



ВНИМАНИЕ:

Содержание настоящего доклада не должно цитироваться или кратко излагаться в печатных, вещательных или электронных СМИ до **29 сентября 2021 года, 7.00 CEST**



ДОКЛАД 2021 О ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Международные потоки данных и развитие:
кому служат потоки данных

ОБЗОР





ДОКЛАД 2021 О ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Международные потоки данных и развитие:
кому служат потоки данных

ОБЗОР



© 2021 год, Организация Объединенных Наций

Эта работа доступна для открытого доступа путем соблюдения лицензии Creative Commons, созданной для межправительственных организаций,

URL: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Употребляемые обозначения и изложение материала на любой карте в настоящей работе не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Упоминание какой-либо компании или лицензированной технологии не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций.

Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешены при надлежащем указании источника.

Настоящая публикация была отредактирована вне организации.

Публикация Организации Объединенных Наций, изданная Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

UNCTAD/DER/2021 (Overview)

Примечание

В Отделе технологии и логистики ЮНКТАД Секция политики ИКТ ведет аналитическую работу по вопросам политики, связанным с влиянием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и электронной торговли на развитие. Она отвечает за подготовку «Доклада о цифровой экономике», ранее называвшегося «Доклад об информационной экономике». Секция политики ИКТ содействует налаживанию международного диалога по вопросам, касающимся использования ИКТ в интересах развития, а также вносит вклад в расширение возможностей развивающихся стран для количественной оценки электронной торговли и цифровой экономики и для разработки и проведения политики и правовых норм в этой области. Секция занимается также осуществлением инициативы «Электронная торговля для всех».

В настоящем Докладе понятие «страна» относится в соответствующих случаях также к территориям или районам. Кроме того, разбивка стран по группам служит исключительно статистическим или аналитическим целям и не обязательно отражает оценку стадии развития, достигнутой конкретной страной или районом в процессе развития. Если не указано иное, основные группы стран, используемые в настоящем Докладе, соответствуют классификации Статистического управления Организации Объединенных Наций. К ним относятся:

Развитые страны: страны — члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (кроме Мексики, Республики Корея, Турции и Чили), страны — члены Европейского союза, не являющиеся членами ОЭСР (Болгария, Кипр, Литва, Мальта, Румыния и Хорватия), а также Андорра, Лихтенштейн, Монако и Сан-Марино.
Страны с переходной экономикой: страны Юго-Восточной Европы и Содружества Независимых Государств.
Развивающиеся страны: все страны, не указанные выше. В статистических целях данные по Китаю не включают данные по Особому административному району Гонконг (Гонконг, Китай), Особому административному району Макао (Макао, Китай) и провинции Китая Тайвань. Файл в формате Excel с разбивкой стран по основным группам, используемым в Докладе, можно загрузить из базы данных ЮНКТАДстат на веб-сайте: <http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications.html>.

Если не указано иное, к Латинской Америке также относятся карибские страны.

Если не указано иное, к странам Африки к югу от Сахары также относится Южная Африка.

Под Соединенными Штатами в тексте имеются в виду Соединенные Штаты Америки, а под Соединенным Королевством — Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

Если не указано иное, термин «доллары» (долл.) означает доллары Соединенных Штатов.

Термин «миллиард» означает 1000 миллионов.

В таблицах могли быть использованы следующие условные обозначения:

две точки (..) обозначают отсутствие данных или то, что соответствующие данные не приводятся отдельно;

строки в таблицах пропущены в тех случаях, когда ни по одному из элементов в такой строке нет данных;

прочерк (–) означает, что соответствующая величина равна нулю или ничтожно мала;

пропуск в таблице означает, что соответствующая графа неприменима, если не указано иное;

косая черта (/) между годами, например 1994/95 год, используется для обозначения финансового года;

тире (–) между годами, например 1994–1995 годы, используется для обозначения всего указанного периода, включая первый и последний годы;

годовые темпы роста или изменений, если не указано иное, означают среднегодовые темпы роста в сложных процентах;

в таблицах сумма частных абсолютных или процентных показателей может не совпадать с указанной итоговой величиной из-за округления.



Вступительное слово

Во время пандемии COVID-19 процесс цифровой трансформации ускорился, и правительствам пришлось в срочном порядке реагировать на происходящие изменения. Один из важнейших вопросов заключается в том, каким образом управлять резко возросшими объемами цифровых данных и использовать их на благо всего мира. Согласно оценкам, в 2022 году интернет-трафик во всем мире превысит весь интернет-трафик до 2016 года.

Данные стали одним из главных стратегических активов для создания как частной, так и общественной стоимости. Наши возможности по выполнению Целей устойчивого развития во многом зависят от того, какое применение получают эти данные. Определение правильного курса на перспективу — трудная задача, однако ее решение нельзя откладывать. Данные носят многомерный характер, а их использование оказывает влияние не только на торговлю и экономическое развитие, но и на права человека, мир и безопасность. Кроме того, необходимо принять меры для снижения риска злоупотреблений и неправомерного использования данных государствами, негосударственными акторами или частным сектором.

В этой связи я приветствую «Доклад о цифровой экономике», подготовленный Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, в котором анализируются последствия увеличения международных потоков данных, в особенности для развивающихся стран. В нем предлагается реформатировать и расширить международный диалог по стратегическим вопросам в целях достижения многостороннего консенсуса.

Сейчас как никогда раньше важно встать на новый путь управления цифровыми технологиями и данными. Нынешний цифровой ландшафт с его глубокими раздельными линиями чреват той опасностью, что мы не сможем получить выгоды от использования цифровых технологий, и может создавать новые возможности серьезного вреда из-за нарушения конфиденциальности, кибератаками и прочих рисков.

В «Докладе» содержится призыв к применению новаторских подходов к управлению данными и их потоками в целях обеспечения более справедливого распределения выгод, связанных с потоками данных, при одновременном устранении рисков и озабоченностей. Глобальный комплексный стратегический подход должен отражать

многочисленные и взаимосвязанные аспекты данных, а также уравнивать различные интересы и цели, чтобы тем самым способствовать всеохватному и устойчивому развитию при всестороннем участии стран, отстающих с точки зрения степени их готовности к использованию цифровых технологий.

Организация Объединенных Наций выступает в качестве естественной платформы для содействия выполнению такой повестки дня с привлечением всех соответствующих заинтересованных сторон. В этом «Докладе» содержатся ценные идеи и аналитические выкладки, и я рекомендую его вниманию самой широкой международной аудитории, поскольку нашей целью является преодоление цифрового разрыва и обеспечение того, чтобы в стремительно развивающейся цифровой экономике данных никто не остался позади.



Антониу Гутерриш
Генеральный секретарь
Организации Объединенных Наций



Предисловие

Стремительная цифровизация оказывает влияние на все аспекты жизни, включая не только то, каким образом создается и обменивается стоимость, но и то, каким образом мы взаимодействуем, работаем, делаем покупки и получаем услуги. В этом процессе данные и их международные потоки приобретают все большее значение для развития.

Обычный цифровой разрыв, связанный с условиями подключения и отражающий существенные различия между странами и внутри них в степени готовности к задействованию потенциала данных, усугубляется тем, что можно назвать разрывом, связанным с данными. Страны с ограниченными возможностями преобразования цифровых данных в цифровую аналитику и предпринимательские возможности, а также их использования для экономического и социального развития, находятся в явно неблагоприятном положении.

В этом «Докладе о цифровой экономике за 2021 год» указывается на сложности, связанные с управлением данными и их международными потоками, которое могло бы в значительной степени способствовать устойчивому развитию. В нем также подчеркивается, что международная дискуссия о том, каким образом регулировать международные потоки данных, зашла в тупик, при этом мнения зачастую являются диаметрально противоположными. Нынешний пестрый регулятивный ландшафт отражает совершенно разные подходы, принятые в разных странах, при этом большое влияние оказывают ведущие в экономическом отношении страны.

Существует острая необходимость в создании международной структуры, которая позволила бы преодолеть эту ситуацию. И хотя в «Докладе» не предлагается никакого «решения», всесторонний и основанный на фактах анализ, который в нем содержится, призван переформатировать и расширить международную дискуссию по вопросам политики. Усиление масштабов взаимосвязи и взаимозависимости в глобальной экономике данных требует того, чтобы на смену разрозненности усилий пришел более целостный и скоординированный глобальный подход. Для этого могут потребоваться новые творческие способы международного управления, поскольку старые способы могут оказаться неподходящими для принятия решений в новых условиях. Кроме того, может потребоваться создание нового международного

органа, который будет заниматься управлением в сфере данных при всестороннем участии развивающихся стран и всех заинтересованных сторон.

В «Докладе» нашло отражение стремление ЮНКТАД передать государствам-членам информацию о том, как развивать информационную и цифровую экономику и увеличить ее выгоды. Он также будет полезен для столь необходимого международного диалога об установлении правил игры для достижения более включающих результатов цифровизации. Хотелось бы выразить надежду, что целостный подход к международному управлению данными в конечном итоге приведет к достижению успехов в области устойчивого развития и экономическим выгодам от цифровой экономики для людей и компаний в странах всех уровней развития.



Изабель Дюран

Исполняющая обязанности Генерального секретаря
Конференции Организации Объединенных Наций
по торговле и развитию



Выражение признательности

«Доклад о цифровой экономике за 2021 год» был подготовлен под общим руководством директора Отдела технологии и логистики Шамики Н. Сириманне группой авторов, в состав которой входили Торбьёрн Фредрикссон (руководитель группы), Пилар Фахарнес Гарсес (ведущий автор), Лора Сайрон, Мартин Жульсен Кидане, Вун Чеко, Винсен Ригель, Марцин Скшипчик и Томас ван Гиффен.

Основной вклад в подготовку доклада внесли Каролина Агерре, Шамель Азмех, Зейнеп Энгин, Кристофер Фостер и Неха Мишра, а также Центр международного управления инновациями (ЦМУИ). Были получены ценные комментарии со стороны экспертов, принявших участие в работе экспертного совета, который состоялся в феврале 2021 года в виртуальной форме и был организован совместно ЮНКТАД, Африканской организацией по исследованиям в области ИКТ и ЦМУИ. В работе экспертного совета приняли участие Сюзан Ааронсон, Анна Абрамова, Идрис Адемуива, Мартин Адольф, Каролина Агерре, Шамира Ахмед, Рената Авила, Шамель Азмех, Дан Чуриак, Никколо Комини, Дайана Койл, Зейнеп Энгин, Боб Фэй, Мартина Ферракане, Кристофер Фостер, Генри Гао, Элисон Гилуолд, Эбру Гокче, Анита Гурумурти, Виктор Идо, Тайсуке Ито, Джонатан Клаарен, Костантинос Комайтис, Ися Креснади, Софи Квасни, Патрик Леблонд, Стивен Мак-Фили, Мориц Майер-Эверт, Неха Мишра, Майкл Пиза, Лоррейн Порчиункула, Ришаб Ратури, Габриэлла Раззано, Ниведита Сен, Дэвид Соутер, Тим Салливан, Линнет Тейлор, Стефан Верхулст, У Дун и Анида Юпари. Письменные комментарии также были получены от Йорга Майера.

ЮНКТАД выражает глубокую признательность Европейской экономической комиссии, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана и Экономической и социальной комиссии для Западной Азии. Кроме того, следующие организации любезно предоставили ценную информацию, основанную на их текущей работе: Совет Европы; Сеть по вопросам политики в области Интернета и юрисдикции; Управление Посланника Организации Объединенных Наций по технологиям; Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; Организация Объединенных Наций по промышленному развитию;

Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов.

ЮНКТАД выражает благодарность Международному союзу электросвязи за оказание содействия в виде предоставления соответствующих статистических данных.

Оформление обложки и другое графическое оформление выполнила Магали Студер, компьютерная верстка текста — Магали Студер и Карлос Брагунде. Инфографику подготовила Наталья Степанова. Доклад был отредактирован Майклом Гибсоном. Административную поддержку оказала Диана Квирос.

ЮНКТАД выражает признательность правительству Германии за финансовую поддержку.



ОБЗОР

В «Докладе о цифровой экономике 2021 год» проводится подробный анализ влияния, которое оказывают международные потоки данных на развитие и стратегии. Эти данные лежат в основе всех стремительно развивающихся цифровых технологий, таких как аналитика данных, искусственный интеллект (ИИ), блокчейн, Интернет вещей, облачные вычисления и все предоставляемые через интернет-услуги. Актуальность данной темы обусловлена тем, что важную роль в достижении практически всех Целей устойчивого развития играет увеличение потоков данных, и страны всего мира пытаются найти подход к решению связанных с ними проблем политики. Подход, который в конечном итоге будет выработан на национальном и на международном уровне, окажет влияние не только на торговлю, инновации и экономический прогресс, но и на целый ряд вопросов, связанных с распределением выгод от цифровизации, правами человека, правоприменением и национальной безопасностью.

Цель настоящего Доклада заключается в том, чтобы способствовать более глубокому пониманию этих сложных и взаимосвязанных факторов, представив современный и всесторонний взгляд на этот особый вид международных экономических потоков. Основой проведенного анализа стало изучение исследований, в которых международные потоки данных рассматриваются с разных точек зрения, и изменений и неравенства в глобальной цифровой экономике данных, а также обсуждение глубинной природы данных. Кроме того, в «Докладе» представлены подходы к управлению, существующие на национальном, региональном и многостороннем уровне и оказывающие влияние на потоки данных. В заключительной части в нем содержится призыв к более сбалансированному подходу к управлению данными на международном уровне, который позволил бы обеспечить их свободное перемещение через границы в той степени, в которой это необходимо и возможно, и вместе с тем способствовал бы справедливому распределению выгод как внутри стран, так и между ними; а также устранению рисков, связанных с правами человека и национальной безопасностью.

Потоки данных трудно измерить, но они стремительно растут

Измерить объем трафика данных сложно, но любой используемый метод показывает тенденцию его резкого роста. Согласно одному из прогнозов, в 2022 году глобальный трафик интернет-протокола (IP) — внутреннего и международного — превысит весь интернет-трафик до 2016 года. Пандемия COVID-19 оказала колоссальное влияние на интернет-трафик, поскольку большая часть деятельности все чаще осуществлялась в сети. На этом фоне в 2020 году пропускная способность Интернета возросла на 35 %, что стало самым большим годовым приростом с 2013 года. Согласно оценкам, около 80 % всего интернет-трафика связано с видео, социальными сетями и играми. Ожидается, что ежемесячный объем глобального трафика данных увеличится с 230 эксабайт в 2020 году до 780 эксабайт к 2026 году.

Еще более сложной задачей является измерение *международных* потоков данных. Что касается объема, то чаще всего используется показатель общей используемой международной пропускной способности Интернета. Он позволяет измерить общий объем передаваемых данных в байтах, но никак не отражает ни направление потоков, ни характер и качество данных. Кроме того, согласно имеющейся информации в период пандемии использование международной пропускной способности выросло, при этом с географической точки зрения этот объем трафика сосредоточен на двух основных направлениях: между Северной Америкой и Европой и между Северной Америкой и Азией.

Отличительная черта цифровой экономики — большие диспропорции...

При оценке влияния, которое данные и их международные потоки оказывают на развитие, необходимо учитывать некоторые основные цифровые разрывы и диспропорции. Интернетом пользуются только 20 % жителей наименее развитых странах (НРС), при этом условия доступа для них, как правило, отличаются относительно низкой скоростью загрузки и относительно высокой стоимостью. Кроме того, разный характер имеет его использование. Так, если в ряде развитых стран до 8 из 10 пользователей Интернета совершают покупки в сети, то во многих НРС этот показатель составляет менее 1 из 10. Кроме того, внутри стран существуют значительные различия



между сельскими и городскими районами, а также между мужчинами и женщинами. Наибольшие гендерные различия наблюдаются среди НРС и в Африканском регионе.

С точки зрения возможностей участия в цифровой экономике данных и извлечения из этого выгод выделяются две страны: Соединенные Штаты и Китай. Вместе на них приходится половина мировых гипермасштабируемых центров обработки данных, самые высокие темпы внедрения 5G в мире, 94 % всего финансирования стартапов в области ИИ за последние пять лет, 70 % ведущих ученых в сфере ИИ в мире и почти 90 % рыночной капитализации крупнейших мировых цифровых платформ. Крупнейшие платформы — «Эпл», «Майкрософт», «Амазон», «Алфавет» («Гугл»), «Фейсбук», «Тенсент» и «Алибаба» — все больше инвестируют во все звенья глобальной цепочки создания стоимости данных, включая сбор данных с помощью обслуживания платформой пользователей; передачу данных по подводным кабелям и через спутники; хранение данных (центры обработки данных); а также анализ, обработку и использование данных, например с помощью ИИ. Эти компании имеют конкурентное преимущество в области данных, обусловленное их платформенным компонентом, но они перестали быть просто цифровыми платформами. Они превратились в глобальные цифровые корпорации с планетарным охватом, огромной финансовой, рыночной и технологической мощностью и контролем над большими массивами данных о своих пользователях. Во время пандемии по мере ускорения процесса цифровизации, их размеры, прибыль, рыночная стоимость и доминирующие позиции росли. Например, если в период с октября 2019 года по январь 2021 года составной индекс Нью-Йоркской фондовой биржи вырос на 17 %, то рост курсов акций этих ведущих платформ составил от 55 % («Фейсбук») до 144 % («Эпл»).

Традиционный цифровой разрыв между развитыми и развивающимися странами — в плане подключения и доступа к Интернету и его использования — остается большим, оставаясь проблемой для развития. Кроме того, из-за повышения роли данных и их международных потоков как экономического ресурса появляются новые измерения цифрового разрыва, связанные с «цепочкой создания стоимости данных». Это понятие является основополагающим для оценки стоимости данных. Стоимость возникает в процессе преобразования необработанных данных — анализа и обработки собранных данных с получением цифрового интеллекта — который можно монетизировать в коммерческих целях или использовать для решения общественных задач. Данные не имеют ценности, если они не систематизированы

и не обработаны. И наоборот, без необработанных данных не может быть цифрового интеллекта. Для создания стоимости и получения выгоды необходимы как необработанные данные, так и возможности их преобразования в цифровой интеллект. Создание добавленной стоимости данных — это то, что способствует продвижению вверх в процессе развития.

По мере развития цифровой экономики данных возник еще один разрыв, связанный с данными, который усугубил уже существовавший цифровой разрыв. В этой новой конфигурации развивающиеся страны могут оказаться в подчиненном положении, а данные и связанное с ними получение выгоды будут сосредоточены в руках нескольких глобальных цифровых корпораций и других многонациональных предприятий, которые контролируют данные. Существует опасность того, что они просто станут поставщиками необработанных данных для глобальных цифровых платформ, при этом им придется платить за цифровой интеллект, полученный с помощью их данных.

...и отсутствует общее понимание того, что представляют собой и как могут функционировать данные и их международные потоки

Несмотря на важную роль, которую играют данные в развивающейся цифровой экономике, не существует общепризнанной концепции «данных», что может привести к путанице и затруднить проведение аналитических исследований и дискуссии по стратегическим вопросам. Данные представляют собой особый ресурс, обладающий определенными чертами, которые отличают его от товаров и услуг. Данные отличаются неосвязаемостью и неконкурентностью: это означает, что многие люди могут использовать одни и те же данные одновременно или через какое-то время, при этом не исчерпывая их. В то же время доступ к данным может быть ограничен техническими или юридическими средствами, что приводит к разной степени исключаемости. Например, данные, собранные крупными мировыми платформами, не всегда доступны для использования другими, что дает владельцам платформ монопольное положение, позволяющее извлекать выгоду из этих данных. Кроме того, совокупная стоимость данных зачастую может быть больше, чем сумма стоимости отдельных данных, особенно в сочетании с другими, дополнительными данными. Кроме того, собранные необработанные данные могут иметь «отложенную» стоимость, поскольку они могут стать ценными, если с помощью этих данных можно будет решить новые вопросы, которых



не было раньше. Чем более подробными и детализированными являются данные, тем большему числу целей они могут служить в результате фильтрации, агрегирования и комбинирования различными способами, которые используются для получения различных результатов.

Более того, данные носят многоплановый характер. С экономической точки зрения они могут приносить не только частную выгоду тем, кто собирает и контролирует данные, но и общественную выгоду экономике в целом. И последнее не может быть обеспечено только с помощью рынков. Кроме того, частные доходы, полученные благодаря использованию данных, распределяются крайне неравномерно. Как следствие возникает необходимость в разработке политики, направленной на поддержку целей в эффективности и справедливости. Однако необходимо учитывать и неэкономические аспекты, поскольку данные тесно связаны с неприкосновенностью частной жизни и другими правами человека, а также с вопросами национальной безопасности, все из которых требуют внимания.

Понимание данных и их потоков требует взгляда на них с разных сторон. Во-первых, всегда существовали *данные и информация, связанные с торговыми сделками*, такие как данные фактурирования, банковские реквизиты, наименование и адрес получателя, которые в основном предоставляются добровольно и редко создают проблемы, связанные с политикой, до тех пор, пока новые игроки в цифровой экономике работают по тем же правилам, что и обычная экономика. Во-вторых, *необработанные данные*, собранные в отношении отдельных видов деятельности, товаров, событий и действий, сами по себе не имеют стоимости, но могут создавать стоимость после группировки, обработки и монетизации или использования в общественных целях. В-третьих, преобразование необработанных данных в цифровой интеллект — в виде статистических данных, баз данных, результатов аналитической обработки данных, информации и т. д. — приводит к получению *«информационных товаров»*, которые при продаже в другие страны могут рассматриваться в структуре статистических данных о торговле как услуги.

Существуют также различные таксономии, в которых типы данных классифицируются по различным критериям. Важные различия связаны с тем, собираются ли данные в коммерческих целях или для государства, используются ли они компаниями или государственным сектором, к какому периоду они относятся — настоящему или прошлому, являются ли они конфиденциальными или неконфиденциальными,

или же персональными или неперсональными. Классификация данных имеет большое значение, поскольку она важна не только для политики управления данными и их международными потоками, но и для определения вида доступа, который необходимо предоставить каждому типу данных, как на национальном, так и на международном уровне.

Международные потоки данных не являются торговлей и должны рассматриваться иным образом

Из-за особых свойств, которыми обладают данные, к ним необходимо относиться иначе, чем к обычным товарам и услугам, в том числе при международной торговле ими. В новых условиях цифровой экономики данные такие понятия, как право собственности и суверенитет, становятся размытыми. Вместо того чтобы пытаться определить, кто «владеет» данными, важнее понять, кто имеет право на получение доступа к данным, контроль над ними и на их использование.

Существуют значительные сложности в согласовании понятия национального суверенитета, которое традиционно ассоциируется с территорией страны, с отсутствием границ, всемирным охватом и открытостью того цифрового пространства, в котором передаются данные. Цифровой суверенитет зачастую ассоциируется с необходимостью хранения данных в пределах государственных границ, однако взаимосвязь между географией хранения данных и развитием не очевидна. Присвоение территориальной принадлежности международным потокам данных также является сложной задачей. Данные можно лучше понять с точки зрения их совместного использования, а не торговли или обмена.

Управление международной торговлей опирается на статистику, анализирующую номенклатуру, стоимостной объем и географию торговли (включая источник и пункт назначения). Такие методы трудно, если вообще возможно, применять к отслеживанию международных потоков данных, для которых отсутствуют официальные статистические данные. Ввиду характера данных их трудно анализировать с использованием устоявшегося понятийного аппарата международной торговли между разными территориями (например, правил происхождения). Согласно Руководству по измерению цифровой торговли, разработанному несколькими международными организациями, перемещение необработанных

данных, которые не связаны с обменом определенными товарами или услугами, не включается в понятие «цифровой торговли».

Помимо технических проблем, связанных с выявлением международных потоков данных, существуют также политические и культурные проблемы. Для многих классификаций данных, которые можно выделить, отсутствуют согласованные на международном уровне определения. Из-за этого иногда бывает сложно определить, как следует классифицировать потоки данных. Например, расхождения в определениях могут привести к большой разнице в объеме потоков данных, которые относятся к персональным данным. Хотя данные тесно связаны с торговлей и могут предоставить значительные конкурентные преимущества тем, кто способен извлечь из них выгоду, международные потоки данных сами по себе не являются ни электронной, ни обычной торговлей и не должны регулироваться исключительно в данном качестве.

Владение данными приводит к информационным преимуществам, которые создают новые причины возможных сбоев рынка в экономике, основанной на данных, включая эффекты масштаба и диверсификации, а также сетевые эффекты. Информационная асимметрия, присущая экономике данных, кажется неустранимой, поскольку не существует рыночных решений для ее коррекции. Важную роль также играют другие противоречия, связанные с этикой данных, в том числе между созданием стоимости за счет использования данных и контролем за данными населения, а также между фильтрованием данных и цензурой. Как следствие, большое значение имеет управление данными и их потоками. Однако, хотя установление соответствующих правил в отношении международных потоков данных в нужный момент может быть полезно для того, чтобы гарантировать права на данные, уменьшить структурные проблемы и поддержать экономическое развитие, нет единого мнения о том, какой стратегический подход следует использовать.

Большое влияние разных подходов к регулированию данных и их международных потоков

Подходы к регулированию потоков данных — и в более общем плане цифровой экономики — среди основных экономических и геополитических игроков в цифровой экономике значительно различаются, и на региональном и международном уровне, за редким исключением, нет консенсуса по их поводу. Наибольшей популярностью в мире пользуются три основных подхода к управлению. Подход,

который применяется в Соединенных Штатах, если его описывать в несколько упрощенной форме, заключается в контроле над данными со стороны частного сектора. В китайской модели упор делается на контроле над данными со стороны государства, в то время как в Европейском союзе — со стороны частных лиц исходя из основных прав и ценностей. В настоящее время между этими центрами имеются трения, особенно между Соединенными Штатами и Китаем. Кроме того, глобальные цифровые корпорации стремятся к расширению своих собственных экосистем данных.

Ведется гонка за превосходство в сфере технологических разработок, поскольку ее победитель сможет получить экономическое и стратегическое преимущество, контролируя данные и связанные с ними технологии, особенно в сфере ИИ. В этих условиях существует опасность фрагментации цифрового пространства и Интернета. В общем и целом, существует опасность возникновения перегородок в цифровой экономике данных, что противоречит первоначальному духу Интернета как свободной, децентрализованной и открытой сети. Это было бы неоптимально с экономической точки зрения, так как функциональная совместимость могла бы принести гораздо больше преимуществ.

Фрагментация цифровой экономики данных будет препятствовать научно-техническому прогрессу, а также приведет к снижению конкуренции, возникновению олигополистической структуры рынка в одних странах и к усилению влияния государства в других. Это могло бы иметь значительные отрицательные последствия для большинства развивающихся стран. Фрагментация приведет к сокращению возможностей для предпринимательской деятельности, так как доступ пользователей и компаний к цепочкам поставок усложнится, а перемещение данных в другие страны будет ограничено. Кроме того, возникнет больше препятствий для сотрудничества между разными странами.

Несмотря на опасность фрагментации, существуют некоторые признаки возможного сближения между главными центрами информационной экономики. Например, несмотря на свою ориентацию на свободный рынок, Соединенные Штаты предприняли шаги по ограничению доступа на свой рынок некоторых иностранных компаний, деятельность которых связана с данными, и установлению запрета на соответствующий отток данных из своей страны. Вместе с тем в Китае начинают появляться некоторые признаки большей



открытости в отношении потоков данных. Окончательный результат трудно прогнозировать, и он зависит от политической воли всех стран найти решение, выгодное для всех.

У стран могут быть различные законные основания для регулирования государством международных потоков данных, такие как защита частной жизни и другие права человека, национальная безопасность, а также цели экономического развития. До тех пор, пока не будет создана надлежащая международная система, регулирующая эти потоки, некоторые страны могут не видеть альтернативы ограничению потоков данных для достижения определенных целей государственной политики. Однако локализация данных не приводит автоматически к созданию добавленной стоимости внутри страны. Взаимосвязь между местом хранения данных и созданием стоимости неочевидна — необходимо учитывать не только выгоды, но и издержки. Анализ политики государств показывает, что здесь, как правило, между ними имеются различия в зависимости от технологических, экономических, социальных, политических, институциональных и культурных особенностей каждого из них.

По мере того как данные и их международные потоки занимают все более заметное место в мировой экономике, необходимость в глобальном управлении становится все более насущной. К сожалению, из-за расхождений во взглядах и мнениях в отношении их регулирования международная дискуссия в настоящее время зашла в тупик. Несмотря на растущее число торговых соглашений, касающихся потоков данных, между основными игроками цифровой экономики по-прежнему существуют разногласия. Среди членов Группы 20 имеются противоположные мнения не только по вопросам существа (например, в отношении мер по локализации данных), но и по процедурным вопросам.

Между тем полярные мнения в отношении международных потоков данных не принесут пользы, поскольку ни жесткая локализация, ни полностью свободное перемещение данных, скорее всего, не будут соответствовать интересам стран, связанным с достижением различных целей развития. Регулирование в данной области должно быть переосмыслено, чтобы найти основу для «золотой середины». В новых правилах должны будут учитываться все аспекты данных, как экономические, так и неэкономические. Они должны выходить за рамки торговли и рассматривать потоки данных комплексно, принимая во внимание возможные последствия для прав

человека, национальной безопасности, торговли, конкуренции, налогообложения и общего управления Интернетом. В этой связи возникает вопрос о том, какой международный форум подходит для рассмотрения информационной политики в интересах развития.

Существуют веские причины для глобального управления данными и их международными потоками

Существуют весомые аргументы в пользу глобальной системы управления данными, которая дополнила бы другие уровни управления данными. Основные доводы и причины можно резюмировать следующим образом:

- Глобальное управление данными позволит обеспечить обмен данными в мире и создать общественные блага, благодаря которым можно будет решить основные глобальные проблемы развития, такие как бедность, болезни, голод и изменение климата.
- Международная техническая координация — в идеале на глобальном уровне — необходима, чтобы избежать дальнейшей фрагментации инфраструктуры Интернета и цифрового пространства.
- Глобальное управление данными играет все более важную роль в связи с внедрением пятого поколения мобильной связи (5G) и Интернета вещей, а также ускорением цифровизации, которое подстегнула пандемия COVID-19. Эти тенденции расширяют возможности сбора и монетизации данных в глобальном масштабе. Без согласованной системы международного управления, необходимой для укрепления доверия, это может привести к откату назад в сфере обмена данными. Это также способно усилить уже существующую обеспокоенность по поводу отсутствия прозрачности в цепочке создания стоимости данных и неравномерного распределения выгод от использования данных.
- Принятие государствами все большего числа законов о международных потоках данных создает неопределенность и повышает затраты на их соблюдение, что может быть особенно губительным для микро- и малых предприятий, особенно в развивающихся странах. Взаимосвязанный характер и высокая



степень глобальной взаимозависимости в цифровой экономике данных означают, что в этой области законодательство одних государств оказывает сказывается на других странах.

- В условиях отсутствия международного управления цифровыми платформами саморегулирование привело к формированию рыночных структур, определяемых платформами главным образом в своих интересах, что имеет разнообразные последствия для развития и политики. Все более глобальный охват крупных платформ и влияние, которое они оказывают, еще больше затрудняют решение соответствующих проблем политики для любой отдельно взятой страны.
- Необходимо разработать всестороннюю и последовательную оценку рисков, факторов уязвимости и результатов бизнес-моделей цифровых платформ, в частности платформ социальных сетей, на фоне все большего вреда, наносимого в сети Интернет во всем мире.
- Глобальный подход к управлению данными необходим для того, чтобы не допустить усиления давнего неравенства, которое испытывают развивающиеся страны, в пространстве цифровых данных. Важно гарантировать, чтобы их местные знания, интересы и мнения были надлежащим образом представлены в международном диалоге по вопросам глобальной политики.
- В свете взаимозависимости и взаимосвязанности глобальной архитектуры Интернета будущее международных потоков данных не должно определяться лишь небольшим числом крупных стран.

Цифровизация создает не только глобальные возможности, но и глобальные проблемы, которые требуют международных решений, позволяющих использовать положительные и уменьшать отрицательные последствия. Успешное международное управление данными служит необходимым условием для того, чтобы они способствовали достижению экономических, социальных и экологических целей Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года, в центре внимания которой находятся люди.

Усилия по выработке международного подхода к управлению данными и их международными потоками должны затрагивать ряд

основных стратегических областей и приоритетных направлений, включая следующие:

- Формирование единого представления об определениях основных понятий, связанных с данными.
- Установление условий доступа к данным.
- Совершенствование методов оценки стоимости данных и их международных потоков.
- Формирование отношения к данным как к (глобальному) общественному благу.
- Изучение новых форм управления данными.
- Согласование прав и принципов, связанных с цифровыми технологиями и данными.
- Разработка норм, связанных с данными.
- Расширение международного сотрудничества в вопросах управления платформами, в том числе в отношении политики конкуренции и налогообложения в цифровой экономике.

Для решения задачи, связанной с международным управлением данными, необходима новая институциональная структура

Существующие на международном уровне институциональные рамки не подходят для глобального управления данными с учетом его отличительных особенностей и целей. Для того чтобы оно было результативным, по-видимому, необходима новая глобальная институциональная структура, в которой сочетались бы многосторонние усилия всех заинтересованных сторон в рамках междисциплинарного подхода.

До недавнего времени международное управление данными и цифровыми технологиями происходило разными путями. Во-первых, большинство вопросов, связанных с управлением Интернетом как коммуникационной сетью рассматривалось на различных форумах с участием многих заинтересованных сторон. Хорошо организованное глобальное интернет-сообщество крайне заинтересовано в подходах к координации интернет-ресурсов и успешном функционировании этой сети сетей. Эти процессы обычно происходят при взаимодействии их участников на равноправной основе.



Во-вторых, аналогичным образом, Конвенция № 108 Совета Европы предусматривает проведение форума, на котором правительства стран, регулирующие органы, заинтересованные стороны из частного сектора и представители гражданского общества могут получать информацию и обмениваться мнениями в отношении пропаганды и совершенствования Конвенции.

В-третьих, в условиях увеличения международных потоков данных правительства стремятся включить управление ими в правила международной торговли. Эти процессы предполагают проведение переговоров между подписавшими сторонами о своде правил, которые могут охватывать механизмы разрешения споров. По сравнению с двумя другими путями, упомянутыми выше, отличительной особенностью торговых соглашений является ограниченная прозрачность, поскольку переговоры, как правило, проходят в закрытом режиме с незначительным участием негосударственных заинтересованных сторон.

В качестве альтернативы управлению с опорой на существующие организации все чаще звучат призывы к созданию координационного органа, занимающегося оценкой и развитием всестороннего международного управления цифровыми технологиями и данными и обладающего соответствующими компетенциями. Следует признать, что нынешние международные учреждения были созданы для других условий, что в новом цифровом мире доминируют нематериальные активы и что необходимы новые структуры управления.

Достичь взаимопонимания и выработать глобальные решения будет непросто. Действительно, в современную эпоху популизма, антиглобалистских настроений и конкурирующих корыстных интересов, связанных с получением ренты от использования цифровых технологий и данных, предложение о создании нового международного органа может показаться обреченным на провал. Тем не менее с учетом всех этих факторов вступление на новый международный путь, который приведет к управлению цифровыми технологиями и данными, становится как никогда важным.

Усиление перегородок в цифровой сфере или их еще большее умножение сделало бы и без того хаотичную ситуацию еще более запутанной. Это привело бы к существенному сокращению выгод, которые можно получить благодаря этим технологиям и связанным с ними данным, а также создало бы условия, в которых можно было бы причинить серьезный вред, связанный с нарушением

неприкосновенности частной жизни, кибербезопасностью и другими рисками.

Для того чтобы международный диалог по вопросам управления данными и их международными потоками был бы в полной мере открытым для всех, в идеале он должен проходить под эгидой Организации Объединенных Наций, которая является наиболее всеохватным международным форумом в плане представленных в ней стран. В настоящее время развивающиеся страны, как правило, в недостаточной степени представлены в глобальных и региональных инициативах, вследствие чего в ходе обсуждений, посвященных вопросам глобальной политики, их задачи, местные знания и культурный контекст могут остаться без внимания, что приводит к росту неравенства. В Организации Объединенных Наций уже осуществляются различные инициативы, которые имеют отношение к управлению данными, в том числе предложенные Комиссией Организации Объединенных Наций по науке и технике в целях развития, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Форумом по вопросам управления Интернетом и Международным союзом электросвязи. ЮНКТАД также вносит свой вклад по трем основным направлениям своей деятельности: исследовательская работа, усилия по формированию консенсуса и техническое сотрудничество. Для того чтобы Организация Объединенных Наций смогла сыграть свою роль в этом контексте, ей необходимо обеспечить результативную связь с другими текущими процессами и инициативами, возглавляемыми гражданским обществом, научными кругами и частным сектором.

Для того чтобы все могли получить выгоды от использования потоков данных, необходимо приложить больше усилий для устранения разрывов

Все усилия по использованию данных и их международных потоков потребуют должного внимания к разрывам, которые сохраняются в глобальной цифровой экономике. Они имеются не только между странами, но и между заинтересованными сторонами. Например, отсутствие соответствующих компетенций в государственном аппарате напрямую приводит к недостаточному техническому и аналитическому сопровождению разработки нормативно-правовой



базы. Это, в свою очередь, приводит к тому, что правительства не могут успешно выявить как возможности, которые появляются благодаря цифровым технологиям, так и вероятные новые риски и угрозы, а также способы их купирования. Следствием этого может стать увеличение зависимости государства от частного сектора, ориентированного на получение прибыли, при этом демократические ценности и основные права человека будут подорваны. Кроме того, менее развитые страны испытывают трудности из-за того, что теряют своих наиболее квалифицированных специалистов, которые уезжают в развитые страны, и в меньшей степени представлены при обсуждении вопросов мировой политики, что еще больше усугубляет растущее неравенство в мире.

Любая международная система управления международными потоками данных должна дополнять политику стран, направленную на то, чтобы цифровая экономика данных, способствовала развитию, а также быть согласованной с ней. Она должна быть гибкой для того, чтобы страны с разной степенью готовности к получению выгод от использования данных и разным потенциалом, который для этого требуется, имели необходимое политическое пространство при разработке и реализации своих стратегий развития в цифровой экономике данных. В то же время принимаемые в этой связи в странах меры или стратегии в области развития, скорее всего, обречены на провал, если они не будут вписаны в глобальный контекст.

Хотя всем странам необходимо будет выделять больше внутренних ресурсов на расширение своих возможностей по созданию и удержанию у себя добавленной стоимости данных, во многих из них имеющихся финансовых, технических и других ресурсов может быть недостаточно для решения этих задач. Прежде всего, это касается НРС. Хотя пандемия COVID-19 и ее влияние на государственные доходы еще больше уменьшили имеющиеся у государства ресурсы, они же заставили правительства и другие заинтересованные стороны лучше осознать необходимость повышения своей готовности к участию в развивающейся цифровой экономике данных и получению выгод от нее. Это подчеркивает необходимость получения международной поддержки.

Что касается международных потоков данных, то здесь международная поддержка может быть направлена на целый ряд областей. Во-первых, она может способствовать разработке соответствующей нормативно-правовой базы. Например, законодательство в сфере защиты данных и конфиденциальности имеется менее чем в половине всех НРС.

Во-вторых, многим странам необходимо разработать национальные стратегии в области данных и их международных потоков, призванные способствовать получению выгод для экономического развития и в то же время обеспечивать соблюдение прав человека и различных интересов безопасности. В-третьих, могут потребоваться мероприятия по наращиванию потенциала для повышения осведомленности о вопросах, связанных с данными, и их влияния на развитие. Наконец, для достижения справедливых для всех результатов, полученных по итогам диалога в этой области на региональном и международном уровне, развивающиеся страны должны иметь место за столом переговоров, а также средства, необходимые для результативного участия в соответствующих процедурах и встречах.



