

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
10 June 2022
Russian
Original: English

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
Комитет по статистике**Восьмая сессия**

Бангкок и онлайн, 23–25 августа 2022 года

Пункт 5b предварительной повестки дня*

Возникающие вопросы**Управление данными в изменяющемся мире****Записка секретариата***Резюме*

Национальные статистические управления работают в сложных условиях. Новые глобальные обязательства, в первую очередь Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и стремление обеспечить соблюдение принципа «никто не будет забыт», привели к значительному росту спроса на качественные, своевременные и детализированные данные. Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 высветила острую необходимость в своевременных и детализированных данных, выявив при этом недостатки существующих подходов к формированию статистики. Огромные возможности открываются благодаря технологическому прогрессу и доступности новых источников данных. Наряду с этими возможностями, растет обеспокоенность по поводу использования данных во вредных целях, которое снижает доверие общественности к ценности данных, их использованию и воздействию в интересах общественного блага. Эта расширяющаяся экосистема данных и наличие быстро растущего круга участников с различными интересами требуют новых правил и новых возможностей. Это подчеркивает важность создания механизмов управления данными; однако, как на глобальном, так и на региональном уровнях недостаточен потенциал в области управления данными и распоряжения данными.

Настоящий документ содержит информацию о работе по управлению данными на глобальном и региональном уровнях там, где имеются возможности для вовлечения и участия государств-членов. Комитет по статистике, возможно, пожелает высказать свои взгляды на вопрос того, каким образом региональное взаимодействие в области управления данными может подкреплять национальные и глобальные усилия, и рассмотреть возможности для региональных мер в области управления данными, изложенные в настоящем документе.

* ESCAP/CST/2022/L.1/Rev.1.



I. Введение

1. Национальные статистические управления работают в сложных условиях. Новые глобальные обязательства, в первую очередь Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и стремление обеспечить соблюдение принципа «никто не будет забыт», привели к значительному росту спроса на качественные, своевременные и детализированные данные. Кроме того, пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 высветила острую необходимость в своевременных и детализированных данных, выявив при этом недостатки существующих подходов к формированию статистики. Огромные возможности открываются благодаря технологическому прогрессу и доступности новых источников данных. Эта расширяющаяся экосистема данных и наличие быстро растущего круга имеющих различные интересы сторон, работающих с данными, требуют новых правил и новых возможностей. В рамках реагирования на эти условия роль национальных статистических управлений меняется: из производителей данных они превращаются в координаторов данных и, в конечном итоге, в распорядителей данных.

2. На глобальном и региональном уровнях значительное внимание уделяется укреплению статистического потенциала, в то время как управлению данными и распоряжению ими уделяется меньше внимания, несмотря на то, что они принципиально важны с точки зрения поддержки изменяющейся роли национальных статистических управлений. Несмотря на то, что технологический прогресс и доступ к новым источникам данных могут значительно расширить возможности измерения устойчивого развития, растет обеспокоенность по поводу использования данных во вредных целях, которое снижает доверие общественности к ценности данных, их использованию и воздействию в интересах общественного блага. Отсутствие хорошо отлаженных механизмов управления данными для обеспечения инклюзивной системы данных может привести к дисбалансу полномочий при производстве данных, обмене ими и их использовании, а также к резкому увеличению риска злоупотреблений данными и их неправомерного использования. Как на глобальном, так и на региональном уровнях недостаточен потенциал в области управления данными и распоряжения данными.

3. В Азиатско-Тихоокеанском регионе одобрено два всеобъемлющих документа, содержащих обязательства в сфере совершенствования официальной статистики: документ под названием «Совершенствование официальной статистики в интересах осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: общая концепция и рамки действий статистического сообщества Азиатско-Тихоокеанского региона»¹, одобренный Комитетом по статистике на его пятой сессии в 2016 году, и Декларация об использовании данных для разработки стратегий в целях обеспечения того, что никто не будет забыт, одобренная Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) на ее семьдесят пятой сессии в 2019 году².

4. В общей концепции и рамках действий основное внимание уделяется укреплению национальных статистических систем в интересах формирования, распространения и использования официальной статистики, в то время как в

¹ E/ESCAP/CST(5)/1/Rev.1.

² ESCAP/75/4/Add.1.

Декларации об использовании данных для разработки стратегий в целях обеспечения того, что никто не будет забыт признается необходимость общегосударственного подхода для обеспечения реализации общей концепции и рамок действий, а также излагаются обязательства по поддержке национальных статистических систем с помощью политических, институциональных и финансовых средств.

5. Как общая концепция и рамки действий, так и Декларация включают элементы, относящиеся к управлению данными и распоряжению данными. Однако в этих документах не уточняется, каким образом статистическое сообщество Азиатско-Тихоокеанского региона может включить управление данными в свою будущую работу.

6. Не существует согласованных на глобальном уровне определения «управление данными» или определения «распоряжение данными». Понятие «управление данными» интерпретируется по-разному. В настоящем документе управление данными определяется широко и включает в себя различные действия и участников, которые в совокупности оказывают формирующее воздействие на организацию данных и их использование³.

А. Возможности и проблемы, связанные с революцией в использовании данных

7. Стремительный технологический прогресс привел к революции в области данных, включающей движение за открытые данные, новые информационно-коммуникационные технологии для сбора данных, такие как краудсорсинг и веб-скрейпинг, а также взрывной рост доступности больших данных. Это сопровождалось появлением искусственного интеллекта и Интернета вещей, которые уже трансформируют общество. Достижения в области вычислительной техники и науки о данных позволили обрабатывать и анализировать новые источники данных в режиме реального времени. Произошли кардинальные изменения, ознаменовавшиеся переходом от данных, которые собираются активным образом, например, в ходе переписи населения или опроса домохозяйств, к данным, которые собираются пассивным образом, например, в ходе ежедневного взаимодействия с цифровыми продуктами и услугами, включая мобильные телефоны, социальные сети и цифровые государственные услуги (электронное правительство), или с помощью спутниковых изображений.

8. Новые источники данных и новые подходы способны обеспечить более оперативное, эффективное и основанное на фактах принятие решений и улучшить оценку прогресса в достижении целей в области устойчивого развития. Для реализации возможностей, открывающихся благодаря большим данным, необходимо обеспечить соблюдение основных прав человека в отношении неприкосновенности данных, этики и уважения суверенитета данных. Необходимо предпринять дальнейшие шаги для того, чтобы избежать роста неравенства и предвзятости, вызванных исключением групп населения из нового мира данных и информации.

9. Пандемия COVID-19 подчеркнула важность своевременных и детализированных данных и активизировала использование инновационных подходов для удовлетворения срочных потребностей в данных. Например,

³ The Royal Society, “The UK data governance landscape”, Policy Briefing (London, 2020).

правительства использовали агрегированные данные о местоположении мобильных телефонов для выявления потенциальных очагов заражения, для оценки соблюдения требований социального дистанцирования и для моделирования распространения вируса. Хотя использование этих данных может помочь правительствам заполнить пробелы в знаниях, оно также поднимает новые этические, правовые, коммерческие и нормативные проблемы, с которыми приходится сталкиваться разработчикам политики.

10. Ущажение и повышение интенсивности опасных природных явлений в сочетании с нагрузкой, созданной изменением климата, также привело к значительному росту спроса на своевременные и детализированные данные и статистику. При применении традиционных подходов к сбору данных приходится сталкиваться с проблемами финансирования и растущим скептицизмом в отношении неизменности их пользы в условиях меняющегося ландшафта данных. Новые возможности, открывающиеся благодаря развитию технологий, значительно повысили ожидания разработчиков политики в отношении детализированных данных в режиме реального времени. Существует настоятельная необходимость создания механизмов, позволяющих ответственно использовать новые источники данных при производстве официальной статистики, защищая при этом права индивидов.

В. Воздействие на национальные статистические системы

11. Новые источники данных предоставили больше возможностей в распоряжение официальных статистиков, которые при этом сталкиваются с растущими и меняющимися требованиями. Они имеют возможность дополнить традиционные источники данных, такие как переписи и обследования, более своевременными, подробными и точными данными для мониторинга хода достижения устойчивого развития и удовлетворения других национальных потребностей.

12. Национальные статистические управления по всему миру изучают возможность использования новых источников данных для подготовки официальной статистики, включая следующие примеры: а) использование данных, полученных со сканирующих устройств, в дополнение к данным обследований для разработки индекса потребительских цен; б) использование данных о местоположении мобильных устройств для изучения перемещения населения; и с) использование спутниковых изображений в дополнение к данным обследований или переписей населения для получения более детализированных данных по таким темам, как сельское хозяйство и бедность. Однако большая часть этой работы все еще находится в экспериментальной стадии. Секретариат Комитета зафиксировал документально и сделал доступной информацию об опыте ряда стран Азиатско-Тихоокеанского региона в различных областях статистики, включая экономическую статистику, демографическую и социальную статистику, экологическую статистику и статистику сельского хозяйства, а также статистику в отношении целей в области устойчивого развития⁴.

⁴ Аналитические записки по вопросам статистики, посвященные использованию больших данных в интересах официальной статистики, доступны по ссылке www.unescap.org/kp?f%255B0%255D=field_series%253A9094&f%5B0%5D=kp_programme_of_work_facet%3A176.

13. Использование новых источников данных для официальной статистики сопряжено с целым рядом проблем. С методологической точки зрения данные из новых источников необходимо исследовать, чтобы убедиться в их пригодности для конкретной цели. Необходимо тщательно изучить охват целевой группы населения и согласованность понятий и определений. Новые источники данных, в основном информация, полученная от людей, могут быть подвержены ошибкам измерения. Эти проблемы должны выявляться, анализироваться, решаться и документально фиксироваться в ходе работы.

14. Другие ключевые проблемы включают проблемы неприкосновенности данных, этики, доверия, законодательства, координации, партнерства, а также технических и технологических возможностей. Часто возникает потребность в новых механизмах управления, чтобы охватить использование больших данных при подготовке официальной статистики, защищая при этом неприкосновенность частной жизни, обеспечивая соблюдение этических норм, соблюдение конфиденциальности статистики и доверие. Действующее статистическое законодательство во многих странах разрешает использование данных и доступ к данным только государственных учреждений, в то время как большинство альтернативных источников данных принадлежат компаниям частного сектора. Таким образом, необходимо разработать новые модели координации и партнерства. Многие национальные статистические управления все еще не имеют технического потенциала для использования нетрадиционных источников данных.

15. Национальные статистические управления часто в большей степени сосредоточены на производстве официальной статистики и в меньшей – на использовании этой статистики. Потенциал данных раскрывается только в том случае, если они эффективно используются для принятия решений. Необходимо выявлять и устранять факторы, препятствующие использованию данных лицами, принимающими решения. Препятствия, которые необходимо устранять, включают отсутствие своевременных, актуальных и легкодоступных данных и слабую статистическую грамотность.

16. Все большую обеспокоенность вызывает неравенство в доступе к имеющимся данным и их использовании, которое ведет к разделению людей на тех, кто располагает данными и знает, как их использовать, и тех, кто данными не располагает и не умеет ими пользоваться. Существует необходимость в механизмах управления данными, которые подкрепляют формирование и использование данных, носящие этический, справедливый, безопасный и надежный характер. Ряд глобальных и региональных мер может помочь удовлетворить эту потребность и сократить разрыв между теми, кто располагает данными и знает, как их использовать, и теми, кто не обладает данными и знаниями в области их использования.

II. Глобальные инициативы

A. Рабочая группа по распоряжению данными

17. На своей пятидесят второй сессии, состоявшейся в 2021 году, Статистическая комиссия учредила Рабочую группу по распоряжению данными, с тем чтобы изучать способы продвижения вперед на пути разработки руководства, касающегося подходов к распоряжению данными, для

национальных статистических управлений. Рабочая группа состоит из представителей национальных статистических управлений и заинтересованных сторон из других сообществ данных, включая международные и региональные организации и организации гражданского общества. Пятью направлениями работы этого органа являются следующие: управление данными; справедливость и инклюзивность; обмен и сотрудничество; распоряжение данными и городская повестка дня; и общая концептуальная схема распоряжения данными. Австралия, Индонезия, Нидерланды и Новая Зеландия являются участниками одного или нескольких направлений работы, а Бангладеш, Вьетнам, Индия, Китай, Малайзия, Монголия, Пакистан, Республика Корея и Филиппины поддерживают эту работу.

18. В рамках всех направлений работы основное внимание уделяется подготовке тематических исследований, в которых освещаются различные подходы, применяемые странами в области распоряжения данными. Эта работа используется для подготовки руководства, которое может быть адаптировано к различным уровням национального потенциала.

19. Все направления работы находятся на разных стадиях, но существует ряд четко обозначенных возникающих тем. Во-первых, не существует согласованных во всем мире определений управления данными или распоряжения данными, и эти термины используются совершенно по-разному в разных странах, а также в разных организациях в рамках одной страны. Начата работа по созданию глоссария терминов, связанных с управлением данными, который поможет лучше понять различные модели управления данными и способы их использования.

20. Во-вторых, как показала практика, управление данными и распоряжение данными в современном мире данных в весьма значительной степени зависит от контекста. Роль национальных статистических управлений должна учитывать более широкую национальную экосистему данных, включая любые другие органы координации данных и другие контекстуальные вопросы, такие как централизованность или децентрализованность экосистемы данных и различные уровни потенциала национальных статистических управлений. Были определены некоторые общие элементы, которые должны быть включены в концептуальную схему распоряжения данными, а именно: люди (сборщики данных, аналитики, пользователи и руководители статистических систем), технологии (техническая инфраструктура) и процессы (государственное управление, законодательство и правоприменение, политика и процедуры) в рамках экосистемы данных страны.

21. В-третьих, при рассмотрении вопросов управления и распоряжения данными необходимо сотрудничать с широким кругом заинтересованных сторон в рамках всей цепочки создания ценности данных.

В. Доклад о мировом развитии 2021 года «Данные для лучшей жизни»

22. Всемирный банк признает важность управления данными и посвятил этой теме *Доклад о мировом развитии 2021 года «Данные для лучшей жизни»*⁵. В Докладе изложены взгляды на способы использования возможностей данных в интересах развития таким образом, чтобы обеспечить соблюдение принципа «никто не будет забыт».

⁵ World Bank, *World Development Report 2021: Data for Better Lives* (Washington, D.C., 2021) (Всемирный банк, Доклад о мировом развитии 2021 года «Данные для лучшей жизни»).

23. В *Докладе* подчеркивается огромный потенциал данных для создания ценности путем совершенствования программ и политики, стимулирования экономики и расширения прав и возможностей граждан. Накопление данных может привести к концентрации экономической и политической власти, что повышает вероятность того, что данные могут быть использованы ненадлежащими способами, причиняющими вред гражданам. По мере повторного использования данных создается все большая ценность, но при этом возрастает и риск злоупотреблений.

24. *Доклад* содержит концептуальную модель, которая увязывает данные с развитием по трем каналам. Средний канал – это то, каким образом правительства и учреждения используют данные для формирования политики. Верхний канал – это то, каким образом гражданское общество использует данные для привлечения правительств к ответственности. Нижний канал – это то, каким образом частный сектор использует данные для стимулирования экономического роста. Ключевым аспектом концептуальной модели является то, что, в отличие от других форм капитала, однократное использование данных не снижает их ценности. Данные могут быть собраны для одной цели, а затем многократно использованы для различных целей без снижения их ценности.

25. По мере повторного применения данных в различных целях возрастают как потенциальные выгоды от них, так и потенциальные риски их ненадлежащего использования. Для решения этой сложной ситуации рекомендуется внедрить в отношении данных общественный договор, основанный на ценности, доверии и справедливости.

26. Для создания доверительной среды, способствующей использованию и повторному применению данных, необходима надежная рамочная система управления данными. Эта система должно включать в себя соответствующие меры политики, законы, правила и институты, с тем чтобы обеспечить реализацию полной ценности данных и их безопасное и справедливое распространение. Контекст страны (история, культура, управление и политическая экономия) играет важную роль в формировании соответствующих рамочных систем; роль технических возможностей имеет важное значение с точки зрения извлечения максимальной пользы из данных безопасным образом; а необходимость доверия – с точки зрения более справедливого распределения ценности данных. Хорошо продуманная система управления данными позволяет странам в полной мере использовать экономическую и социальную ценность данных и является реальным выражением существующего в стране общественного договора относительно данных.

27. В *Докладе* освещаются инструменты реализации, которые помогают правительствам, предприятиям и частным лицам максимально эффективно использовать данные, а также защитные механизмы, необходимые для обеспечения прав личности, касающихся персональных данных, и защиты данных. В *Докладе* содержится информация о том, как страны по всему миру решают сложные задачи управления данными, и создание таких концептуальных моделей в странах с самым разным уровнем дохода все еще находится на стадии разработки.

С. Вовлечение гражданского общества в управление данными

28. Организации гражданского общества участвуют в управлении данными различными способами – от проведения исследований до организации экспертных обсуждений. Ниже перечислены некоторые инициативы в области управления данными, возглавляемые организациями гражданского общества.

1. Управление данными в интересах развития

29. В 2020 году Центр глобального развития создал рабочую группу по управлению данными в целях развития, в которую вошли эксперты из правительств, гражданского общества, организаций по развитию и сообщества по защите неприкосновенности данных⁶. Рабочая группа изучает то, каким образом правительства могут использовать данные для поддержки инноваций, экономического развития и инклюзивного роста, одновременно защищая граждан и сообщества от вреда. Группа рассмотрела подходы к защите данных и их неприкосновенности, отметив, как эффективные законы и правила о защите данных могут способствовать укреплению доверия и защите граждан от неправомерного использования их персональных данных. В работе Группы подчеркивается каталитический эффект Регламента Европейского союза об общей защите данных, который был принят в 2016 году и вступил в силу в 2018 году и который оказал влияние на формирование законов о защите данных в более чем 60 странах, принявших новые законы о защите данных за последнее десятилетие.

30. Работа Группы подчеркнула уникальную и важную роль многосторонних учреждений в улучшении управления данными. Эта роль включает в себя поддержку инициатив по повышению прозрачности и подотчетности; помощь в согласовании глобальных и региональных инициатив по трансграничному обмену данными при одновременном уделении внимания долгосрочным инвестициям, необходимым для поддержания действенных национальных статистических систем; и содействие инициативам по сбору и использованию данных, осуществляемых под руководством местных сообществ.

31. Рабочая группа предложила вниманию разработчиков политики, прилагающих усилия для регулирования использования данных и одновременно старающихся идти в ногу со стремительно развивающейся практикой в цифровой сфере, следующие рекомендации: учитывать местную специфику; не локализовывать данные без веских причин; инвестировать в повышение потенциала; и развивать подходы, которые выходят за рамки рассмотрения согласия как первичной основы для защиты персональных данных:

а) несмотря на то, что Общий регламент по защите данных оказал огромное влияние в глобальном масштабе, политика в области данных остается в значительной степени контекстуальной, отражая различия в местных нормах использования данных, обмена ими и неприкосновенности данных;

б) хотя многие страны приняли меры по локализации данных для хранения или обработки данных в пределах своей юрисдикции, эти меры могут препятствовать использованию более дешевых, качественных и безопасных

⁶ www.cgdev.org/working-group/governing-data-for-development.

вариантов хранения данных, чем те, которые предлагают отечественные провайдеры;

с) недостаточная цифровая грамотность населения в целом и разработчиков политики в частности может стать серьезным препятствием для эффективного применения законов об управлении данными и защите данных;

d) зависимость от индивидуального согласия создает необоснованную и непосильную нагрузку на физических лиц, и на фоне все более усложняющегося характера экосистем данных получение согласия не всегда представляется возможным.

2. Проект Data Values («Ценность данных»)

32. В рамках проекта Data Values⁷ («Ценность данных»), координируемого Глобальным партнерством по использованию данных в интересах устойчивого развития, поставлена задача понять, какие принципы должны лежать в основе будущего данных в интересах развития, чтобы раскрыть их огромный потенциал. Будущее данных в интересах развития представляется как мир, в котором люди могут быть более равноправными участниками процессов формирования и использования данных, влияющих на их жизнь⁸. В рекомендациях, вытекающих из проекта, упор был сделан на активизацию личной и коллективной роли в процессах, связанных с данными, подотчетность в управлении данными и принятие решений на основе фактических данных.

33. В проекте «Ценность данных» акцент делается на том, каким образом власть и справедливость связаны с данными, а не на технических вопросах. Выводы проекта совпадают с выводами Всемирного банка о том, что многие решения по управлению данными принимаются на основе принципа «сверху вниз» и не дают людям возможности участвовать в решении вопросов, которые их затрагивают, или привлекать к ответственности власть имущих⁹.

34. Данные не дают объективной картины мира. Данные, которые правительства и другие организации решают собирать, отражают их собственные убеждения и ценности, и эти данные могут быть использованы для того, чтобы укрепить существующие властные отношения, или же для того, чтобы бросить им вызов. Структурное неравенство может усилиться, если при сборе, анализе и использовании данных используется подход «сверху вниз», а многие маргинализированные группы оказываются полностью исключены из процесса сбора данных. С другой стороны, положительный пример использования данных имел место во время пандемии COVID-19, когда страны использовали данные для определения наиболее нуждающихся групп населения в рамках разработки модели справедливого распределения вакцин¹⁰.

⁷ Для получения более подробной информации см. www.data4sdgs.org/datavaluesproject/blog.

⁸ The Data Values Project, "Reimagining data and power: A roadmap for putting values at the heart of data", White Paper, July 2022.

⁹ *World Development Report 2021: Data for Better Lives* («Доклад о мировом развитии 2021 года «Данные для лучшей жизни»).

¹⁰ Fraym, "Mapping populations for vaccine equity: case studies". Доступно по ссылке <https://fraym.io/mapping-vaccine-equity/> (дата последнего обращения: 18 мая 2022 года).

35. Проект «Ценность данных» подчеркивает особенности инклюзивных подходов, которые могут помочь людям принять непосредственное участие в производстве данных и стать частью процесса совместного формирования данных, который включает не только решения о характере собираемых данных, но и решения о способах их сбора. Характеристиками инклюзивной системы данных являются следующие:

- а) представленность, достигаемая при помощи дезагрегации, – необходимое условие для реального вовлечения людей в процесс;
- б) совместное формирование данных, что означает формирование данных вместе с людьми, а не для людей или о людях;
- с) верификация, которая включает оценку пробелов и искажений данных.

36. Официальных законов и положений о данных недостаточно для обеспечения подотчетности; скорее, подотчетность должна быть интегрирована во все этапы управления данными и должна предусматривать широкое участие всех заинтересованных групп. Институт Ады Лавлейс создал полезную основанную на участии людей модель распоряжения данными, базой для которой послужила концепция лестницы гражданского участия, разработанная Шерри Арнштейн¹¹. В лестницу участия в управлении данными включены следующие элементы:

- а) информирование: «Мы будем информировать вас о том, каким образом осуществляется управление вашими данными»;
- б) консультирование: «Мы будем выслушивать вас по волнующим вас вопросам и выслушивать ваши пожелания в отношении управления вашими данными, признавать эти вопросы и пожелания и давать по ним обратную связь»;
- с) вовлечение: «Мы будем работать с вами, с тем чтобы волнующие вас вопросы и ваши пожелания нашли прямое отражение в управлении данными»;
- д) взаимодействие: «Мы будем обращаться к вам за советами и инновациями при разработке моделей управления данными и по возможности учитывать ваши советы и рекомендации»;
- е) расширение прав и возможностей: «Мы будем консультировать и помогать в соответствии с вашими решениями относительно модели управления вашими собственными данными».

37. В проекте «Ценность данных» упор делается на использование и воздействие данных. Слишком часто данные не в полной мере используются разработчиками политики по целому ряду причин, включая недостаточный уровень грамотности в области данных, снижение уровня доверия и отсутствие взаимодействия. Для эффективного использования данных требуется взаимодействие между людьми из разных подразделений и секторов, а также из различных сообществ, что позволит обмениваться данными и использовать их.

¹¹ Ada Lovelace Institute, *Participatory Data Stewardship* (London, 2021).

3. Создание ландшафта данных

38. В рамках своей работы, направленной на то, чтобы обеспечить соблюдение принципа «никто не будет забыт», организация Development Initiatives Poverty Research («Инициативы в сфере развития – Исследования бедности»)¹² разработала подход на основе создания ландшафта данных, который позволяет анализировать то, каким образом страны могут укрепить свои экосистемы данных для расширения сбора данных, обмена ими и их использования. Работа организации высветила изменение роли национальных статистических управлений – они переходят от использования опросов и переписей населения к более тесной работе с административными данными отраслевых министерств, а также с большими данными, такими как данные мобильных телефонов и спутниковые изображения, которые принадлежат компаниям частного сектора. Для того чтобы взять на себя ведущую роль в координации более широкой экосистемы данных, национальным статистическим управлениям необходимы следующие четыре элемента:

- a) пересмотренные правовые полномочия для обеспечения того, что национальные статистические управления управляют актуальными данными, осуществляют доступ к актуальным данным и используют актуальные данные;
- b) политический авторитет для руководства деятельностью широкого круга заинтересованных сторон и координации этой деятельности;
- c) способность к конструктивному взаимодействию и культура конструктивного взаимодействия со всеми производителями данных и пользователями данных, как официальными, так и неофициальными;
- d) четкая «дорожная карта» для осуществления этого перехода.

III. Региональные инициативы

A. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана

39. В общей концепции и рамках действий члены и ассоциированные члены выразили свою приверженность тому, чтобы добиться следующего положения дел: «к 2030 году национальные статистические системы обладают достаточными полномочиями и возможностями для того, чтобы руководить разработкой инновационных, достоверных и актуальных продуктов и услуг для удовлетворения насущно необходимых и развивающихся статистических потребностей, обусловленных Повесткой дня на период до 2030 года, и предоставлять такие продукты и услуги» – и призвали к коллективным действиям по пяти областям деятельности для ускорения необходимых преобразований организаций, процессов и сотрудников национальных статистических систем. Это следующие области деятельности: a) привлечение пользователей и инвестиции в статистику; b) обеспечение качества статистики и укрепление доверия к ней; c) использование комплексной статистики для комплексного

¹² Bill Anderson, Bernard Sabiti and Sam Wozniak, “The data side of leaving no one behind: lessons from landscaping”, Discussion Paper (Bristol, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Development Initiatives Poverty Research, 2021).

анализа; d) модернизация статистических производственных процессов; и e) развитие набора необходимых профессиональных навыков.

40. Одоблив в своей резолюции 75/9 Декларацию об использовании данных для разработки стратегий в целях обеспечения того, что никто не будет забыт, ЭСКАТО подтвердила, что реализация общей концепции и рамок действий выходит за пределы возможностей национальных статистических систем и требует общегосударственного подхода. Декларация включает в себя обязательства по созданию условий для реализации общей концепции и рамок действий при помощи совместных и комплексных усилий разработчиков политики и разработчиков статистики.

41. Как общая концепция и рамки действий, так и Декларация включают элементы, относящиеся к управлению данными и распоряжению данными. Эти документы также легли в основу следующих инициатив:

a) обзоров национальных статистических систем, включая законодательство в области статистики;

b) разработки инструмента «Все стратегии взаимосвязаны» (BCV) для содействия диалогу между разработчиками стратегий и разработчиками данных с целью определения стратегических приоритетов и потребностей в данных;

c) разработки Азиатско-тихоокеанского портала по целям в области устойчивого развития и созданных на его основе аналитических продуктов, которые повышают согласованность данных о развитии и расширяют использование статистики в процессах принятия решений на региональном и национальном уровнях;

d) разработки программы отслеживания для наблюдения за ходом достижения целей в области устойчивого развития, которая позволяет национальным статистическим системам использовать национальные данные, показатели и задачи для подготовки оценки прогресса в достижении целей в области устойчивого развития на национальном уровне;

e) проектов, направленных на совершенствование национальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения, проведение оценок неравенства и содействие диалогу с разработчиками политики – все из вышеперечисленных направлений работы вносят значительный вклад в прогресс на пути достижения принципа «никто не будет забыт»;

f) проектов, направленных на совершенствование экологической статистики и применение стандартизированного диагностического инструмента для обеспечения того, что приоритеты в области статистики определяются потребностями в области политики, а также для обеспечения проведения необходимых межведомственных диалогов и диалогов между пользователями и производителями статистики¹³.

¹³ Для получения дополнительной информации об инструментах см. see <https://stat-confluence.escap.un.org/display/RPOES/Tools>.

42. Кроме того, были проведены мероприятия цикла «Азиатско-Тихоокеанское статистическое кафе» с целью повышения осведомленности и развития регионального диалога по этим инициативам и другим соответствующим темам, таким как реализация ценности данных для всех, инструменты планирования данных, обусловленные спросом, использование новых источников данных, повышение грамотности в области данных и статистики для принятия мер в области политики, инновации в распространении данных, инклюзивные данные и инклюзивная политика. Кроме того, аспекты управления также находились в центре внимания серии совещаний экспертных групп по большим данным, организованных секретариатом в 2021 году.

В. Европейская экономическая комиссия

43. В ноябре 2021 года Европейская экономическая комиссия провела совещание экспертов по модернизации статистического законодательства, которое было посвящено следующим четырем областям:

a) роль законодательства в доступе к данным, находящимся в частном владении, – мероприятие высветило важность наличия действенной правовой базы для получения таких данных в статистических целях и необходимость гибкости для обеспечения более быстрого доступа к данным, причем на более детализированном уровне, что особенно актуально во время пандемии COVID-19;

b) различные подходы, используемые в мире для оценки этических аспектов при производстве официальной статистики;

c) обеспечение гибкого и адаптивного законодательства, определяющего основные принципы и защищающего права человека;

d) опыт внедрения Типового закона об официальной статистике, который был одобрен Конференцией европейских статистиков в 2016 году и с тех пор используется странами по всему миру, а также был адаптирован Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна и Экономической и социальной комиссией для Западной Азии для удовлетворения конкретных региональных потребностей.

44. Эта работа продолжается, и еще одна встреча экспертов запланирована на конец 2022 года.

С. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии

45. Рамочная концепция Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в области управления цифровыми данными подчеркивает важность координации стратегических и нормативных подходов и содержит набросок руководящих принципов. Общая рекомендация заключается в продвижении интероперабельной системы управления данными, которая имеет ключевое значение с точки зрения укрепления цифровой экономики и экосистемы данных АСЕАН.

46. Работа АСЕАН способствовала продвижению такого подхода к рамочной системе классификации данных, который основан на оценке рисков. Классификация данных поможет обеспечить надлежащие организацию данных и

защиту данных. Необходимо дать четкое определение данным, касающимся национальной безопасности, и коммерческим данным, а также провести четкое различие между этими двумя категориями данных. Отраслевые предприятия можно поощрять к внедрению аналогичных классификаций данных, а правительства могут отслеживать соответствие глобальным или международно признанным стандартам, чтобы определять, какие компании проводят эффективную политику организации данных. Если компании могут подтвердить, что они способны обеспечить неприкосновенность, безопасность и доступность данных, то данные должны быть разрешены к передаче через международные границы.

47. Ассоциация рекомендовала привести положения, касающиеся защиты и неприкосновенности данных, в соответствие с передовой международной практикой и улучшить координацию между министерствами, ответственными за информационно-коммуникационные технологии, и другими министерствами и ведомствами. АСЕАН призвала к внедрению гибкого подхода, способствующего саморегулированию отрасли и позволяющего компаниям взять на себя ответственность за обеспечение неприкосновенности данных, не отставая при этом от темпов цифровизации.

D. Организация экономического сотрудничества и развития

48. В октябре 2021 года Организация экономического сотрудничества и развития приняла Рекомендацию по расширению доступа к данным и обмена ими, которая является первым согласованным на международном уровне сводом принципов и стратегическим руководством по вопросам того, как правительства могут максимально использовать преимущества всех видов данных, защищая при этом права частных лиц и организаций.

49. Рекомендация призвана помочь правительствам разработать согласованные политику и рамочные системы управления данными, чтобы реализовать потенциальные преимущества данных при их межсекторальном, межстрановом, межорганизационном применении, применении несколькими сообществами одновременно, а также при применении данных внутри секторов, стран, организаций и сообществ. Рекомендация направлена на укрепление доверия в рамках экосистемы данных, стимулирование инвестиций в данные, стимулирование доступа к данным и обмена ими, а также на содействие эффективному и ответственному доступу к данным, обмену ими и их использованию в различных секторах и юрисдикциях.

IV. Национальные инициативы

50. Одним из информационных продуктов, разработанных по итогам подготовленного Всемирным банком Доклада о мировом развитии 2021 года, посвященного данным, стало исследование в форме картирования правовых основ управления данными в разных странах мира¹⁴. В документе рассматривается то, как регулирование данных может формировать доверие к экономике данных. Данное исследование в форме картирования содержит подробную оценку национальных законов, положений и административных

¹⁴ Rong Chen, "Mapping data governance legal frameworks around the world", Policy Research Working Paper, No. 9615 (Washington, D.C., World Bank, 2021).

требований в 80 странах. В исследовании принят к сведению целый спектр подходов к регулированию данных, охватывающий целый ряд стран и образований: от Европейского Союза, где право на неприкосновенность индивидуальных данных обеспечивается в соответствии с Общим регламентом по защите данных, до Соединенных Штатов Америки, где в основе подхода лежат стандарты, добровольно применяемые частным сектором.

51. Авторы также провели подробный опрос наряду с камеральными исследованиями, сосредоточившись на семи следующих аспектах регуляторной практики в области управления данными, которые были отнесены либо к категории инструментов реализации, либо к категории защитных механизмов:

- a) инструменты реализации электронной коммерции/электронных транзакций;
- b) инструменты реализации в отношении данных публичного назначения;
- c) инструменты реализации в отношении данных частного назначения;
- d) защитные механизмы в отношении персональных данных;
- e) защитные механизмы в отношении неперсональных данных;
- f) защитные механизмы для обеспечения кибербезопасности и противодействия киберпреступности;
- g) защитные механизмы в отношении трансграничной передачи данных.

52. В целом авторы исследования обнаружили, что по регионам уровень внедрения надлежащей регуляторной практики применительно к инструментам реализации выше, чем уровень ее внедрения применительно к защитным механизмам, как проиллюстрировано на представленной ниже диаграмме.

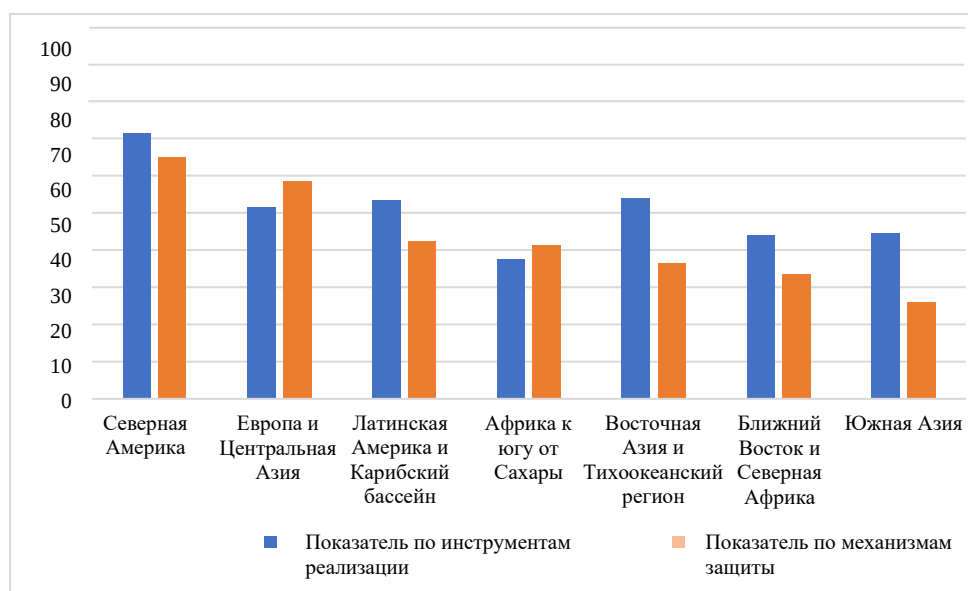
53. Развитая правовая и нормативная база была выявлена только в Эстонии. Более 60 процентов стран достигли развивающегося или базового уровня нормативной базы для защиты прав участников деятельности в области экономики данных.

54. Результаты исследования показали высокую степень корреляции между надлежащим управлением данными и более широким индексом качества регуляторной деятельности согласно разработанным Всемирным банком Общемировым показателям эффективности государственного управления. Граждане стран с более действенной нормативной базой регулирования данных, как правило, чувствуют себя более защищенными как в плане возможности выражения своего мнения, так и в плане применимости принципа подотчетности. Это нашло отражение в восприятии гражданами своей возможности участвовать в выборе своего правительства, наряду с возможностью реализации свободы выражения мнений, свободы объединений и свободы СМИ. При этом корреляция не обязательно означает наличие причинно-следственной связи.

55. В ходе исследования учитывалось наличие законодательства, а также его действенность и полнота. Оценка показала, что страны, как правило, намного

дальше продвинулись в вопросе принятия всеобъемлющего законодательства и гораздо меньше – в вопросе обеспечения действенности законодательства и административных мер для поддержки его реализации. В качестве одной из областей для будущих исследований было обозначено применение рамочных систем управления данными.

Показатели по инструментам реализации и защитным механизмам, в разбивке по регионам
(в процентах)



Источник: Rong Chen, “Mapping data governance legal frameworks around the world”, Policy Research Working Paper, No. 9615 (Washington, D.C., World Bank, 2021).

56. Результаты исследования показали важность управления данными для всех национальных статистических управлений. Несмотря на то, что многие страны разработали различные нормативно-правовые акты в области данных, все еще имеется гораздо более значительный потенциал для приведения их в соответствие с надлежащей регуляторной практикой и более значительный потенциал для поддержки реализации законодательства.

57. Глобальные, региональные и национальные инициативы проливают свет на несколько важных вопросов, которые необходимо учитывать странам при разработке новых механизмов управления данными. Национальные инициативы должны учитывать конкретный контекст, быть всеобъемлющими, инклюзивными, сбалансированными, гибкими и адаптивными:

a) роль, которую играют национальные статистические управления, должна учитывать более широкий контекст национальной экосистемы данных, а также более общие факторы, включая историю, культуру, управление и политическую экономию страны;

b) статистическое законодательство должно учитывать всю цепочку создания ценности данных от сбора данных до их анализа и использования, а также другие правовые вопросы, такие как права интеллектуальной

собственности, коммерческая тайна, кибербезопасность и защита данных, а рамочная система управления должна охватывать все аспекты: официальное законодательство, политику, нормативные положения, институты и процедуры;

с) рамочная система управления данными должна позволять странам полностью реализовывать экономическую и социальную ценность данных, а процесс разработки этой системы управления должен охватывать все группы и заинтересованные стороны по всей цепочке создания ценности, обеспечивая понимание потребностей наиболее уязвимых и маргинализированных групп и их отражение в любом законодательстве, как это происходит в случае учета гендерной проблематики¹⁵;

d) рамочная система управления данными должна обеспечивать баланс между использованием данных и их неприкосновенностью, то есть баланс между инструментами реализации и защитными механизмами;

e) мир данных продолжает стремительно меняться, и по мере того, как мы рассматриваем новые источники данных и новые инструменты наряду с новыми потребностями в детализированных данных в режиме реального времени, рамочным системам управления данными необходимо придавать гибкий и адаптивный характер, с тем чтобы они отражали эти изменения.

V. Возможности для региональных мер

A. Обмен опытом в интересах взаимного обучения и разработки глобального руководства

58. Управление данными в значительной степени зависит от контекста, что подтверждается на примерах глобальных, региональных и национальных инициатив. Глобальное руководство и стандарты в отношении управления данными находятся в стадии обсуждения. Это дает странам уникальную возможность делиться своим опытом, что поможет им учиться друг у друга и внести свой вклад в разработку глобального руководства и стандартов. Обмен опытом поможет выявить различные точки зрения и определить составные элементы общей концепции надлежащего управления данными. Страны Азиатско-Тихоокеанского региона могут поделиться своим опытом с Рабочей группой Статистической комиссии по распоряжению данными и могут рассмотреть возможность присоединения к этой группе или любому из ее направлений деятельности. Они также могут поделиться своим опытом в рамках региональных форумов, таких как цикл мероприятий «Азиатско-Тихоокеанское статистическое кафе», а также в рамках международных мероприятий, таких как Всемирный форум Организации Объединенных Наций по использованию данных, который планируется провести в апреле 2023 года в Ханчжоу (Китай).

59. Успех цикла мероприятий «Азиатско-Тихоокеанское статистическое кафе» и сообществ специалистов-практиков, работающих в области интеграции данных и в области статистики, связанной с бедствиями, подтверждает потребность в региональных форумах, на которых статистики могут представлять свои

¹⁵ Классическим примером является учет гендерной проблематики, при котором гендерная проблематика включается в формулирование, разработку, реализацию, мониторинг и оценку политики с целью содействия обеспечению гендерного равенства и борьбы с дискриминацией.

исследования и обмениваться опытом. Он также демонстрирует ценность неформальных механизмов для совершенствования статистики в регионе. Новые гибкие механизмы, такие как технические спринты, могут дать возможность активизировать работу по тому или иному ключевому вопросу и оперативно переходить от абстрактных обсуждений к конкретным действиям. Неофициальные диалоги экспертов высокого уровня могут стать способом созыва экспертов для выявления общих проблем управления данными, обмена идеями и выработки решений.

В. Разработка региональных принципов и подходов

60. Разработка региональных принципов и/или подходов в отношении управления данными может принести пользу в целом ряде областей. Рабочая группа Статистической комиссии по распоряжению данными отметила важность выработки общего понимания экосистемы данных. Группа высказала предположение о том, что на основе анализа практики стран можно выработать принципы высокого уровня и что при приложении определенных усилий региональные адаптации могут быть стандартизированы и более широко интерпретированы и приняты, в том числе в рамках официального законодательства. Типовой закон об официальной статистике, который был одобрен Конференцией европейских статистиков в 2016 году, мог бы быть адаптирован к конкретным региональным потребностям стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Этика данных является ключевым компонентом управления данными, и полезной может оказаться разработка регионального подхода. Принципы передовой практики в области этики данных, которые определяют надлежащее использование данных в государственном секторе, могли бы помочь лучше защитить данные и укрепить доверие к официальной статистике.

61. Направление работы по данным и сотрудничеству, реализуемое в рамках Рабочей группы по распоряжению данными, сосредоточено на способах улучшения обмена данными и сотрудничества. Например, обмен данными и сотрудничество могут быть улучшены за счет использования международных стандартов, определения правовых рамок и расширения программ повышения грамотности в области данных.

VI. Вопросы для рассмотрения Комитетом

62. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, каким образом страны могут обмениваться опытом для извлечения уроков и разработки глобального руководства.

63. Комитет также, возможно, пожелает выразить свои взгляды на то, как региональное взаимодействие по вопросам управления данными может наилучшим образом подкрепить и активизировать национальные усилия, и на то, как управление данными может быть включено в его будущую работу.

64. Комитет, возможно, также пожелает отметить связь с обсуждениями по пункту 4а повестки дня, которые включают обзор групп и сообществ специалистов-практиков, поддерживающих работу Комитета, и вынести рекомендации по рационализации, консолидации и улучшению их деятельности, чтобы обеспечить ее дальнейшее соответствие поставленным целям. Это может

включать переход к менее формальным механизмам сотрудничества, которые могут лучше подходить для сложных условий, в которых сегодня работают национальные статистические управления. Комитет, возможно, пожелает рекомендовать, чтобы при таком обзоре особое внимание уделялось договоренностям и механизмам, помогающим статистическим управлениям ориентироваться в сложных вопросах выбора, касающегося управления данными. Комитет, возможно, пожелает выразить свои взгляды на то, следует ли разрабатывать региональные принципы и подходы в области управления данными. Такие принципы и подходы могли бы включать адаптацию Типового закона об официальной статистике, разработку принципов передовой практики в области этики данных, определение правовых рамок для официальной статистики или расширение программ повышения грамотности в области данных.
