австрии, которое координирует предоставление европейской статистики, готовящейся другими национальными ведомствами.

24. Австралийское бюро статистики (АБС) и Налоговая служба Австралии (НСА) относятся к ведомствам финансового блока правительства Австралии. Будучи крупными сборщиками данных, АБС и НСА сотрудничают друг с другом в целях совершенствования национальной статистической службы Австралии, включая анализ данных, инфраструктуру получения данных в масштабах всего правительства и доступ к ведущимся правительством данным. Выгоды такого партнерства включают в себя: 1) снижение административного давления и нагрузки на общество благодаря повторному использованию данных, ведущихся правительством; 2) повышение качества данных для использования другими ведомствами благодаря совместным разработкам АБС и НСА; 3) обмен знаниями и опытом (например, аналитика и таксономия «больших данных»); и 4) общая инфраструктура, позволяющая снизить нагрузку на общество и обеспечить более эффективный сбор данных правительством (например, использование АБС стандартов бизнес-отчетности).

25. Банк данных официальной статистики Квебека (БДОС) (Канада) был создан более 10 лет тому назад в качестве партнерского учреждения более 25 министерств и ведомств правительства Квебека. Он был конкретно создан для обеспечения доступа к широкому спектру достоверных, сопоставимых и высококачественных данных о Квебеке в одном месте (на веб-сайте БДОС). С момента запуска проекта министерства и ведомства работали над определением общих стандартов, классификаций и номенклатур с целью обеспечения согласованности и взаимодополняемости распространяемой о Квебеке статистики. В состав его руководящего комитета входят представители всех партнеров, а группа управления использует строгие механизмы для обеспечения непротиворечивости контента БДОС и его сопоставимости с международными справочными рамками.

В. Информационно-технологическая инфраструктура, инструменты и программное обеспечение

26. Центр коллективного обслуживания Канады (ЦКОК) был создан в 2011 году в целях модернизации методов управления правительством Канады (ПК) своей информационно-технологической инфраструктурой для более эффективной поддержки программ и услуг, реализуемых и оказываемых в интересах канадцев. Мандат ЦКОК предусматривает оказание услуг электронной почты, центра данных и телекоммуникационных услуг 43 федеральным министерствам и ведомствам, рассматриваемым в качестве партнеров. Консолидация и стандартизация ИТ-инфраструктуры правительства Канады призваны повысить эффективность и обеспечить экономию средств за счет эффекта масштаба благодаря общеправительственному подходу к ИТ и усилить безопасность. Обязанности ЦКОК включают в себя осуществление административных функций, связанных с управлением, коммуникациями, координацией, повседневными операциями, согласованием процессов с новыми стандартами и планированием ресурсов.

27. Для предоставления пользователям доступа к данным статистические управления в основном используют программное обеспечение семейства PC-Axis¹⁴. Оно является результатом продолжающегося разработческого проекта, реализация которого была начата в Статистическом управлении Швеции (СУШ) в 1970-х годах. В настоящее время более 50 статистических управлений и международных организаций используют данные продукты и входят в состав консорциума PC-Axis. Все участники поощряются к активному участию в развитии данной программы. Ответственность за различные программы и их разработку распределена между странами Северной Европы, которые составляют ядро консорциума. Раз в год проводится совещание международной информационно-справочной группы в целях сбора информации обо всех лицензиях, обсуждения продукта и текущих разработок, а также формулирования рекомендаций в отношении будущей работы. Общая цель состоит в совершенствовании продукта для удовлетворения потребностей пользователей и добавления новых функций в каждую версию.

C. Статистические бизнес-процессы

28. Статистическое управление Финляндии разрабатывает, ведет и распространяет модель микростимулирования SISU¹⁵, которая моделирует системы личного налогообложения и социального обеспечения Финляндии. Модель SISU является инструментом вычислений, предназначенным для планирования, мониторинга и оценки законодательства в области индивидуального налогообложения и социального обеспечения. Эта модель разрабатывается в Статистическом управлении Финляндии с 2011 года в тесном сотрудничестве с исследовательским департаментом Института социального страхования Финляндии. В разработках также участвовал ряд экспертов из министерства финансов, министерства труда, социальных дел и здравоохранения, Национального института здравоохранения и социального обеспечения и Государственного института экономических исследований. Данная инициатива позволила значительно расширить использование данных, а также наладить активное взаимодействие и связь с исследователями.

29. В соответствии с десятым основополагающим принципом официальной статистики в настоящее время осуществляются многочисленные международные партнерские проекты в области статистики. Под эгидой организаций системы ООН на глобальном и региональном уровнях созданы комитеты высокого уровня и экспертные и технические комитеты, работающие над совершенствованием статистических концепций, методов, процессов, систем и стандартов по всем направлениям. Так, например, Группа высокого уровня ЕЭК ООН по модернизации официальной статистики (ГВУ-МОС) была учреждена Бюро КЕС в 2010 году для надзора и координации международной работы, связанной с модернизацией статистики¹⁶.

3. Частный сектор

30. Примеры партнерства с частным сектором включают в себя проекты в области получения данных; развития ИТ-инфраструктуры, инструментов и программного обеспечения и осуществления на условиях внешнего подряда рабочих процессов.

¹⁴ www.scb.se/sv/_/PC-Axis/About-PC-Axis.

¹⁵ http://tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/index_en.html.

¹⁶ www1.unece.org/stat/platform/display/hlgbas/Strategic+vision+of+the+HLG.

A. Получение данных

31. Бюро экономического анализа США (БЭА) использует данные частного сектора в своих процессах оценки на протяжении уже по меньшей мере 15 лет. В сотрудничестве с Бюро переписей США оно недавно заключило соглашение с одной из крупнейших компаний – эмитентов кредитных карт с целью предоставления исследователям возможности оценить полезность данных об операциях по кредитным картам для разработки и совершенствования официальной экономической статистики. Данная компания-эмитент изучит полезность этих данных для создания новых информационных продуктов для своих клиентов. В отношении этого пилотного проекта было подписано соглашение о неразглашении. Таблицы, полученные в результате данного пилотного проекта и рассчитанные компанией – эмитентом кредитных карт с помощью моделей оценки, позволят БЭА оценить качество существующих ежегодных оценок потребительских расходов по штатам и изучить практические возможности расчета оценок потребительских расходов по округам.

B. Информационно-технологическая инфраструктура, инструменты и программное обеспечение

32. В 2011 году Хорватское статистическое бюро заключило первое соглашение о премьер-поддержке с одной крупной компанией – разработчиком программного обеспечения. Это соглашение предусматривает оказание трех основных категорий услуг: 1) услуги в порядке реагирования, 2) упреждающие услуги и 3) прямое взаимодействие с частной компанией через выделенный ресурс (менеджер по технической поддержке). Услуги в порядке реагирования означают, что частная компания будет заниматься способными отрицательно сказаться на бизнес-системах критическими проблемами в первоочередном порядке до тех пор, пока они не будут успешно решены. Упреждающие услуги означают, что системы будут функционировать в соответствии с отраслевыми стандартами и передовой практикой. Активный мониторинг состояния ИТ и устранение рисков позволяют снизить вероятность сбоя систем и обеспечить функционирование бизнес-систем в соответствии с ожидаемым уровнем обслуживания.

33. Национальное статистическое управление Филиппин создало государственно-частное партнерство по модели «строительство–эксплуатация–передача», в рамках которого частный сектор отвечает за разработку решений по оцифровке и за поддержку инфраструктуры с целью улучшения доступа к информации об актах гражданского состояния¹⁷. В данном случае частный сектор также финансировал разработки и реализацию. Речь идет о приносящей доход инициативе, поскольку вносимая пользователями плата за доступ поступает частному сектору и НСУ, а затем передается министерству финансов Филиппин.

C. Рабочие и статистические бизнес-процессы

34. После проведения конкурсных торгов с одной частной компанией были заключены контракты на проведение работ в целях переписей населения Канады 2006 и 2011 годов. Контракт на 2006 год предусматривал тиражирование и доставку комплектов вопросников, разработку систем для автоматизированного опроса по телефону и службы помощи по вопросам переписи, проектирование и реализацию системы предоставления ответов через Интернет и проектирова-

¹⁷ Civil Registry System Project Under the ICT Sector of the BOT Programme, Management Services Report No. 2004-03D, Sectoral Performance Audit National Statistics Office.

ние и реализацию систем обработки данных. Содержание второго контракта, заключенного в 2011 году, в значительной мере изменилось, поскольку Статистическое управление Канады взяло на себя многие элементы работы. В рамках каждого контракта Статистическое управление Канады (через посредство правительства Канады) сохраняло за собой право модифицировать и использовать части установленных систем, и на деле в целях переписи 2016 года будут использоваться части первоначальных систем. На вооружение была принята методика управляемых изменений для обеспечения того, чтобы запросы или вопросы могли как можно скорее выноситься на обсуждение в том случае, если Статистическое управление Канады или подрядчик чувствовали, что работа не идет достаточно быстро или не удовлетворяет их.

35. Как и в случае переписи населения 2001 года Управление национальной статистики (УНС) Соединенного Королевства заключило договоры внешнего подряда на оказание целого ряда услуг в целях переписи 2011 года¹⁸. Как указано в подготовленном УНС отчете о переписи 2011 года, «с учетом 10-летнего цикла проведения переписи и потребности в найме на короткое время большого числа временных сотрудников УНС вряд ли следует самостоятельно заниматься наймом и обучением таких сотрудников». На внешний подряд были переданы: операции найма, обучения и оплаты полевого персонала; размножение вопросников, доставка вопросников и сбор заполненных формуляров с помощью почтовой службы; разработка системы отслеживания вопросников; ведение системы онлайн-заполнения вопросников; обеспечение работы контактных центров; перевод, размножение и распространение материалов, не связанных с вопросниками, и оказание других услуг по материально-техническому обеспечению на местах; проведение информационно-пропагандистской кампании; ввод и кодирование данных переписей населения в электронном формате; подготовка архивных материалов и создание системы веб-доступа к данным.

4. Организации гражданского общества

36. В докладе Гаус-Паши¹⁹ указано, что «гражданскому обществу принадлежит важная роль в деле поощрения экономического развития на местном уровне, сокращения масштабов бедности, пропаганды политических перемен, развития благого управления и проведения кампаний в поддержку Декларации тысячелетия». Примеры партнерских проектов с участием ОГО демонстрируют, каким образом партнеры осуществляют сотрудничество в области статистических бизнес-процессов, приобретения данных в целях финансирования, а также обмена опытом и изучения стратегических вопросов.

37. Статистическое управление Австрии и Австрийская торговая палата (WKÖ) имеют официальное соглашение о сотрудничестве в целях координации своей работы. Основные задачи комитета заключаются в обсуждении стратегических вопросов статистики предприятий, обмене информацией, представляющей интерес для другого партнера процесса, и осуществлении сотрудничества в деле подготовки новых законодательных актов или внесения поправок в существующие. Кроме того, обеспечивается эффективное решение на двусторонней основе повседневных задач и вопросов: специальные рабочие группы обсуждают более сложные вопросы, в то время как консультативные советы занимаются стратегическими решениями, выходящими за рамки компетенции руководящего комитета высокого уровня.

¹⁸ 2011 Census England and Wales General Report, Office of National Statistics, 2015.

¹⁹ Ghaus-Pasha, A., 2005. Role of Civil Society Organizations In Governance. 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance 24–27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.

38. На протяжении вот уже многих лет Статистическое управление Нидерландов (СУН) и Организация прикладных научных исследований Нидерландов (ТНО) проводят совместное обследование условий труда по поручению Министров социальных дел и занятости Нидерландов (и с участием многих других важных пользователей). ТНО является организацией, деятельность которой регулируется публичным правом; она не является частью какого бы то ни было правительственного ведомства, университета или компании²⁰. СУН отвечает за сбор данных и разработку статистики, в то время как ТНО проводит дополнительный анализ и готовит специальные консультативные доклады. При возобновлении официально оформившего данное партнерство соглашения его охват был расширен на все темы, представляющие общий интерес, при этом особый упор был сделан на инновационные подходы, включая совместный поиск внешнего финансирования. С момента подписания нового соглашения в апреле 2015 года в процессе изучения находятся более 20 новых идей.

39. Благодаря первоначальному финансированию, выделенному Фондом Юинга Мариона Кауфмана, Бюро переписей США реализовало программу статистики развития предпринимательства (СРП) с целью более глубокого понимания предпринимательства и динамичного развития экономики. СРП обеспечивает представление ежегодной статистики о создании и закрытии заведений, запуске и закрытии новых компаний, числе занятых, создании новых рабочих мест и ликвидации рабочих мест за период с 1976 по 2012 год в разбивке по размеру, возрасту, промышленному сектору компаний (или заведений), а также по штатам и столичному региону. СРП получила дополнительную поддержку от Администрации по делам малого бизнеса. Недавно, в 2015 году, Фонд Кауфмана предоставил частичное финансирование СРП для проведения ежегодного обследования предпринимателей, которое обеспечит более частый сбор данных по сравнению с проводящимся один раз в пять лет обследованием владельцев предприятий. Одна из явных выгод партнерства с Фондом Кауфмана связана с предоставляемым им финансированием, а также с получением отзывов от сети экспертов Фонда Кауфмана.

5. Многосторонние партнерства (государственный сектор–частный сектор–академические круги–неправительственные организации)

40. Во многих случаях в партнерских проектах участвует большое число различных заинтересованных сторон. Примеры партнерств такого типа включают в себя проекты в области получения данных; развития ИТ-инфраструктуры, инструментов и программного обеспечения; и статистических бизнес-процессов.

A. Получение данных

41. Как указано в работе Moody²¹, «Служба данных Соединенного Королевства сыграла важную роль в озвучивании выгод предоставления менее ограниченного доступа сообществу данных, что содействовало максимальному повторному использованию данных и сохранению доступа к имеющимся у нас историческим данным для научных исследований в предстоящие годы. Группа разработки наборов данных Службы данных Соединенного Королевства провела исходную трехмесячную программу переговоров по пересмотру условий доступа к некоторым из своих наборов данных, что содействовало открытию доступа большему числу пользователей путем поощрения владельцев данных от-

²⁰ www.tno.nl.

²¹ Moody, V., 2015. Helping Depositors Share Data: Negotiating Away Difficult License Conditions.

казаться от ограничительных условий в пользу более открытого доступа. Группа разработки наборов данных оптимизировала и стандартизировала условия доступа к наборам данных, которые применяются к новым наборам данных, с тем чтобы они могли быть легко разбиты на три широкие категории: открытые (без необходимости регистрации), ограниченного доступа (с обязательной регистрацией) или контролируемого доступа (только при условии безопасного дистанционного доступа)».

В. Информационно-технологическая инфраструктура, инструменты и программное обеспечение

42. Статистическая информационная система (СИС) ОЭСР представляет собой пакет интегрированных компонентов программного обеспечения для ведения статистических данных и метаданных²². Центральное место в СИС принадлежит хранилищу данных OECD.Stat, которое объединяет в себе процессы разработки, обмена и распространения статистических данных. В ответ на запросы ряда других организаций ОЭСР в 2007 году открыла доступ к OECD.Stat. За прошедшее с тех пор время был заключен ряд двусторонних соглашений, позволяющих организациям использовать OECD.Stat в комбинации с их собственными базами (например, ABS.Stat). Кроме того, в 2010 году ОЭСР учредила Сообщество сотрудничества пользователей OECD.Stat (CC-СИС), которое было призвано предоставить возможным членам воспользоваться выгодами широкого сотрудничества и обмена опытом, передовой практикой и знаниями, а также проводить затратноэффективное внедрение инноваций в минимальные сроки.

43. Blaise является мощной и гибкой системой, используемой для автоматизированного проведения обследований. Она используется во всем мире НСУ и соответствующими научно-исследовательскими организациями для разработки официальной статистики. Blaise была разработана СУН в качестве инструмента совершенствования процесса редактирования данных и была опубликована в 1986 году. С ходом времени для удовлетворения потребностей пользователей выпускались обновленные версии с новыми функциями (последней версией является Blaise 5)²³. Организациям, активно использующим Blaise в целях сбора больших объемов сложных данных и которые часто имеют многорежимные потребности, предоставляется корпоративная лицензия. Эти лицензии обеспечивают пользователям бесплатное и открытое взаимодействие и различные виды партнерства с СУН. Владельцы корпоративных лицензий автоматически становятся членами Совета пользователей корпоративных лицензий Blaise (Б-КЛУБ) и в качестве таковых могут получать информацию о предлагаемых усовершенствованиях Blaise и заявлять о своих потребностях и приоритетах.

44. Проект e-VT, представляющий собой централизованную систему сбора данных, был реализован под руководством Турецкого института статистики (TurkStat) в сотрудничестве с Союзом Палат дипломированных бухгалтеров и присяжных бухгалтеров Турции и фирмами, производящими программное обеспечение для бухгалтерского учета. TurkStat также консультировался с бухгалтерами, использующими программы бухгалтерского учета. Система e-VT обеспечивает сбор данных в автоматическом режиме от различных программ бухгалтерского учета и их безопасную передачу непосредственно в систему базы данных TurkStat. Целью этой системы является снижение нагрузки на ре-

²² The Stat and SIS-CC Strategy 2014-2019, version 2, 2014, update 2015.

²³ Совещания: www.blaiseusers.org.

спондентов и повышение эффективности (с точки зрения затрат и качества). Данный проект опирается не на официальное соглашение, а на консенсус, основанный на взаимном доверии и поддержке, между заинтересованными сторонами системы e-VT. TurkStat оказывает консультационные услуги поставщикам программного обеспечения в отношении интеграции их программ в систему e-VT. Респондентам, которые не используют программное обеспечение, интегрированное в систему e-VT, предлагаются другие методы сбора данных.

С. Статистические бизнес-процессы

45. С 2008 года Турецкий институт статистики (TurkStat) в сотрудничестве с Генеральным директором земельного регистра и кадастра Турции (ГДЗК) и министерством охраны окружающей среды и урбанизации Турции занимается разработкой статистики продаж жилой недвижимости. TurkStat также тесно сотрудничает с ОГО, такими как Организация застройщиков и инвесторов в сфере жилищного строительства, Ассоциация по вопросам недвижимости, компании, специализирующиеся на инвестициях в недвижимость, и другими пользователями с целью выяснения их потребностей. ГДЗК осуществляет пересмотр этой базы данных с целью удовлетворения новых потребностей. TurkStat тесно сотрудничает с ГДЗК в деле обеспечения качества данных.

6. Государственно-академические партнерства

46. Примеры партнерств с учебными заведениями касаются проектов, направленных на расширение доступа к микроданным и аналитическим инструментам, оказание влияния на учебные программы и обмен знаниями.

А. Доступ к микроданным

47. Учрежденная в 1996 году Инициатива расширения доступа к данным (ИРДД) является результатом совместных усилий Статистического управления Канады и академического сообщества, направленных на расширение доступности файлов микроданных общего доступа (ФМОД) для исследователей из канадских университетов. До запуска ИРДД исследователи, проявляющие интерес к работе с микроданными, должны были либо приехать в Статистическое управление Канады в Оттаве для получения доступа к данным, либо заплатить существенную сумму за получение файлов. Университеты в настоящее время платят лишь небольшой ежегодный сбор данных за размещение файлов данных. ИРДД, как показывает практика, оказалась эффективной с точки зрения затрат программой совершенствования доступа к ресурсам данных в высших учебных заведениях Канады. Данной программой в настоящее время охвачено 79 высших учебных заведений страны, которым обеспечивается доступ к более чем 350 циклам обследований ФМОД. Академическое сообщество и Статистическое управление Канады продолжают сотрудничать в деле поиска новых методов предоставления данных, обмена передовой практикой по методам использования данных, а также в целях обеспечения того, чтобы услуги, предоставляемые Статистическим управлением Канады академическому сообществу, отвечали его текущим потребностям.

48. Учрежденная в 2000 году Программа центров изучения данных была призвана дополнить ИРДД путем предоставления исследователям в области общественных наук Канады доступа к широкому набору файлов конфиденциальных данных, которые не могли размещаться в университетских библиотеках или других небезопасных местах для открытого доступа. Доступ к этим файлам предоставляется исследователям, реализующим одобренные проекты, в без-

опасных пунктах доступа Статистического управления Канады на территории университетских студенческих городков. В числе выгод этой программы можно упомянуть о том, что она в значительной мере способствует повышению релевантности данных Статистического управления Канады благодаря расширению их использования и выполняет роль платформы для подготовки исследователей в области количественного анализа. Управление этой программой доступа осуществляется на партнерской основе Статистическим управлением Канады, канадскими университетами и финансирующими исследования агентствами, которые образуют Канадскую сеть центров изучения данных²⁴. Ежегодно услугами этой программы пользуются более 1 500 исследователей, и уровень пользовательской активности продолжает расти. К 2014 году более 4 300 исследователей осуществили анализ информации по широкому кругу социально-экономических и санитарно-медицинских вопросов и подготовили свыше 3 000 публикаций за время, прошедшее с начала осуществления этой программы.

В. Учебные программы, совместное преподавание и обмен знаниями

49. Статистическое управление Австрии заключило официальное соглашение о сотрудничестве с Венским университетом экономики и бизнеса. Целями этого соглашения являются передача и совершенствование профессиональных знаний и навыков обеих сторон, сотрудничество в области эмпирического анализа социально-экономических вопросов и расширение доступа к официальным статистическим данным. Для облегчения доступа к микроданным был создан веб-сайт, предоставляющий ряд стандартных наборов данных наряду с соответствующими метаданными и всей необходимой технической информацией. Любой исследователь может представить предложение о проведении исследования и обратиться с просьбой о регистрации, что позволит ему импортировать подходящий стандартный набор данных. В случае, если ни один из стандартных наборов данных не подходит, направляется предложение о разработке специального набора данных.

50. Статистическое управление Австрии предлагает курсы статистической грамотности и провело впервые в октябре 2011 года так называемый «День статистики» для школ. Основная цель заключалась в повышении уровня статистической грамотности будущих поколений пользователей статистики на раннем этапе. С учетом успеха первого мероприятия «дни статистики» для школ проводятся с тех пор один или два раза в год, охватывая ежегодно учащихся старших классов и преподавателей примерно 100–200 средних школ. Это является добровольной услугой, оказываемой Статистическим управлением Австрии. Статистическое управление Австрии предлагает классам и преподавателям принять участие в коротких уроках по различным статистическим темам. Даже сейчас, четыре года спустя, спрос остается очень высоким, и Статистическое управление Австрии получает больше запросов, чем способно удовлетворить.

51. Статистическое управление Финляндии проводит программу совместного преподавания в финских университетах, ранее с Университетами Хельсинки и Тампере по статистическим методам и экономике. К числу основных выгод для Статистического управления Финляндии, связанных с таким совместным преподаванием, относятся совершенствование методологий, знаний и курсовых работ, улучшение использования статистических данных студентами и взаимо-

²⁴ Currie, R. F., Fortin, S., 2015. Social Statistics Matter: A History of the RDC Network, CRDCN-RCCDR, Hamilton, Ontario.

действие со студентами, которые являются потенциальными будущими статистиками и пользователями. Было организовано несколько совместных учебных курсов по национальной экономике, в которых приняли участие эксперты из Статистического управления Финляндии как в качестве обучающихся, так и в качестве инструкторов и преподавателей.

52. Укрепление связей с университетами и научно-исследовательскими институтами является одной из целей политики СУН. Управление назначило специального сотрудника по вопросам связи в целях разработки политики, выявления передовой практики и осуществления соответствующих инициатив, направленных на стимулирование сотрудничества, с уделением особого внимания голландским высшим учебным заведениям, однако этой работой также охвачены и некоторые зарубежные университеты. В рамках сети LinkedIn начала действовать группа, призванная служить платформой для обмена информацией с академическим сообществом. Кроме того, ведется разработка веб-сайта («СУН в читальном зале») с целью сбора статистических материалов для обучения в университетах. Ряд исследователей СУН одновременно преподают в университетах и оказывают консультационную помощь аспирантам, работающих по тематике СУН. Недавно совместно с Маастрихтским университетом было организовано рабочее совещание для выявления областей, представляющих общий интерес, результатом которого стало выдвижение новых идей. Дважды с участием Утрехтского университета были организованы в рамках летней школы занятия по вопросам методологии обследований. Студенты программы PREMIUM Маастрихтского университета работают над вопросами СУН в рамках своей усложненной программы. СУН готовит проведение «лагеря данных» совместно с Университетом Твенте с целью оказания помощи аспирантам в приобретении опыта работы с «большими данными».

7. Мобилизационные мероприятия

53. Мобилизационные мероприятия проводились для решения различных задач, таких как стимулирование участия респондентов, заручение поддержкой со стороны влиятельных органов, демонстрация полезности официальной статистики и поощрение ее использования путем предоставления доступа к информации и предложения учебных программ и оказания поддержки. Проводились также и другие мероприятия в целях укрепления уже существующих связей.

А. Поощрение участия респондентов и заручение поддержкой со стороны влиятельных органов

54. В целом и в своем программном заявлении в частности Статистическое управление Австрии рассматривает респондентов в качестве партнеров. Управление рассматривает сокращение нагрузки на респондентов во всех случаях, когда это возможно, в качестве одного из своих обязательств. Уже были успешно реализованы многочисленные меры по облегчению работы и оказанию поддержки отчетным единицам, включая использование других источников данных, разработку адаптированных электронных вопросников с многочисленными функциями помощи, размещение подробных разъяснений по поводу обследований на веб-сайте и создание «горячих линий» для оказания технической и со связанной с содержанием поддержки. Статистическое управление Австрии также предлагает респондентам различные формы обратной связи в отношении статистической информации.

55. УНС приняло на вооружение более последовательный по сравнению с предыдущими переписями подход к взаимодействию с заинтересованными сторонами. В частности, для обеспечения максимального охвата переписи 2011 года была инициирована программа взаимодействия с органами местного самоуправления. Ее цели заключались в повышении уровня осведомленности органов местного самоуправления о переписи и углублении понимания ими ее задач и той роли, которую они могли бы сыграть в обеспечении успешного проведения переписи 2011 года, доверия к методологии переписи и ее результатам и поощрении органов местного самоуправления к участию в переписи и оказании поддержки переписным работам. Мобилизация заинтересованных сторон проходила в четыре этапа, каждый из которых предусматривал все более высокий уровень мобилизации: повышение уровня осведомленности, предоставление разъяснений, консультации и совместная работа. УНС признало, что различные группы заинтересованных сторон требуют разных методов и подходов, в результате чего были разработаны различные способы мобилизации.

56. В поддержку партнерства Бюро переписей США разработало бессрочную национальную программу партнерства. Новая программа опирается на успешный опыт проведения переписи 2010 года и продолжает развивать и поощрять связи с национальными организациями, федеральными учреждениями и деловыми кругами. Так, например, в целях переписи 2010 года национальные организации подписали соглашение о национальном партнерстве и в устной форме обязались оказывать помощь в кампании переписи 2010 года. В рамках пробной переписи 2015 года был реализован малый партнерский проект для демонстрации того, в каких формах данное партнерство может осуществляться на местном уровне. В ходе этого пробного обследования Бюро переписей занималось изучением вопросов рассылки сообщений и партнерских материалов; сотрудничало с подрядчиком в деле разработки общественного центра с партнерским контентом, включая рассылку сообщений, видеоконтент и инструментальные наборы для партнеров; и провело конкурс на лучшего помощника. Управление национального партнерства работает в тесном контакте со многими национальными партнерами начиная с переписи 2010 года путем проведения веб-семинаров, брифингов, презентаций и интерактивных семинаров-практикумов.

В. Демонстрация полезности официальной статистики и поощрение ее использования

57. В 2012 году, исходя из того, что информация является общественным благом, Национальный институт статистики и географии (ИНЕГИ) Мексики приступил к реализации новой стратегии, поощряющей использование информации, получаемой от различных сегментов общества (государственного сектора, частного сектора, ОГО, учебных заведений и средств массовой информации). ИНЕГИ также одобрил новые руководящие принципы, поощряющие бесплатный доступ к информации, которую он разрабатывает. Ключевой стратегией мобилизации является беззатратная программа «ИНЕГИ в прямом доступе», которая обеспечивает связь ИНЕГИ со стратегическими сегментами общества. Руководящие принципы данной стратегии устанавливают правила, которым должны следовать административные подразделения и гражданские служащие ИНЕГИ, действуя в своих соответствующих областях компетенции. ИНЕГИ также разработал специальную учебную программу для стратегических пользователей, призванную ближе познакомить их со статистическими концепциями, анализом данных и распространением данных. В результате осуществления этой программы были заключены соглашения о сотрудничестве с более чем 290 стратегическими пользователями. На сегодняшний день обучение прошли 19 785 индивидуальных стратегических пользователей.

58. С 2013 года Статистическое управление Канады проводит серию семинаров под общим названием «Поговорим о статистике: серия обсуждений со Статистическим управлением Канады» в различных городах страны с целью обсуждения вопросов использования статистики в различных областях²⁵. Эти продолжительностью в половину дня мероприятия служат возможностью для информирования и привлечения внимания общественности, пользователей данных и заинтересованных сторон, а также для обеспечения более глубокого понимания их меняющихся потребностей в данных. Главный статистик выступает с основным докладом, за которым следует обсуждение в рамках дискуссионной группы с участием экспертов по вопросам государственной политики, научных исследований, возможностей участия частного сектора и взаимодействия на уровне общин и т.д. Все участники получают печатные и электронные копии доклада. Данное партнерство со специалистами из различных секторов позволяет провести углубленное обсуждение с общественностью наблюдаемых социальных и экономических явлений, на деле демонстрируя полезность официальной статистики.

59. Кроме того, Статистическое управление Канады использует целый ряд мероприятий для вовлечения пользователей данных в стратегические партнерства ко взаимной выгоде обеих сторон. В некоторых из этих мероприятий используется блог Статистического управления Канады, который служит инструментом информирования общественности о его приоритетах, программах и новых инициативах и предоставления ответов на вопросы и замечания в режиме онлайн; проведения качественных экспресс-опросов по вопросу месяца, который предоставляет пользователям возможность высказать свое мнение по различным аспектам веб-сайта, продуктов и услуг Статистического управления Канады; и участия в сессиях «обсудим с экспертом», представляющих собой одночасовые онлайн-сеансы прямой связи, в ходе которых общественность задает эксперту вопросы по какой-то конкретной теме. Статистическое управление Канады также публикует на ежедневной основе фактологическую информацию в сетях Фейсбук и Твиттер. Одна из основных проблем, связанных с такого рода партнерством, заключается в обеспечении своевременного присутствия на наиболее популярных платформах. Так, например, в 2014 году платформа «обсудим с экспертом» подверглась радикальному пересмотру, с тем чтобы сделать этот модуль более функциональным и удобным для пользователей, позволив, таким образом, упростить его использование и сделать его более популярным.

60. В мае 2013 года вышла в свет первая версия интерфейса прикладного программирования (ИПП) СУШ для разработки приложений для смартфонов и новых веб-сервисов с использованием информации из базы данных СУШ на бесплатной основе. Для привлечения потенциальных пользователей была разработана коммуникационная стратегия. Поскольку использование ИПП требует наличия специальных навыков и знаний в области маркетинга, целевая аудитория ИПП была весьма конкретной (например, разработчики, ИТ-студенты, специалисты, занимающиеся вопросами открытых данных). Замысел состоял в том, чтобы предложить потенциальным пользователям создавать новые приложения и сервисы и на более позднем этапе сообщать результаты более широкой аудитории. Первое мероприятие «Побатрачим на Швецию», которое состоялось в 2014 году, было организовано в сотрудничестве с одиннадцатью другими государственными учреждениями. С учетом его успеха следующее такое мероприятие было проведено в 2015 году в сотрудничестве с 20 государственными

²⁵ www.statcan.gc.ca/eng/events/talkingstats.

учреждениями. Данные мероприятия представляли собой конкурс для программистов и разработчиков по созданию новых сервисов и приложений, основанных на открытых данных общего пользования. Были созданы веб-сайт данного мероприятия и странички в сетях Фейсбук и Твиттер для информирования целевой аудитории и формирования групп при низких затратах. Одним из факторов успеха стало приглашение внешних экспертов в состав жюри.

61. Проект «Большие данные» УНС состоит из четырех пилотных проектов, которые охватывают экономические и социальные вопросы, используя различные источники (интернет-данные о ценах, Твиттер-сообщения, данные интеллектуальных счетчиков и данные о местоположении с телефонов сотовой связи). Наряду с пилотными проектами важное внимание будет уделяться мобилизации заинтересованных сторон и связи с ними. Как указано в докладе о ходе работы²⁶, задачами деятельности по мобилизации заинтересованных сторон являются: налаживание взаимодействия с пользователями данных и широкой общественностью с целью понимания их озабоченностей в связи с использованием «больших данных» в официальной статистике и их потребностей в плане новых видов выходных материалов; задействование внешних заинтересованных сторон с целью получения их данных, инструментов и технологий для использования в рамках пилотных проектов; задействование внешних заинтересованных сторон с целью изучения их опыта, развития знаний и профессиональных навыков сотрудников УНС, координация усилий и развитие партнерских связей и совместной работы; задействование внешних заинтересованных сторон с целью координации усилий, увязки целей данного проекта со стратегическими целями УНС и обеспечение поддержки проекта в рамках УНС; и учет ожиданий заинтересованных сторон на всех этапах программы. Для данного проекта были определены девять групп заинтересованных сторон, а именно: группы по вопросам конфиденциальности, УНС, международные заинтересованные стороны, академическое сообщество, частный сектор, компании «больших данных», поставщики технологий, правительство и пользователи данных (включая общественность).

IV. Вопросы, проблемы и ключевые факторы успеха

A. Краудсорсинг

62. В работе Naklay et al. (2014) в качестве проблем, связанных с краудсорсингом, были определены следующие: 1) в рамках многих проектов используется широкий набор традиционных приложений и приложений с открытым исходным кодом и эти конкретные инструменты могут быть недоступны каждому или требовать высокой технической квалификации; 2) формат набора данных, используемый в приложениях с открытым исходным кодом, возможно, будет трудно интегрировать в пакеты патентованного программного обеспечения, что ограничит оперативную совместимость; 3) точность и качество данных; 4) признание авторитетности различных источников (что является отходом от мнения, что только информация, источником которой является государственная организация, заслуживает доверия); и 5) права собственности на данные и конкретные соглашения о лицензировании могут ограничивать возможности использования данных.

²⁶ <http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/who-ons-are/programmes-and-projects/the-ons-big-dataproject/index.html>.

63. В работе Braham (2013) определены наиболее эффективные подходы к использованию краудсорсинга на этапах планирования, осуществления и после завершения осуществления. В работе Naklay et al. (2014) описываются ключевые факторы, связанные с использованием краудсорсинга правительствами, которые в обобщенном виде можно изложить следующим образом: 1) определение надлежащего уровня сотрудничества между общественностью и правительством в ходе и, возможно, после реализации проекта; 2) налаживание прочного сотрудничества между различными организациями, которые обладают конкретным экспертным потенциалом; 3) организация рабочих совещаний для обучения волонтеров; 4) целевой набор волонтеров с учетом потребностей проекта, и, при необходимости, предоставление соответствующих стимулов (финансовых или нефинансовых); 5) использование инновационных методов для поддержания интереса общественности, таких как игрофикация, и других средств, таких как СМС, видео- и фотоматериалы, социальные сети, в целях предоставления информации; 6) четкое указание, каким образом эти данные будут использоваться правительством или организацией; 7) признание того, что краудсорсинг данного типа дополняет и усиливает работу профессионалов, но не заменяет ее; 8) реализация стратегии набора волонтеров, позволяющей снизить систематическую погрешность охвата (число волонтеров может быть большим в некоторых конкретных районах); 9) проведение оценок качества; 10) создание открытых и четких каналов связи и определение контактных лиц; 11) определение на раннем этапе проекта любых ограничений, связанных с правами интеллектуальной собственности; и 12) признание того, что роль лидеров и проводников перемен в рамках организации государственного сектора может иметь решающее значение.

В. Получение данных

64. Использование административных данных в статистических целях может быть сопряжено с рядом различных проблем (см., например, работы Brackstone²⁷ и Wallgren and Wallgren²⁸). Конкретные проблемы связаны с доступом к данным и его соответствующими нормативно-правовыми рамками, разработкой и осуществлением соглашений, необходимостью пересмотра избыточно ограничительных соглашений, вопросами качества, вопросами устойчивости, конкретными потребностями, касающимися координации выполнения национальных и международных обязательств, вопросами конфиденциальности и финансированием. Приведенные ниже примеры иллюстрируют эти проблемы и пути их решения.

65. «Стратегии решения вопросов качества и устойчивости в рамках партнерства между АБС и Налоговой службой Австралии: 1) предварительное согласование определений и процедур ведения данных в целях обеспечения большей непротиворечивости; 2) совместная работа по администрированию и тестированию систем обработки; и 3) обсуждение предлагаемых изменений в законодательстве или требованиях к представлению отчетности для обеспечения возможности принятия решений с учетом последствий изменений в масштабе всей системы государственного управления для общественности. Обмен информацией и опытом в рамках этого партнерства также привел к неожидан-

²⁷ Brackstone, G. J., 1987. Issues in the Use of Administrative Records for Statistical Purposes, Survey Methodology Vol. 13, pp. 29-43, Statistics Canada.

²⁸ Wallgren, A. and Wallgren, B., 2014. Register-Based Statistics - Statistical Methods for Administrative Data. Second Edition. Chisester: JohnWiley & Sons Ltd.

ным выгодам. Так, например, консультационная помощь АБС по вопросам конфиденциальности позволила НСА предоставлять доступ к большему числу единичных данных исследователям и разработчикам политики в области данных без возможности идентификации конкретных налогоплательщиков. Это также привело к повышению качества Австралийского регистра предприятий (АРП). Все это принесло пользу всем учреждениям – партнерам АБС (органам государственного управления всех уровней) применительно к решению самых различных задач, таких как планирование и реагирование на чрезвычайные ситуации.

66. Доступ Статистического управления Австрии к административным данным регулируется национальным законодательством, в котором четко оговорено, к каким административным данным может предоставляться бесплатный доступ с использованием электронных средств. В статье 10 *Федерального закона о статистике* основное внимание уделяется обязанностям поставщиков административных данных, в частности в том, что касается передачи данных Статистическому управлению Австрии; излагается информация об используемых определениях и методах; и освещается вопрос изменений, оказывающих влияние на подготовку официальной статистики. Несмотря на то, что Совет по статистике мог направлять официальные мнения по вопросам организации административных баз данных соответствующим ведомствам, реальная возможность оказания влияния на качество предоставляемых административных данных или изменения в структуре данных была в прошлом сравнительно слабой. Поправка, внесенная в Регламент (ЕС) № 223/2009 о европейской статистике, усилила роль национальных статистических институтов в плане обеспечения бесплатного и своевременного доступа к административным данным и, как представляется, должна позволить Статистическому управлению Австрии укрепить существующие партнерские связи с поставщиками административных данных. Эта новая роль требует новой формы сотрудничества, достижения единого понимания и переосмысления своих подходов поставщиками административных данных.

67. В случае Статистического управления Австрии одним из наиболее выдающихся соглашений о сотрудничестве является рамочное соглашение о сотрудничестве (РСС) с Национальным банком Австрии (ОеНБ) в области макроэкономической статистики. Основной проблемой в рамках этого давнего сотрудничества стало выполнение европейских требований в контексте присоединения Австрии к Европейскому союзу. Новая проблема возникла в результате различий во мнениях Евростата и Европейского центрального банка по некоторым вопросам, охватываемым статистикой, составляемой двумя системами (Европейской статистической системой и Европейской системой центральных банков). Вследствие этого, требования предоставления отчетности, предъявляемые к Статистическому управлению Австрии и ОеНБ, имеют отличия, что увеличивает административную нагрузку на Австрию в целом. Правительственная структура, которая включает в себя руководящий комитет высокого уровня с регулярным участием двух представителей от каждого учреждения, играет ключевую роль в решении этих проблем. Поиск решений этих проблем также ведется путем совместного участия в работе европейских форумов по вопросам статистики.

68. Одна из стратегических задач Статистического управления Австрии состоит в расширении возможностей использования «больших данных» в качестве новых источников данных (например, телекоммуникационных данных и данных о плате за проезд, получаемых от операторов автомагистралей). В контексте получения новых источников «больших данных» из частного сектора Статистическое управление Австрии выявило потребность в разработке про-

цесса аккредитации. Его цель заключается в обеспечении получения Статистическим управлением Австрии релевантных «больших данных», и он задействуется в случае внесения изменений в характер и структуру данных. К числу других проблем относится необходимость соблюдения бизнес-модели хранителей данных, конфиденциальность данных и разработка строгих протоколов передачи данных.

69. Некоторые из проблем, выявленных Институтом статистики Квебека (ИСК), которые были связаны с созданием информационного портала, обобщающего статистические данные, представляемые многими организациями, включают в себя: 1) разработку и коллективное использование стандартов, номенклатур, классификаций и метаданных в целях повышения качества и обеспечения правильного толкования концепций статистических данных и 2) выявление релевантных статистических данных, подлежащих размещению на портале. По мнению ИСК, к числу важных факторов, требующих учета при реализации совместных проектов такого рода, относятся следующие: 1) заручение политической поддержкой в целях обеспечения финансирования проекта начиная со стадии запуска и заканчивая этапами текущего обслуживания; 2) заручение административной поддержкой центральных учреждений, таких как секретариат министерства финансов, в целях включения проекта в планы и программы правительства, чтобы таким образом обязать министерства и ведомства сообщить свои потребности в области распространения руководству проекта для оценки и выработки рекомендаций; 3) реализация трехсторонней модели управления (центральное агентство, руководство проекта и представители партнеров) для обеспечения распределения рисков между всеми уровнями; и 4) создание модели финансирования при запуске проекта, которая охватывает не только первоначальные расходы, но и ежегодные операционные затраты, с тем чтобы обеспечить его устойчивость.

70. Национальная статистическая служба Республики Армения активно сотрудничает с поставщиками административных данных и эффективно выполняет функции координатора административной статистики. Эта деятельность опирается на партнерские отношения в области доступа к административным данным и их использования в статистических целях. НСУ подчеркнула важность предоставления поддержки министерствам и другим государственным органам в области управления их административными регистрами путем оказания методологической помощи и разработки учебных материалов²⁹. Одним из важных факторов является усиление влияния НСУ на регистры. Планы на будущее предусматривают разработку онлайн-системы представления отчетности в целях снижения нагрузки на предприятия и повышения эффективности работы НСУ.

71. Бюро экономического анализа (БЭА) США и одна крупная компания-эмитент кредитных карт сотрудничают на протяжении уже почти одного года в деле реализации пилотного проекта, который позволит БЭА и Бюро переписей США получать ежемесячно по избранным показателям агрегированные данные из базы данных об операциях по кредитным картам этой компании. Защита конфиденциальности данных является серьезной проблемой для обеих сторон. Обмен данными между БЭА и Бюро переписей также сопряжен с проблемами. Эти вопросы являлись предметом переговоров и были прописаны в соглашении о защите от идентификации.

²⁹ www.armstat.am/file/doc/99465743.pdf.

С. Информационно-технологическая инфраструктура, инструменты и программное обеспечение и рабочие и статистические бизнес-процессы

72. Некоторые из проблем, выявленных в связи с передачей на внешний подряд или осуществлением в партнерстве работ по развитию ИТ-инфраструктуры, разработке инструментов и программного обеспечения, а также рабочих и статистических бизнес-процессов, касаются изменений в культуре, связанных с аутсорсингом, интеграции переданных на внешний подряд решений в существующие внутренние системы, потребностей в финансировании и отношения общественности и другими проблемами, связанными с различными стратегиями партнерства.

73. АБС планирует реализовать масштабную программу преобразований в течение следующих четырех лет с целью замены многих из существующих систем. АБС не может продолжать развивать и поддерживать свою собственную инфраструктуру, поскольку она требует больших затрат, с трудом поддается обновлению и является нестабильной. АБС изучает различные стратегии партнерства, такие как лоббистский блок, оболочка для существующего готового продукта, объявление конкурсных торгов (в отношении существующего готового продукта или нового продукта) и совместное финансирование. Совместно с другими статистическими организациями необходимо изучить ряд возможных вопросов с целью выяснения осуществимости этих вариантов, включая вопросы, касающиеся законодательства, общеправительственных правил, прав интеллектуальной собственности, финансовых ограничений, сроков и требований.

74. Успех ГВУ-МОС в значительной степени зависит от наличия доброй воли, что, во многих случаях, называют «коалицией доброй воли». Отсутствие одновременно долгосрочного и постоянного финансирования создает риск того, что ресурсы, необходимые для поддержки приоритетных проектов, либо прекратят поступать, либо будут недостаточными для реализации проекта в полном объеме. Стратегия смягчения рисков состоит в нахождении «критической массы» участников, работа которых в их собственных организациях хорошо согласуется с целями проектов ГВУ-МОС.

75. В отчете о реализации проекта по созданию системы регистрации актов гражданского состояния (СРАГС) (Национальное статистическое управление Филиппин) описывается ряд проблем, связанных с партнерством с частным сектором на основе модели «строительство–эксплуатация–передача» в целях разработки решений по оцифровке и создания вспомогательной инфраструктуры для улучшения доступа к информации об актах гражданского состояния. Как указано в отчете, «на эффективном осуществлении проекта СРАГС негативно сказались его неспособность достичь приемлемого уровня обслуживания при наличии дополнительных сборов, введенных для пользователей из по меньшей мере трех местных органов власти, изъяны системы, несоблюдение некоторых контрактных требований и неадекватность мер контроля, призванных обеспечить защиту интересов как правительства, так и населения в целом».

76. Трансформационные инициативы, реализуемые Центром коллективного обслуживания Канады (ЦКОК), в рамках которых производится замена существующих ИТ-решений на новые, могут вызвать сопротивление изменениям в культуре и импульсу перемен в целом. Для преодоления этой проблемы организуются информационные совещания в целях ознакомления ИТ-персонала с самыми последними новостями, выгодами и результатами крупных трансформационных инициатив. В случае выдвижения конкретных проектов и инициатив

ЦКОК связывается со своими партнерами для выяснения их потребностей. Что касается реализации масштабных трансформационных инициатив, то министерства не всегда располагают необходимыми внутренними экспертными потенциалами и достаточными ресурсами. В этих случаях министерства должны предусмотреть в своих бюджетах дополнительные ресурсы. По мере того, как ЦКОК будет задействовать все больше партнеров на различных форумах и продвигаться вперед в реализации трансформационных инициатив, он сможет повышать уровень осведомленности о наличии хорошо спланированных, хорошо спроектированных и хорошо управляемых сервисов и процессов, которые он разрабатывает для своих партнеров, и расширять их использование. ЦКОК также сможет совершенствовать эти сервисы и процессы до общекорпоративного уровня, работая во взаимодействии с ведущими организациями-партнерами.

77. Инвестиции СУН в разработку, ведение и поддержку системы Blaise компенсируются многочисленными преимуществами, связанными с широким использованием Blaise различными организациями. Этот успех можно отнести на счет модели партнерства Совета пользователей корпоративных лицензий Blaise (Б-КЛУБ), которая обеспечивает возможности всемирного использования и активной обратной связи с пользователями. Через Б-КЛУБ пользователи могут влиять на совершенствование Blaise и вносить свой вклад в повышение ее качества и применимости. Благодаря этим обменам Blaise стала эффективным и комплексным программным обеспечением, ориентированным на разработку высококачественных данных обследований. Если бы Blaise осталась, как это первоначально предполагалось, внутрикорпоративным продуктом, СУН не смогло бы воспользоваться интеллектуальными ресурсами исследователей и разработчиков со всего мира.

78. Эффективная передача знаний рассматривалась в качестве одного из ключевых условий эффективной интеграции бизнес-решений, разработанных подрядчиком для канадских переписей, в производственные системы Статистического управления Канады. Поскольку сотрудники Статистического управления Канады участвовали во всех этапах процесса разработки, их замечания были использованы в целях совершенствования рабочих продуктов подрядчика, начиная с экранных интерфейсов и заканчивая управленческими отчетами. Хотя эта работа проводилась в контексте Программы канадской переписи, неоднократно признавалось, что подходы Статистического управления Канады (такие, как подходы к качеству данных и интерактивному кодированию) оказались полезными и для бизнеса подрядчика. Уроки, извлеченные из сотрудничества с работниками подрядчика, послужили стимулом к переосмыслению сотрудниками Статистического управления Канады внутренних процессов. Все участники признали, что созданная структура руководства явилась одним из ключевых факторов успешного внедрения решений в случае переписи как 2006, так и 2011 годов.

79. По причине большой продолжительности конкретных проектов внешние факторы могут меняться, что ведет к изменениям в профилях рисков, связанных с этими факторами. В случае канадской переписи, когда осуществление некоторых работ передавалось подрядчику, общественное мнение о присуждении любого контракта на работы, связанные с массивами конфиденциальных данных, значительно менялось между моментом разработки контракта и моментом его присуждения. Несмотря на уже предусмотренные гарантии безопасности, в содержание контрактных работ были внесены дополнительные изменения с учетом обеспокоенности общественности по поводу рисков, которым подвергаются данные. Ярko выраженный совместный характер рабочего партнерства позволил сделать это в минимальные сроки.

80. Переход от готовых систем, обслуживаемых по контракту, на системы, обслуживаемые и совершенствуемые своими силами, может быть сопряжен с проблемами. В некоторых случаях может произойти утрата знаний даже при наличии подробной документации. Так, например, сотрудники Статистического управления Канады пришли к выводу о том, что документация, представленная подрядчиком для проекта переписи, была достаточно хорошо составлена, но не была достаточно подробной для внесения изменений в системы. С течением времени независимые продавцы, поставившие компоненты исходной системы, могут менять свои программные продукты или лицензионные соглашения, в соответствии с которыми они первоначально были получены. Это может еще более затруднить их интеграцию. Аналогичным образом правительственная политика или директивы в области приобретения компьютерного оборудования могут претерпевать изменения, что потребует корректировки систем.

D. Партнерские связи с академическими кругами

81. К числу факторов, которые следует учитывать при установлении партнерских связей с академическими кругами, относятся важность привлечения соответствующих заинтересованных сторон к переговорам с целью заключения соглашения и необходимость целевой работы с конкретными аудиториями с использованием специально подготовленных презентационных материалов для информационно-пропагандистской работы.

82. Статистическое управление Австралии указывает, что осуществление соглашений о сотрудничестве с учебными заведениями не должно носить характера директивного процесса, поскольку готовность к сотрудничеству экспертов в значительной степени зависит от их личных интересов. Таким образом, крайне важно обеспечить задействование всех заинтересованных сторон с самого начала и налаживать сотрудничество в качестве партнерства между учреждениями и экспертами.

83. Один из уроков, извлеченных из осуществления проекта «День статистики» в школах Австрии, касается важности ориентации на аудиторию, которая, с наибольшей вероятностью, проявит интерес и сможет извлечь пользу из этого опыта. Немало усилий было затрачено на разработку учебной программы по статистике для преподавателей; однако полученный опыт показал, что эта форма обучения является малопривлекательной для преподавателей в Австрии, поскольку она отличается от их обычного процесса повышения квалификации.

E. Мобилизационные мероприятия

84. Мобилизационные мероприятия требуют применения гибкого подхода для адаптации к неодинаковым и меняющимся потребностям различных заинтересованных сторон и информационных платформ.

85. Как указано в отчете УНС о переписи 2011 года: «взаимодействие с парламентом, министрами и Национальной ассамблеей Уэльса рассматривалось в качестве существенно важного элемента более широкой стратегии управления отношениями с заинтересованными сторонами в рамках переписи 2011 года. Подход к мобилизации, согласно замыслу, должен был быть более активным по сравнению с переписью 2001 года. Перепись 2001 года продемонстрировала, что пробудить живой интерес у членов парламента к проведению переписи можно лишь в несколько последних месяцев до ее начала. Исходя из этого,

УНС связалось с различными парламентскими группами заинтересованных сторон: группами членов парламента – представителей индивидуальных избирательных округов; соответствующими специальными комитетами; межпартийными парламентскими группами, имеющими потенциальный интерес; библиотекой Палаты общин и Управлением отчетов; и главами основных политических департаментов. Аналогичная программа мобилизации была разработана в отношении членов и комитетов Ассамблеи Уэльса, которую возглавили сотрудники правительства Уэльса. Достигнутый успех был в значительной степени различным в зависимости от форума: хотя по-прежнему было трудно привлечь внимание к переписям всех членов парламента, члены Ассамблеи в целом относились к ней благосклонно».

V. Выводы и рекомендации

86. Примеры, приведенные в настоящем документе, являются лишь малой выборкой форм партнерских связей, осуществляемых международными организациями и НСУ. Существует вероятность использования также и других форм и моделей партнерских связей, не охваченных настоящим документом. Вместе с тем разнообразие описываемых партнерских связей не иллюстрирует важность таких партнерств с точки зрения удовлетворения потребностей организации.

87. Описанию успешных партнерских связей посвящена обширная литература (см. раздел II). В то же время Международный институт устойчивого развития (МИУР)³⁰ считает, что при реализации проектов государственно-частного партнерства по-прежнему не уделяется приоритетного внимания принципам транспарентности, учета полных издержек и отдачи от вложенных средств, а также важности стимулирования позитивных экономических экстерналий в масштабе всей национальной экономики.

88. Мотивы для налаживания партнерских связей могут быть весьма различными. Речь может идти о получении широкого спектра конкретных материалов от различных субъектов в целях поддержки существующих статистических программ организации и устранения пробелов в данных. Роль различных заинтересованных субъектов, описываемых в представленных примерах, включает в себя: 1) оказание финансовой поддержки; 2) обмен знаниями; 3) разъяснительную работу; 4) оказание поддержки в целях координации и разработки национальной статистики и выполнения международных обязательств; 5) разработку международных справочных руководств и практических методов; 6) доступ к данным; и 7) оказание услуг на основе внешнего подряда. Также проводились мобилизационные мероприятия для решения различных задач, таких как стимулирование участия респондентов, заручение поддержкой со стороны влиятельных органов, демонстрация полезности официальной статистики и поощрение ее использования путем предоставления доступа к информации и предложения учебных программ и оказания поддержки.

89. Судя по представленной информации, ни одно из описанных партнерств не находится, как представляется, на благотворительной стадии; в то же время многие примеры могут быть отнесены к партнерствам операционной или интегративной стадии. Лишь некоторые примеры, такие как партнерство в рамках Совета пользователей корпоративных лицензий Blaise, могут рассматриваться в качестве приближающихся к партнерству трансформационной стадии.

³⁰ p.47, Colverson, S. Perera, O., Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable development, IISD report 2012.

90. Изучение исторической эволюции бизнес-моделей партнерства с различными организациями не входило в охват настоящего углубленного анализа; однако, опираясь на опыт Статистического управления Канады, можно выявить интересные тенденции. В последнее время трансформационные инициативы ведут к партнерствам с использованием общеправительственного подхода. Существенное развитие получили партнерства с государственным и частным секторами в целях получения данных, что служит отражением использования административных данных для подготовки официальной статистики. Статистическое управление Канады стремится к налаживанию новых партнерских связей с частным сектором в целях поиска новых источников данных и в настоящее время разрабатывает руководящие принципы получения общедоступных данных. Озабоченности общественности, касающиеся неразглашения и конфиденциальности, потребовали иного подхода к контрактам с частным сектором.

91. В зависимости от типа партнерства ключевое значение могут приобретать различные факторы, такие как: 1) наличие благоприятной правовой основы в области доступа к данным; 2) использование эффективных моделей управления для разработки, внедрения, мониторинга, оценки и перезаключения соглашений, но при этом усиливающих влияние организаций, координирующих выполнение национальных и международных обязательств; 3) учет операционных проблем, связанных с новыми партнерскими инициативами (например, проблемы оперативной совместимости при интеграции разработанных на условиях внешнего подряда решений в существующие внутренние системы); 4) соблюдение организационных требований при участии третьей стороны (например, может потребоваться процесс аккредитации для обеспечения соблюдения требований качества, неразглашения и конфиденциальности, а также для управления рисками, связанными с третьей стороной); 5) использование эффективной модели финансирования, предусматривающей совместное несение рисков всеми партнерами; 6) преодоление сопротивления изменениям в культуре, обусловленным новыми инициативами (например, признание надежности различных поставщиков официальных данных, использование внешнего подряда, внедрение общеправительственного подхода); 7) наличие потенциала для реагирования на различные и меняющиеся потребности пользователей и заинтересованных сторон; 8) учет того, в какой степени права интеллектуальной собственности могут быть стимулирующим или сдерживающим фактором; и 9) обеспечение доверия общественности и устранение беспокойства вопросами конфиденциальности.

92. Для дальнейшего рассмотрения представляется следующая рекомендация:

определить потребности НСУ и других организаций в области обмена информацией, касающейся инновационных форм стратегического партнерства с информационной индустрией, и определить наилучшие пути решения этой задачи. Так, например, информационные потребности могут быть разными в зависимости от вида партнерства. Кроме того, в качестве конкретной потребности может быть определено создание динамичного перечня инновационных форм партнерства. В данном конкретном случае организациям можно было бы предложить использовать существующий сайт «Центр изучения инноваций в государственном секторе», ведущийся ОЭСР, для размещения информации об инновационных формах партнерства с информационной индустрией. Информация, размещаемая на этом портале, должна содержать описание инициативы, хода ее реализации, полученных результатов и извлеченных уроков. Если это предложение получит положительный отклик, тогда с ОЭСР можно было бы обсудить возможность выделения различных категорий партнерств в текущей рубрике «Тип инноваций» для облегчения поиска.

93. КЕС обсудит возможную дальнейшую работу в области стратегических партнерских связей официальной статистики с информационной индустрией на семинаре КЕС по стратегическим партнерским связям, который состоится 27 апреля 2016 года в Париже.
