

Осуществление государственного управления на основе данных



Ключевые темы

- Революция данных и справедливость данных
- Данные и управление
- Мир переполненный данными
- Управление и администрирование данными
- Аналитика данных, алгоритмическая необъективность и интуиция
- Благоприятная среда для управления на основе данных
- Институционализация управления данными
- Повышение общественного доступа и доверия к данным
- Подготовка к большим данным
- Культура данных в государственном секторе

Использование данных для улучшения управления и принятия решений в государственных ведомствах не является новой целью. История статистики тесно связана с развитием модернизирующегося государства XIX века. Отличительной особенностью нынешней ситуации является то, что революция в области данных сделала идеал более достижимым.

Революция данных и справедливость данных

Революция данных представляет собой «взрыв объема данных, скорость, с которой производятся данные, количество производителей данных, распространение данных и количество предметов, на которых существуют данные».¹

Многие считают, что революция в данных происходит отчасти из-за широкого использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Увеличение вычислительной мощности, более быстрые широкополосные соединения, недорогие датчики, мобильные телефоны и разработки в области хранения (такие как облачные вычисления) позволили генерировать, собирать, хранить и обрабатывать очень большие объемы данных.

Революция в области данных с использованием ИКТ уже оказала значительные социальные последствия, превратив людей из просто «потребителей информации» в «производителей информации». Там, где мы раньше смотрели только телевизор и читали газеты, теперь мы регулярно создаем и публикуем видео на YouTube, а также обмениваемся сообщениями и обновлениями с друзьями через Facebook.

Как производители информации, мы создаем *цифровые следы*, которые представляют сумму всех данных, которые мы производим в результате нашей онлайн-деятельности.² Кроме того, мы также производим *исчерпывающие данные*, побочный продукт нашей онлайн-деятельности. Поскольку наши цифровые следы и исчерпывающие данные предоставляют важную информацию о нашем поведении в Интернете, они используются и обрабатываются для получения ценной информации о том, кто мы (в действительности).

Мы не только производим все больше данных, но благодаря технологическим разработкам появился Интернет вещей (IoT) с подключенными к Интернету устройствами, которые создают новые данные без вмешательства человека.³ Предполагается, что к 2025 году IoT создаст более 2 зетабайт данных.

Развитие технологий также позволило перейти от «оцифровки» к «цифровизации», к «цифровому преобразованию» и, наконец, к «датафикации».

¹ United Nations Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on the Data Revolution for Sustainable Development, "A World that Counts: Mobilizing the Data Revolution for Sustainable Development", November 2014, p. 6. Доступно по <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>.

² Margaret Rouse, "Data Exhaust", *Whats.com*, April 2015. Доступно по <https://whatis.techtarget.com/definition/data-exhaust>.

³ Steve Ranger "What is the IoT? Everything you need to know about the Internet of Things right now", ZDNet, 19 January 2018. Доступно по <http://www.zdnet.com/article/what-is-the-internet-of-things-everything-you-need-to-know-about-the-iot-right-now/>.

Управление на основе данных определяется «как интенсивное и широкое использование данных в деятельности общества по обозначению и достижению общего будущего». Правительство, осуществляющее управление на основе данных – это «то место, где для всех критических решений доступна, когда и где это необходимо, действенная информация».

Первый этап – **оцифровка** описывает процесс преобразования аналогового формата в цифровой.⁴ Например, при прослушивании музыки мы перешли с виниловых пластинок на компакт-диски, затем на MP3 и теперь на смартфоны.

Цифровизация продвигает данный процесс на один шаг вперед и «превращает взаимодействия, коммуникации, бизнес-функции и бизнес-модели в (более) цифровые».⁵ На практике это означает улучшение бизнес-операций с использованием цифровых технологий. В целом, это интеграция цифровых технологий в повседневную жизнь.

Цифровое преобразование является более всеобъемлющим процессом. Это использование ИКТ во всех аспектах организации для ее фундаментального изменения.⁶

Наконец, технологии обеспечили возможность **датафикации**, когда процессы и действия, которые раньше были невидимыми, теперь могут быть преобразованы в данные, которые можно мониторить, отслеживать, анализировать и оптимизировать.⁷ Например, эмоции раньше было очень трудно измерить и проанализировать. Сегодня социальные медиа выполняют датафикацию эмоций так же просто, как нажатие на иконку.

Увеличение объема данных, предоставляемых благодаря революции данных и эволюции от оцифровки к датафикации, также привело к вопросу **справедливости на основе данных**. «Справедливость заключается в том, что в результате производства своих цифровых данных люди становятся видимыми, представленными и обслуживаемыми».⁸

Сегодня почти половина населения мира по-прежнему «невидима» - они не производят цифровые следы, потому что у них нет доступа к Интернету и другим цифровым технологиям. Поскольку они видны только государству в качестве субъектов или клиентов, им грозит реальная опасность оказаться вне внимания.

Чтобы решить эту проблему, повестка дня обеспечения справедливости на основе данных включает:

- Улучшение *видимости* тех, кто живет за пределами социально принятых норм, без ущерба обеспечению конфиденциальности;
- *Взаимодействие с технологиями* – этот принцип касается свободы не использовать конкретные цифровые технологии и, как не стать частью коммерческих баз данных в качестве побочного продукта в целях последующей интервенции;
- Свободу контролировать условия взаимодействия с рынками данных;

- *Недискриминацию* - способность выявлять и оспаривать предвзятость при использовании данных, а также свободу от предвзятого отношения.⁹

Справедливость данных необходима для инклюзивного развития и управления на основе данных.

Данные и управление

Революция в области данных, благодаря огромному увеличению качества и количества данных, может улучшить управление.

Влияние данных на управление может быть лучше всего воспринято через концепцию управления на основе данных и администрирования на основе данных. **Управление на основе данных** – это «интенсивное и широкое использование данных в деятельности общества по обозначению и достижению общего будущего».¹⁰ В то время как **правительство, управляемое данными** – это «место, где для всех критических решений доступна, когда и где это необходимо, действенная информация».¹¹

В государственном секторе более широкое использование данных может привести к: эффективному управлению и контролю; оптимизированному выявлению, уменьшению и предотвращению мошенничества и ошибок; улучшенному предоставлению услуг, основанных на информации, полученной от тех, кто обслуживается; и повышенной эффективности, которая может привести к снижению затрат.

Преимущества общественного сектора от более широкого использования данных



⁴ Margaret Rouse, "Digitization", WhatIs.com. Доступно по <http://whatis.techtarget.com/definition/digitization>

⁵ I-Scoop, "Digitization, digitalization and digital transformation: the differences". Доступно по <https://www.i-scoop.eu/digitization-digitalization-digital-transformation-disruption/>

⁶ "What is Digital Transformation?", Enterprise Project. Доступно по <https://enterpriseproject.com/what-is-digital-transformation>.

⁷ Margarita Shilova "The Concept Of Datafication; Definition & Examples" Technology Industry Trends, 15 June 2017. Доступно по <https://apiumhub.com/tech-blog-barcelona/datafication-examples/>.

⁸ Linnet Taylor, "What is data justice? The case for connecting digital rights and freedoms globally", 16 February 2017, p. 1. Доступно по https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2918779.

⁹ Там же.

¹⁰ B. Guy Peters and Jon Pierre Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), p.6; and Aseem Prakash and Jeffrey Hart, "Globalization and Governance: an Introduction" in Globalization and Governance, Aseem Prakash and Jeffrey Hart, eds. (London and New York: Routledge, 1999).

¹¹ Terence Lutes, "Data-driven government: Challenges and a path forward", IBM Analytics White Paper, 2015, p. 3. Доступно по <https://www-01.ibm.com/common/ssi/cgi-bin/ssialias?htmlfid=GQW03008USEN>.

Взрывной рост данных привел к тому, что использование принятия решений на основе данных, разработка политики на основе фактов и администрирование, ориентированное на результаты, стало менее сложным, что делает достижение вышеупомянутых преимуществ еще проще. Эти три процесса определены следующим образом:

- *использование принятия решений на основе данных* – процесс, который включает сбор данных, извлечение закономерностей и фактов из этих данных и использование этих фактов, для дальнейшего процесса принятия решений;
- *разработка политики на основе фактов* – использование наилучших доступных исследований и информации о результатах исполнения программ для принятия решений на всех этапах политического процесса;
- *администрирование, ориентированное на результаты* – использование информации и доказательств по фактическим результатам для информирования лиц, принимающих решения о разработке, выделении ресурсов и реализации программ и мероприятий, а также для учета и отчетности.

Тем не менее, правительства сталкиваются с техническими и политическими проблемами в принятии управления на основе данных.

Технические проблемы включают в себя отсутствие стандартов данных, низкое качество данных, отсутствие функциональной совместимости и плохое управление информацией, в то время как «бюрократическая политика» является одним из самых больших политических препятствий для осуществления деятельности правительства и управления на основе данных.

Мир переполнен данными

Несмотря на нынешнюю революцию в области данных, правительства развивающихся стран по-прежнему сталкиваются с проблемой нехватки данных. Поэтому важно взглянуть как на традиционные, так и на новые источники данных (такие как официальная статистика, большие данные, данные в реальном времени, малые данные и данные, генерируемые гражданами) и использовать их для управления.

Правительства полагаются на **официальную статистику** или «числовые наборы данных, производимые официальными государственными органами, в основном, для административных целей». Данные переписи, опросов и административные данные являются основой официальной статистики.

Официальная статистика собирается для «получения и распространения официальных результатов, предназначенных для надежного отражения экономически и социально значимых явлений сложной и динамичной реальности в определенной стране».¹²

Несмотря на попытки быть всесторонними, в официальной статистике отсутствуют официальные данные о таких важных проблемах, как гендерные вопросы. В отчете «Мир, который считает» отмечается,

что «гендерное неравенство и недооценка деятельности и приоритетов женщин во всех сферах были воспроизведены в статистических данных».

Новым источником данных являются **большие данные** или «наборы данных, размер которых превышает возможности обычных программных средств по администрированию баз данных для сбора, хранения, управления и анализа».¹³ Некоторые полагают, что лучшим его определением является «информационный актив, характеризуемый 3V (volume-объем, variety-разнообразие и velocity-скорость)», где «объем» относится к количеству данных, «разнообразие» относится к числу типов данных, а «скорость» относится к скорости обработки данных.¹⁴ Большие данные включают в себя:

- *Исчерпывающие данные* – Пассивно собираемые данные об использовании людьми цифровых услуг, таких как мобильные телефоны, финансовые транзакции или результаты интернет-поисков;
- *Данные зондирования* – активно собираемые данные с датчиков, например, в умных городах или от носимых устройств, а также с помощью дистанционного зондирования и спутниковых снимков;
- *Цифровой контент* – контент, активно создаваемый пользователями социальных сетей и при интернет-транзакциях.¹⁵

Потенциальные приложения больших данных в управлении включают:

- *Раннее оповещение*: большие данные могут помочь в обнаружении потенциального кризиса посредством аномалий при использовании цифровых устройств и услуг населением;
- *Осведомленность*: большие данные могут нарисовать детальную и актуальную картину реальности, которая может быть использована для разработки целевых программ и политик;
- *Обратная связь*: большие данные позволяют понять, где политики и программы дают сбой, и внести необходимые коррективы.¹⁶

Другим источником данных являются **данные в режиме реального времени**, которые передаются сразу после сбора. Однако в области развития это также относится к: «информации, которая создается и становится доступной за относительно короткий и соответствующий период времени, и информации, которая становится доступной в течение срока, позволяющего предпринять ответные действия».¹⁷

Они включают в себя сообщения в социальных сетях, спутниковые снимки, данные об уровне осадков и потоков, отслеживаемые датчиками, а также данные о местонахождении смартфонов.

Данные в режиме реального времени позволяют принимать своевременные решения и проводить более частый и актуальный мониторинг и оценку программ и проектов. Они также могут быть использованы при обнаружении мошенничества со стороны государственных ведомств.

¹² United Nations Economic Commission for Europe, “How Should a Modern National System of Official Statistics Look?” January 2008. Доступно по https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/applyprinciples_e.pdf.

¹³ James Manyika and others, “Big Data: The next frontier for innovation, competition, and productivity”, McKinsey Global Institute, May 2011. Доступно по https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Big%20data%20The%20next%20frontier%20for%20innovation/MGI_big_data_exec_summary.ashx.

¹⁴ Margaret Rouse, “Definition: 3Vs (volume, variety and velocity)”, *WhatIs.com*, February 2013. Доступно по <http://whatistechtarget.com/definition/3Vs>.

¹⁵ Soenke Ziesche, *Innovative Big Data Approaches for Capturing and Analyzing Data to Monitor and Achieve the SDGs* (Bangkok, ESCAP, 2017), p. 18. Доступно по: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Innovative%20Big%20Data%20Approaches%20for%20Capturing%20and%20Analyzing%20Data%20to%20Monitor%20and%20Achieve%20the%20SDGs.pdf>.

¹⁶ United Nations Global Pulse, “Big Data for Development: Challenges and Opportunities”, May 2012. Доступно по <http://www.unglobalpulse.org/sites/default/files/BigDataforDevelopment-UNGlobalPulseMay2012.pdf>.

¹⁷ Там же.

Управление данными – это «комплексный процесс контроля целостности, применения, доступности, удобства использования и безопасности всех данных, принадлежащих или контролируемых организацией или предприятием».

Правительства также должны использовать малые данные, ориентированную на человека альтернативу большим данным. Они также определяются в качестве «небольших наборов данных, которые способны влиять на решения в настоящем времени». По сравнению с другими типами данных они доступны, информативны и полезны.

Джон Спейси сообщает, что это то, что ранее просто называлось данными, и был добавлен термин «малый», «чтобы различать традиционные конфигурации данных и большие данные».¹⁸

Наконец, правительства могут использовать данные, сгенерированные гражданами (ДСГ) – форма данных, которая становится все более доступной. ДСГ – это «данные, которые люди или их организации производят для непосредственного мониторинга, запроса или стимулирования изменений по затрагивающим их вопросам».¹⁹ Примерами могут служить данные, созданные гражданами о качестве воздуха в Пекине, карта сексуальных домогательств в Египте и обновленные статусы по пунктам водоснабжения в Танзании.

Данные, сгенерированные гражданами, могут использоваться для проверки официальных отчетов и наборов данных. Они дополняют институциональные данные и не должны рассматриваться как замена или альтернатива. Более того, это особенно полезно при попытке понять сообщества, в которых отсутствуют данные, например, в уязвимых и/или маргинальных слоях населения.

Управление и администрирование данными

Управление и администрирование данными гарантирует, что полученные или собранные данные легко доступны, легко обмениваются и могут быть использованы повторно.

Управление данными – это «комплексный процесс контроля целостности, использования, доступности, удобства использования и безопасности всех данных, принадлежащих или контролируемых организацией или предприятием».²⁰

Управление данными осуществляется через Совет (или комитет) по управлению данными и делает возможным следующее:

- Способствует принятию более эффективных решений;
- Сокращает операционные разногласия;

- Защита потребностей заинтересованных сторон данных;
- Обучает менеджмент и персонал по выработке общих подходов к решению проблем, связанных с данными;
- Определяет стандарты и создает повторяемые процессы;
- Снижает затраты;
- Повышает эффективность за счет координации усилий;
- Обеспечивает прозрачность процессов.²¹

С другой стороны, администрирование данными – это «разработка и выполнение процессов, архитектур, политик, практик и процедур для управления информацией, генерируемой организацией».²² Это помогает обеспечить доступность данных, когда и где они необходимы.

Администрирование данными осуществляется «посредством единой инфраструктуры технологических ресурсов и управляющей структуры, которая определяет административные процессы, используемые на протяжении всего жизненного цикла данных».²³

Администрирование данными включает разработку политик, стратегий, стандартов и программ для следующего:

- архитектура данных;
- моделирование и дизайн данных;
- хранение и операции с данными;
- безопасность данных;
- интеграция данных и совместимость;
- управление документами и контентом;
- справочные и основные данные;
- хранение данных и бизнес-аналитика;
- управление метаданными;
- управление качеством данных.²⁴

Администрирование данными гарантирует, что организация получит максимальную отдачу от своих данных. Оно руководствуется управлением данными.

Аналитика данных, алгоритмическая необъективность и интуиция

Чтобы получить представление о данных, они должны быть проанализированы. Это «стремление извлекать смысл из необработанных данных с использованием специализированных компьютерных систем ... которые преобразуют, систематизируют и моделируют данные, чтобы сделать выводы и определить закономерности».²⁵

¹⁸ John Spacey, “8 Examples of Small Data”, *Simplicable*, 30 January 2018. Доступно по <https://simplicable.com/new/small-data>.

¹⁹ DataShift, “What is Citizen-Generated Data and What is the DataShift Doing to Promote it?”, n.d. Доступно по http://civicus.org/images/ER%20cgd_brief.pdf.

²⁰ Nate Lord, “What is Data Governance? Data Protection 101”, *Digital Guardian*, 10 September 2018. Доступно по <https://digitalguardian.com/blog/what-data-governance-data-protection-101>.

²¹ Data Governance Institute, “Goals and Principles for Data Governance”. Доступно по http://www.datagovernance.com/adg_data_governance_goals/

²² Blue-Pencil, “What is Data Management and Why it is Important”, 23 November 2015. Доступно по <http://www.blue-pencil.ca/what-is-data-management-and-why-it-is-important/>.

²³ Technopedia, “Data Management”. Доступно по <https://www.techopedia.com/definition/5422/data-management> (accessed on 8 January 2019).

²⁴ DAMA International, *DAMA-DMBOK: Data Management Body of Knowledge*, second edition (DAMA-DMBOK 2) (New Jersey, Technics Publications, 2017)

²⁵ “What is Data Analytics” <https://www.informatica.com/services-and-training/glossary-of-terms/data-analytics->

Существует четыре типа аналитики:

- Описательная аналитика дает понимание, чтобы ответить на вопрос: *что случилось?*
- Диагностическая аналитика сравнивает исторические данные с другими данными, чтобы ответить на вопрос: *почему что-то случилось?*
- Прогнозирующая аналитика использует статистические модели и методы прогнозирования, чтобы ответить на вопрос: *что может произойти?*
- Предписывающая аналитика подсказывает, *какие действия предпринять?*²⁶



Аналитика предполагает использование алгоритма – «набора математических инструкций или правил, которые, особенно с помощью компьютера, помогут вычислить ответ на проблему».²⁷ Алгоритмы являются эффективными и действенными инструментами для анализа и решения проблем. Тем не менее, они не обязательно являются нейтральными или объективными. Алгоритмическая необъективность имеет место, когда человеческие предвзятости и предвзятость присутствуют на этапе проектирования.

Алгоритмическая необъективность может привести к двум типам ущерба: *распределительный вред* – когда алгоритм использует или удерживает определенные возможности или ресурсы на основе предвзятых предположений; и *репрезентативный вред* – когда системы усиливают подчиненность некоторых групп по линии идентичности.

Вот почему лица, принимающие решения, не могут слепо доверять результатам алгоритмов и аналитики.

Другая проблема, возникающая при использовании аналитики и алгоритмов – это роль интуиции в принятии решений и управлении. «Управляемый данными» часто противопоставляется использованию интуиции. Это тот случай, когда нет никакой роли для интуиции в мире данных?

Исследования показали, что интуиция может быть полезной, но только при следующих условиях: *наличие опыта* – чем больше у человека опыта в определенной области, тем больше шансов использовать интуицию для принятия решений по конкретному направлению; *характер проблемы* – интуиция может быть использована для неструктурированных проблем – тех, в которых нет четких правил принятия решений или мало объективных критериев для принятия решения; и *доступное время* – в ситуациях, когда требуется быстрое решение и мало времени для детального анализа.²⁸

[definition.html#fbid=goi4oqkVXLo](#)

²⁶ Alex Bekker, “4 types of data analytics to improve decision-making”, *ScienceSoft*, 11 July 2017. Доступно по <https://www.scnsoft.com/blog/4-types-of-data-analytics>

²⁷ Cambridge Dictionary, “Algorithm”. Доступно по <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/algorithm> (accessed on 8 January 2019).

²⁸ Connson Chou Locke, “When It’s Safe to Rely on Intuition (and When It’s Not)”, *Harvard Business Review*, 30 April 2015. [Доступно по https://hbr.org/2015/04/when-its-safe-to-rely-on-intuition-and-when-its-not](https://hbr.org/2015/04/when-its-safe-to-rely-on-intuition-and-when-its-not).

²⁹ Там же.

³⁰ Andrew McAfee and Erik Brynjolfsson, *Machine, Platform, Crowd: Harnessing Our Digital Future* (New York and London, W. W. Norton & Company, 2017), p. 64.

³¹ Там же, стр.3.

Хотя интуиция полезна в ограниченных условиях, ее НЕ следует использовать в ситуациях, имеющих четкие правила принятия решений, объективные критерии и много данных, с помощью которых можно выполнить анализ.²⁹

Эндрю Макафи и Эрик Бриньольфссон идут дальше: Имеются убедительные доказательства того, что всякий раз, когда доступны варианты, использование одних только данных и алгоритмов обычно приводит к лучшим решениям и прогнозам, чем полагаться на мнение даже опытных людей и «экспертов».³⁰

Благоприятная среда для управления на основе данных

Для реализации управления на основе данных должны быть приняты / или реализованы политики и программы. Они включают:

- Укрепление процесса сбора данных;
- Институционализацию управления данными;
- Повышение общественного доступа и доверия к данным;
- Готовность к большим данным.

Укрепление процесса сбора данных

Существуют три аспекта для усиления сбора данных на национальном уровне: совершенствование национальных статистических систем, улучшение гендерной статистики и стимулирование генерирования гражданами данных.

Кейптаунский глобальный план действий в области данных по устойчивому развитию является полезным руководством по улучшению сбора данных и национальной системы статистики. В нем содержатся «необходимые действия для регулярного получения качественных и своевременных данных для информирования об устойчивом развитии на требуемом уровне разбивки и охвата населения, включая наиболее уязвимых и труднодоступных групп».³¹

Данный глобальный план определяет шесть стратегических направлений для действий:

- координация и стратегическое лидерство в области данных для устойчивого развития;
- инновации и модернизация национальных статистических систем;
- укрепление основных статистических мероприятий и программ с особым акцентом на удовлетворение потребностей в мониторинге Повестки дня на период до 2030 года;
- распространение и использование данных для обеспечения устойчивого развития;
- многосторонние партнерства для получения данных по устойчивому развитию;
- мобилизация ресурсов и координация усилий по наращиванию статистического потенциала.

Важным шагом в улучшении гендерной статистики является использование Минимального набора гендерных показателей Статистической комиссии

ООН.³² Этот набор включает 52 количественных показателя и 11 качественных показателей, сгруппированных в пять категорий:

1. экономические структуры и доступ к ресурсам;
2. образование;
3. здравоохранение и сопутствующие услуги;
4. общественная деятельность и принятие решений;
5. защита прав женщин и детей.

Также важно обратить внимание на «базовый набор гендерных показателей для Азиатско-Тихоокеанского региона», обнародованный ООН ЭСКАТО в 2015 году.³³ Данный региональный базовый набор состоит из следующего:

- Шесть основных категорий: предназначены для предоставления информации по региональным вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин;
- Пять дополнительных категорий: они касаются вопросов гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, которые рассматриваются в качестве приоритетов некоторыми подгруппами стран региона;
- Приоритетная целевая группа (сельские женщины): это подмножество показателей в основных категориях, которые отражают проблемы, вызывающих особую обеспокоенность сельских женщин;
- Качественные показатели, связанные с национальными нормами: они отслеживают, как работает национальное законодательство в обеспечении гендерного равенства путем ратификации соответствующих международных конвенций и институционализации конкретных мер и политики по ликвидации дискриминации в отношении женщин и поощрению гендерного равенства.

Правительства должны быть заинтересованы в стимулировании данных, генерируемых гражданами, так как они не только дополняют официальную статистику, но и оказывают позитивные действия для достижения справедливости на основе данных. Действия правительства по стимулированию данных генерируемые гражданами (ДСГ), включают следующее:

- Поиск способов взаимодействия, признания и поддержки инициатив ГДГ;
- Изучение моделей финансирования и обеспечения устойчивости для данных, генерируемых гражданами, и данных гражданского общества;
- Поддержка процедур консультаций и участия, позволяющих гражданам и гражданскому обществу вносить вклад в сбор государственных данных, в том числе посредством проведения мероприятий, оперативных каналов коммуникации и процессов совместной разработки;
- Содействие научным исследованиям и разработке ресурсов, которые могут быть использованы для того, чтобы позволить инфраструктурам государственных данных лучше учитывать интересы и проблемы гражданского общества.

Институционализация управления данными

Правительствам следует рассмотреть возможность разработки и принятия стратегии управления данными при реализации этого второго компонента

формирования благоприятной среды для управления на основе данных. Эта стратегия должна включать следующее:

- Драйверы, видение, миссия и принципы управления данными, включая оценку готовности, обнаружение внутренних процессов, а также текущих проблем или критериев успеха;
- Структуры и обязанности для управления данными;
- Временные рамки для осуществления политики и директив, бизнес-глоссария, архитектуры, оценки активов, стандартов и процедур, ожидаемых изменений в бизнес- и технологических процессах, а также результатов для поддержки аудиторской деятельности и соответствия нормативным требованиям;
- Конечное состояние устойчивой деятельности по управлению данными.³⁴

Повышение общественного доступа и доверия к данным

Третий компонент благоприятной среды включает два мероприятия: принятие политики открытых данных и усиление конфиденциальности данных.

Открытые данные (также открытые государственные данные) – это «Данные, произведенные или введенные в действие правительством или организациями, контролируемые государством, которые могут свободно и повторно использоваться и распространяться любым лицом».³⁵

Три составных элемента открытых данных для достижения обеспечения прозрачности, расширения прав и возможностей граждан, а также инноваций:

1. публикация открытых данных правительства;
2. преобразование данных в полезную информацию организациями-посредниками;
3. использование данных гражданами, государственными должностными лицами и другими заинтересованными сторонами для достижения результатов развития.³⁶

Фонд Sunlight предоставляет руководство по разработке и реализации политики открытых данных. Руководство состоит из трех частей:

- Какие данные должны быть общедоступными (7 рекомендаций);
- Как сделать данные общедоступными (16 рекомендаций);
- Как реализовать политику открытых данных (8 рекомендаций).

Укрепление конфиденциальности данных – это способ повысить доверие общественности к сбору и использованию данных. Важным способом защиты конфиденциальности является принятие национального законодательства о конфиденциальности данных, которое усиливает контроль отдельных лиц за сбором, использованием, передачей и удалением личной информации. Принципы защиты данных ОЭСР (1980 г.), а также Концепция конфиденциальности АТЭС являются полезными справочными материалами для тех, кто рассматривает вопрос о законодательном обеспечении конфиденциальности данных. Общий регламент ЕС о защите данных также является важным документом.

³² United Nations Statistics Division, “Minimum Set of Gender Indicators”. Доступно по <https://genderstats.un.org/#/home>.

³³ ESCAP, "Core set of gender indicators for Asia and the Pacific: Note by the secretariat", Committee on Statistics, Fourth Session, 23 January 2015 (E/ESCAP/CST(4)/10). Доступно по http://www.asiapacificgender.org/sites/default/files/pdf/statistics_documents/Core_Set_Gender_Indicators_Asia_Pacific.pdf.

³⁴ DAMA International, *Data Management Body of Knowledge*, second edition (DAMA-DMBOK 2) (New Jersey, Technics Publications, 2017), p. 82.

³⁵ Open Knowledge Foundation, “What is Open Government Data”. Доступно по <https://opengovernmentdata.org/>.

³⁶ Andreas Pawelke and others, *Data for development: What's next? – Concepts, trends and recommendations for German development cooperation* (Bonn and Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2017), p. 29. Доступно по http://webfoundation.org/docs/2017/12/Final_Data-for-development_Whats-next_Studie_EN-1.pdf.

Недавним событием в этой области стало использование этики в качестве важного дополнения к правовым обязательствам для достижения целей обеспечения конфиденциальности.

Многие комментаторы разделяют призыв (Нобелевского лауреата) Джозефа Стиглица по принятию новых правил о том, какие данные могут хранить технологические фирмы; какие данные они могут использовать; могут ли они объединять разные наборы данных; цели, для которых они могут использовать эти данные; и какую степень прозрачности они должны обеспечить в отношении того, что они делают с данными.

Готовимся к большому данным

Существуют, как минимум, три проблемы, связанные с продвижением использования больших данных в правительстве. Первое – это лидерство – обязательство должностных лиц организации руководить на всех уровнях и во всех направлениях.

Второе – завоевание и сохранение общественного доверия. Это означает, что 1) персональные данные, собираемые и хранящиеся в государственном органе, используются надлежащим образом и эффективно, и 2) что персональные данные находятся в безопасности, особенно когда они передаются между различными учреждениями.

Третий вопрос – это повышение потенциала государственных ведомств по сбору, хранению, анализу, обмену и использованию данных. Это означает развитие специализированного сообщества специалистов в области данных, а также повышение уровня грамотности по данным для специалистов, не связанных с данными, на государственной службе.

Управление на основе данных не возникнет самопроизвольно вследствие революции данных. Необходимы такие позитивные действия, как те, что описаны выше.

Культура данных в государственном секторе

Культура данных означает использование данных *повсеместным способом* в организации.³⁷

В государственном секторе культура данных означает «уверенный уровень комфортности для всей организации по применению показателей для достижения максимального социального воздействия».³⁸

Характеристики, которые определяют данную культуру:

- *Культура данных – это культура принятия решений.* Основной целью сбора, анализа и развертывания данных является принятие более эффективных решений.
- *Культура данных и лидерство.* Обязательства со стороны высших должностных лиц должны подтверждаться не только заявлениями высокого уровня.
- *Демократизация данных.* Предоставьте данные людям, стимулируя спрос со стороны простых людей.
- *Культура данных и риск.* Эффективная культура данных ставит в основу риск. Управление рисками должно действовать как интеллектуальный ускоритель, вводя ответственно аналитики в ключевые процессы и взаимодействия.
- *Катализаторы культуры.* Кто-то должен обеспечить поступательное движение. Требуются люди, которые могут соединить оба мира – науку о данных и выполнение действий на местах.
- *Сочетание таланта и культуры.* Достижение соответствующего баланса между введением новых сотрудников и преобразованием существующих.³⁹

Создание культуры данных потребует плана, который включает: определение внутренних сторонников/экспертов; обнаружение передового опыта; выстраивание внешних связей, ведущих вверх и вниз; и делать небольшие («детские») шаги.

Важно создать культуру данных в государственном секторе, так как это может ускорить принятие управления на основе данных и усилить его влияние.

³⁷ Elizabeth Dunlea, “The Key to Establishing a Data-Driven Culture”, *Gartner*, 30 November 2015. Доступно по <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/the-key-to-establishing-a-data-driven-culture/>.

³⁸ Kathleen Kelly Janus, “Creating a Data Culture”, *Stanford Social Innovation Review*, 2 March 2018. Доступно по https://ssir.org/articles/entry/creating_a_data_culture.

³⁹ Alejandro Díaz, Kayvaun Rowshankish and Tamim Saleh, “Why data culture matters”, *McKinsey Quarterly*, September 2018. Доступно по <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-analytics/our-insights/why-data-culture-matters>.

**Настоящий Информационный бюллетень является
сокращенной версией модуля Академии АТУЦ ИКТР
«Осуществление государственного управления на основе данных».**

**Для ознакомления с полным текстом, пожалуйста, посетите
<http://www.unapcict.org/flagship-programmes/academy>**



**Asian and Pacific Training Centre for Information and
Communication Technology for Development
5th Floor G-Tower, 175 Art Center Daero, Yeonsu-gu,
Incheon, Republic of Korea**

www.unapcict.org