

более обоснованные решения и добиваться подотчетности правительств (см. рисунок 1, где положительные воздействия обозначены зеленым цветом).

Данные создают экономическую и социальную ценность, которую можно приумножить за счет перепрофилирования и повторного использования данных. Однако эффект масштаба, который обеспечивает анализ данных, создает стимулы для накопления данных и может привести к концентрации экономической и политической власти. Такое накопление данных создает барьеры для их повторного использования, что мешает полномасштабной реализации потенциала данных в части содействия развитию и одновременно увеличивает вероятность неправомерного использования данных. Рост опасений по поводу рисков, связанных со злоупотреблением данными, и несправедливости мировых информационных систем все больше сдерживает энтузиазм по поводу того, что данные могут ускорить достижение целей развития.

Существует множество различных каналов для злоупотребления данными. Так, правительство может использовать данные для ведения негласного наблюдения по политическим мотивам или выявления определенных социальных групп в целях дискриминации. Игроки частного сектора могут использовать доминирующее положение на рынке, которое они занимают благодаря данным, для обмана своих клиентов. А граждане могут незаконно получать доступ к данным в преступных целях (на рисунке 1 отрицательные воздействия обозначены красным цветом).

Механизмы управления, которые могут решить эти проблемы, все еще находятся на самых ранних стадиях своего развития, особенно в странах с более низким уровнем доходов. Нормативно-правовая база в сфере данных несовершенна: в ней есть пробелы, относящиеся к важнейшим защитным механизмам (например, информационная безопасность, защита данных и трансграничные потоки данных), и не хватает мер, обеспечивающих совместное использование данных (например, открытые лицензии и функциональная совместимость). Но даже там, где есть зачатки систем управления данными, слабость институтов, у которых нет необходимого административного потенциала, самостоятельности в принятии решений и достаточных финансовых ресурсов, ограничивает возможности ее эффективного внедрения и осуществления контроля за соблюдением установленных требований.

Пандемия COVID-19 – это актуальная иллюстрация того, как странам сложно найти баланс между использованием данных для решения задач здравоохранения и ограничения распространения вирусной инфекции и необходимостью обеспечения защиты данных от злоупотребления. В ряде стран подробные записи о вызовах с мобильных телефонов, полученные частным сектором, были перепрофилированы для того, чтобы органы управления здравоохранением могли выявлять и отслеживать тех, кто контактировал с инфицированными лицами. В целях защиты этих данных от любых злоупотреблений некоторые страны были вынуждены усовершенствовать принципы управления данными и для этого принять чрезвычайные законы, устанавливающие или усиливающие нормы защиты данных.

Рисунок 2. Общественный договор относительно данных



Источник: авторский коллектив ДМР-2021.

Необходимость нового общественного договора относительно данных

С учетом этих проблем в «Докладе о мировом развитии 2021» сформулированы пять общих рекомендаций: (1) заключение нового общественного договора относительно данных, который (2) расширит использование и повторное использование данных с целью извлечения большей ценности, (3) обеспечит более справедливый доступ к выгодам, которые создают данные, (4) будет способствовать повышению уровня доверия благодаря созданию механизмов, обеспечивающих защиту граждан от вреда, который наносит злоупотребление данными, (5) подготовит почву для создания единой национальной информационной системы.

Заключение нового общественного договора относительно данных. Для того, чтобы выйти из сложившейся тупиковой ситуации в сфере управления данными, необходим

новый общественный договор относительно данных. Такой договор создаст условия для использования и повторного использования данных с целью извлечения социально-экономической ценности наряду с обеспечением справедливого доступа к извлеченной ценности и повышением уровня доверия со стороны участников, которые должны быть уверены в том, что не пострадают в результате злоупотребления данными (см. рисунок 2). По этим параметрам страны с более низким уровнем доходов слишком часто оказываются в невыгодном положении, поскольку у них, как это нередко бывает, нет инфраструктуры и квалифицированных специалистов, необходимых для получения данных и их преобразования в ценность, институциональных и регуляторных систем, необходимых для формирования доверия в системах сбора, обработки и хранения данных, а также масштабов деятельности и организационных структур, обеспечивающих справедливое участие в работе глобальных рынков данных и управлении ими. Заключение нового общественного договора необходимо и на национальном, и на международном уровнях.

- **Национальный уровень.** Правительства должны вести диалог с гражданами, общественностью, научными кругами и частным сектором с целью разработки правил безопасного использования данных на благо общества.
- **Международный уровень.** С учетом глобального масштаба индустрии данных для решения ряда наиболее сложных вопросов, связанных с общественным договором, необходимо более тесное международное сотрудничество в целях гармонизации регуляторных требований и координации мер государственной политики будь то на двусторонней, региональной или глобальной основе.

Расширение использования и повторного использования данных с целью извлечения большей ценности. Использование данных для одной цели ничуть не уменьшает их ценности. Увеличение количества пользователей, имеющих доступ к данным – например, за счет реализации инициатив в области открытых данных и обмена данными – усиливает потенциальное положительное воздействие данных на процесс развития. Кроме того, гармонизация определений, стандартов и классификаций, т.е. обеспечение функциональной совместимости данных, повышает возможность реализации эффекта синергии между различными источниками данных. Лавинообразный рост объемов новых данных, который наблюдается в последнее время, во многом является следствием цифровизации работы предприятий. Объединение этих данных с традиционными источниками, такими, как перепись населения, национальные опросы, административные данные органов исполнительной власти, а

также данные, полученные общественными организациями, поможет восполнить недостаток данных, повысить актуальность и степень разрешения оценок действующих программ и экономических мер и обеспечить удовлетворение потребностей государственной политики. Для извлечения большей ценности необходимо изменить и образ мышления, и принципы регулирования использования данных.

- **Изменение образа мышления.** Директивные органы должны рассматривать данные в качестве основы и переключить внимание с производства данных для однократного использования на расширение доступа, повторное использование и аналитику как новых, так и существующих данных.
- **Изменение принципов.** Нужны правила и стандарты, облегчающие совмещение различных источников данных, с целью использования аналитической синергии и обеспечения безопасной и оперативной передачи данных между заинтересованными сторонами внутри страны, а также через национальные границы.

Обеспечение более справедливого доступа к выгодам, которые создают данные. Как в богатых, так и в бедных странах, возможности производства и использования данных, а также извлечения связанных с данными выгод распределены крайне несправедливо, с чем сталкиваются и богатые, и бедные жители этих стран. Системы сбора, обработки и хранения данных (как публичного, так и частного назначения), как правило, не охватывают бедное население, а бедные страны по-прежнему отличаются ограниченным статистическим потенциалом и низким уровнем грамотности работы с данными. Во многих странах с более низким уровнем доходов нет инфраструктуры данных, необходимой для оперативного обмена в интернете потоками собственных данных и обеспечения экономически выгодного доступа к современным хранилищам данных и облачным вычислительным сервисам. Кроме того, небольшой размер экономики этих стран ограничивает доступность данных для машинного обучения и сдерживает развитие местных платформенных компаний, способных конкурировать на мировом рынке. Для устранения обоих видов неравенства глобальную информационную систему нужно сделать более справедливой.

- **На уровне отдельных граждан.** Наименее благополучные граждане должны быть лучше представлены в системах сбора, обработки и хранения данных, иметь более широкий доступ к современной инфраструктуре данных и обладать навыками, необходимыми для получения связанных с этим выгод. Тщательно продуманная система конкуренции и регулирования поможет удержать расходы на приемлемом уровне.



- *На уровне стран.* Если меры экономической политики в области конкуренции, торговли и налогообложения, касающиеся платформенных компаний, получат более высокий приоритет внутри стран и будут лучше координироваться на международном уровне, страны с более низким уровнем доходов смогут извлечь больше экономической ценности из бизнеса, управляемого данными.

Повышение уровня доверия благодаря созданию механизмов, обеспечивающих защиту граждан от вреда, который наносит злоупотребление данными. Чем чаще данные используются повторно, тем больше опасность злоупотребления данными. Отражением этой опасности является рост обеспокоенности по поводу киберпреступности и возможного ведения негласного наблюдения по политическим или коммерческим мотивам. Все более широкое применение алгоритмов может увеличивать возможности для дискриминации по признакам этнической и религиозной принадлежности, расы, пола, инвалидности или сексуальной ориентации. Решение этих проблем требует регулирования использования персональных данных с учетом принципов прав человека наряду с принятием мер, гарантирующих безопасность и гражданам, и информационным системам, от которых они зависят.

- *Защита граждан.* Необходимо принять меры, направленные на укрепление защиты не только персональных данных, но и более широкой категории данных, позволяющих идентифицировать отдельных граждан (а иногда и социальные группы) путем статистического анализа неперсональных данных.
- *Защита систем.* Страны должны обеспечить защиту инфраструктуры и систем, через которые идут потоки данных, и для этого уделять больше внимания совершенствованию норм, регулирующих информационную безопасность, которые нередко оказываются недостаточными и не подкреплены необходимыми институтами для претворения этих норм в жизнь.

Подготовка к созданию единой национальной информационной системы (ЕНИС). При том, что новый общественный договор может привести к пересмотру и перезагрузке правил игры в области управления данными, дальнейшая реализация этой концепции требует создания ЕНИС, позволяющей широкому кругу пользователей обмениваться данными таким образом, чтобы обеспечить безопасное использование и повторное использование данных. Бесперебойно функционирующая ЕНИС напрямую встраивает производство, защиту, обмен и использование данных в

процессы планирования и принятия решений и активно интегрирует представителей разных заинтересованных сторон, включая граждан, общественность, научные круги, государственный и частный сектора, в жизненный цикл данных и структуры управления системой. Для бесперебойного функционирования ЕНИС необходимы надлежащее финансирование и стимулы к производству, защите и совместному использованию данных. Для совершенствования управления данными, развития специализированных навыков аналитической работы и обеспечения сохранности данных, а также для повышения уровня грамотности населения в части работы с данными необходимо увеличение объема инвестиций в физический и человеческий капитал. Странам придется постепенно продвигаться к достижению этой цели в зависимости от исходных позиций.

- *Формирование основ.* В основе любой ЕНИС должен лежать целенаправленный подход к управлению данными, предусматривающий охват всех направлений деятельности правительства и сотрудничество различных сторон. Решающее значение имеет формирование высокой культуры использования данных, основой которой является спрос на надежные, заслуживающие доверия данные.
- *Опора на основы.* Страны должны применять поэтапный подход к созданию единых информационных систем, которые учитывают специфику местных условий и отражают степень институциональной зрелости. То, что работает в одной ситуации, может не сработать в другой.

Время для принятия решений

Для мирового сообщества настал критический момент. Для одних данные все больше превращаются в камень преткновения на фоне опасений по поводу того, что создание ценности на основе данных может ущемлять права человека и для многих остается недоступным. Другие полагают, что данные можно использовать в качестве мощного фактора социально-экономического прогресса при условии внедрения защитных механизмов, формирующих доверие к системам сбора, обработки и хранения данных, и разработки единых правил игры, обеспечивающих равные возможности для всех. Какая из этих точек зрения возобладает, будет зависеть от активизации работы по совершенствованию управления данными внутри стран на основе более тесного международного сотрудничества. В конечном итоге, решающую роль будет играть заключение нового общественного договора относительно данных – договора, опирающегося на такие принципы, как ценность, доверие и справедливость.