



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
24 January 2022
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцать первая сессия

4–8 апреля 2022 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

Проблемы в сфере электронного правительства

**Проблемы в области цифрового управления
и перспективы построения будущего на более
совершенной основе**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Генри Сардаряном и Карлосом Сантисо в сотрудничестве с коллегами по Комитету Ямини Айяр, Ламией Мубайед Биссат, Айгуль Кошербаевой, Девон Роу и Наджат Заррук.

* [E/C.16/2022/1](#).



Проблемы в области цифрового государственного управления и перспективы построения будущего на более совершенной основе

Резюме

Важное место в глобальной повестке дня занимает переоснащение правительств для работы в цифровую эпоху. Кризис, вызванный пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), стал проверкой на прочность для правительств всего мира и способствовал переосмыслению роли государства. Он проверил цифровую устойчивость правительств и ускорил цифровые преобразования. Он также выявил значительное отставание в цифровой сфере как между странами, так и внутри них.

В настоящем докладе высказывается мнение о том, что существует противоречие между обменом информацией как глобальным явлением и физической инфраструктурой, которая имеет территориальную принадлежность и, следовательно, находится под определенным суверенитетом, особенно в контексте хранения, обработки и передачи информации по Интернет-каналам. В отсутствие границ в цифровом пространстве и общепризнанных правил поведения в нем государства с самым высоким уровнем развития цифровых технологий и подконтрольные им организации могут иногда распространять необъективные и вводящие в заблуждение материалы для продвижения собственных интересов и ценностей. Кроме того, множество вредных и вводящих в заблуждение материалов публикуется негосударственными организациями, включая технологические платформы в частном секторе, требующими эффективного регулирования. Это приводит к стремлению все большего числа государств к суверенному контролю над Интернетом, что отражается в их отношении к хранению персональных данных.

Помимо этого, центральное место в глобальных дебатах о будущем правительства в цифровую эпоху занимает более широкая задача обеспечения справедливых и инклюзивных цифровых преобразований, с тем чтобы никто не был забыт. Организация Объединенных Наций может стать одной из важнейших платформ для продвижения ориентированного на интересы людей и основанного на правах человека подхода к таким цифровым преобразованиям, уделяя особое внимание важности укрепления международного сотрудничества для устранения отставания в цифровой сфере.

Для построения будущего на более совершенной основе потребуются укрепить доверие и повысить уровень добросовестности и инклюзивности в сфере государственного управления с учетом всех возможностей и проблем, которые цифровое государственное управление представляет для достижения целей в области устойчивого развития. Это особенно важно с учетом того, что пандемия COVID-19 возложила на государство большую ответственность за обеспечение соблюдения этих принципов, а также обеспечение того, чтобы средства, выделяемые на меры реагирования на чрезвычайные ситуации и восстановление, использовались по назначению. Цифровые решения и решения по работе с данными обладают огромным потенциалом для выявления и пресечения коррупции — одной из самых серьезных политических проблем в мире, и стратегии по борьбе с коррупцией должны занимать центральное место в процессе цифровизации государственного управления в дальнейшем.

I. Введение

1. Важное место в глобальной повестке дня занимает переоснащение правительств для работы в цифровую эпоху. В докладе Генерального секретаря за 2021 год «Наша общая повестка дня» (A/75/982) подчеркивается, что доверие имеет решающее значение для ориентированных на человека и основанных на правах человека цифровых преобразований. В свою очередь, для этого необходимо использовать цифровые новшества для повышения доверия к правительству, обеспечения инклюзивности и укрепления общественного контроля. В докладе Генерального секретаря за 2020 год «Дорожная карта по цифровому сотрудничеству: осуществление рекомендаций Группы высокого уровня по цифровому сотрудничеству» (A/74/821) подчеркивается важность создания потенциала для использования цифровых технологий в целях совершенствования государственной политики и повышения эффективности борьбы с коррупцией.
2. Глобальная цифровая революция, ускорившаяся в условиях пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), способствует заметным преобразованиям технологических и экономических структур и социальных отношений и влияет на развитие систем государственного управления во всем мире.
3. Быстрое развитие науки и техники создало предпосылки для возможного сокращения социально-экономического неравенства на национальном и глобальном уровнях. Хотя новые каналы и способы коммуникации многократно повысили информационную взаимосвязанность во всем мире, они также способствовали распространению дезинформации и росту угроз безопасности государств, которые стремятся защитить такие каналы от иностранного вмешательства.
4. Многие аспекты глобальной цифровой экономики явно свидетельствуют о противоречии между обменом информацией как глобальным явлением и физической инфраструктурой, которая имеет территориальную принадлежность и, следовательно, находится под определенным суверенитетом. Это противоречие проявляется при хранении и обработке информации и ее передаче по Интернет-каналам.
5. В свою очередь пандемия придала технологиям большее значение по сравнению с той ролью и влиянием, которое им обычно отводило общество. Прежде чем государствам и людям из-за начала пандемии пришлось буквально за несколько дней реорганизовать свою повседневную жизнь, технологии считались средством, поддерживающим непрерывный экономический рост и делающим жизнь человека более комфортной и, по сути, создающим дополнительные возможности для функционирования экономических и социальных систем. Сейчас технологии кажутся единственным способом спасти общественные институты от полного краха в условиях обязательного режима ограничений и изоляции.
6. Взяв на себя центральную роль в организации борьбы с пандемией, власти многих стран мира оказались чрезвычайно зависимы от информационно-коммуникационных технологий и Интернет-индустрии, а также соответствующих компаний. Онлайн-услуги, такие как заказ и доставка еды через Интернет-платформы, услуги видеоконференций, облачные сервисы обмена файлами и рассылки по электронной почте, сделали возможными удаленную работу и успешную массовую самоизоляцию граждан.

II. Важнейшие вопросы цифрового развития

A. Поддержание баланса между глобальной цифровизацией и национальными интересами

7. Исторически сложился серьезный дисбаланс в географическом распределении базовой инфраструктуры Интернета и национальной принадлежности его основных игроков, подавляющее большинство из которых находится под юрисдикцией Соединенных Штатов Америки. С учетом практики введения односторонних санкций против разных стран растет число стран, которые стремятся создать альтернативный защищенный контур так называемого «национального, суверенного Интернета».

8. В настоящее время страны-лидеры в области цифровизации предлагают другим странам благоприятные условия только для создания инфраструктуры, необходимой для перехода к цифровому будущему. Тем самым они обеспечивают подключение к собственным решениям, таким как платежные системы и системы хранения данных и электронного управления документацией. Более того, они обеспечивают себе неограниченный и практически бесплатный доступ к большим данным, получая от этого прямую экономическую пользу — дополнительное преимущество в разработке средств искусственного интеллекта и нейронных сетей, а также эффективных инструментов управления.

9. Пользуясь отсутствием границ в цифровом пространстве и общепризнанных правил поведения в нем, государства и подконтрольные им организации могут иногда распространять необъективные и вводящие в заблуждение материалы для продвижения собственных интересов и ценностей.

10. Пандемия COVID-19 выявила огромный риск монополизации доступа к важнейшим технологиям, таким как платформы для удаленной работы в сфере образования и государственных услуг. Это предполагает необходимость глобального регулирования для обеспечения равного доступа и предотвращения ситуации, когда одно государство, где расположены корпорации, может ограничить функционирование этих технологий в других странах посредством национального регулирования. Помимо мотивации государств к развитию собственной цифровой инфраструктуры, важно также создать транспарентные правила глобального доступа к этим важным услугам, используемым во всем мире, и помочь (развивающимся) странам преодолеть трудности в доступе, вызванные не только пандемией, но и изменениями в современной экономике.

B. «Никто не должен быть забыт»

11. Человечество уже вступило в цифровую эру, но из-за отставания в цифровой сфере и отсутствия доступа к Интернет-ресурсам у некоторых государств и групп населения могут возникнуть проблемы в развитии государств и групп населения внутри государств, решить которые будет не менее сложно, чем в период индустриального общества. Доступ к Интернету сегодня должен рассматриваться как такое же значимое право человека, как и любое другое, например право на свободное передвижение или на труд.

12. Самым простым решением для организации дистанционного обучения было проведение очных занятий в формате видеоконференций. Тем не менее очевидно, что в семьях с двумя или тремя детьми, одним персональным компьютером и небольшой жилплощадью одновременное обучение нескольких школьников или студентов стало практически невозможным. В тех регионах, где

качество Интернет-соединения оставляло желать лучшего, дети, по сути, были лишены нормального доступа к образовательному процессу или полностью исключены из него.

13. Отчасти это можно объяснить кризисным характером пандемии, невозможностью подготовиться к ней заранее и ее неожиданным масштабом. При этом все более широкой поддержкой пользуется идея о том, что образование может быть переведено в удаленный формат на систематической основе, особенно в связи с тем, что пандемия продолжается. Например, несколько университетов могут записывать материалы в видеоформате, готовить методические программы и отправлять их в менее известные университеты, где задача преподавательского состава будет заключаться только в ознакомлении студентов с присланными записями и материалами. Вместе с тем цифровизация образования посредством сокращения или исключения прямого контакта со студентами может стать первым шагом к значительному снижению результатов обучения будущих выпускников.

14. Важность цифровизации в сфере государственных услуг представляется очевидной для современного государственного управления и подразумевает использование онлайн-технологий для предоставления доступа к огромному количеству его функций и услуг. С одной стороны, это сокращает затраты времени и средств граждан на получение доступа к услугам; с другой — создает еще более высокий спрос на равный доступ к Интернету и онлайн-платформам. Кроме того, следует отметить, что государствам, которые решили передать предоставление онлайн-услуг на внешний подряд частным корпорациям, необходимо обеспечить жесткое регулирование для защиты персональных данных граждан на национальном уровне, чтобы убедиться, что их права не нарушаются по коммерческим или любым другим причинам.

С. Стратегии использования новых технологий для развития электронного правительства

15. Стремление все большего числа государств к суверенному контролю над Интернетом отражается в их отношении к хранению персональных данных. Различные национальные законы регулируют необходимость хранения персональных данных всеми операторами Интернета на серверах, расположенных в национальной юрисдикции (например, Общий регламент Европейского союза о защите данных). Одним из важнейших вопросов в продвижении вперед является обеспечение понимания правительствами принципов и способов обеспечения безопасности персональных данных, а также регулирования в области больших данных.

16. Одним из основных направлений цифровизации государственного управления и услуг является развитие искусственного интеллекта. Регулирование сферы его применения должно не препятствовать технологическому прогрессу, а, наоборот, способствовать ему. В частности, следует избегать введения полных и необратимых запретов на использование определенных технологий искусственного интеллекта в гражданской сфере. Вместо этого следует обеспечить принятие мер для предотвращения возможных негативных последствий использования искусственного интеллекта. Проведение регулярной оценки всего жизненного цикла искусственного интеллекта позволяет найти решения, направленные на снижение рисков, связанных с этими технологиями.

17. Организация Объединенных Наций может стать крайне важной платформой для решения вопросов и устранения рисков, связанных не только с развитием искусственного интеллекта, но и с цифровым государственным

управлением и цифровой экономикой в целом. Она должна и далее содействовать активному сотрудничеству между государствами совместно с другими партнерами, такими как Группа двадцати¹ и Организация экономического сотрудничества и развития², в целях создания возможностей для расширения защиты прав потребителей. В будущем можно рассмотреть возможность заключения международного соглашения о введении единого международного налога на транснациональные корпорации, работающие в цифровой среде, и установлении минимальной ставки налога на прибыль в размере 15 процентов в рамках плана действий по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли из-под налогообложения.

III. Включение вопросов доверия и добросовестности в цифровое управление

18. Для построения будущего на более совершенной основе потребуется укрепить доверие и повысить уровень добросовестности и инклюзивности в правительстве с учетом всех возможностей и проблем, которые представляет цифровое государственное управление. Для перехода к цифровым технологиям крайне важно обеспечить, чтобы никто не был забыт и чтобы интересы людей и их права лежали в основе преобразований, стимулируемых передовыми технологиями и стремительным ростом объема данных. Движущей силой перемен должны быть люди, а не технологии.

19. Кризис, вызванный COVID-19, ускорил цифровые преобразования в работе правительств по всему миру, дав новый импульс для их переосмысления, повышения их устойчивости и доверия к ним. Для этого будет необходимо использовать цифровые новшества и создать потенциал для использования цифровых технологий в целях совершенствования государственной политики, предоставления государственных услуг и борьбы с коррупцией.

20. Переход к цифровым технологиям, ускоренный кризисом, выдвинул на первый план три важнейшие проблемы переосмысления роли правительства в цифровую эпоху в условиях резкого расширения роли государства в экономике:

а) Доверие. Завоевание или восстановление доверия к правительству будет играть главную роль и будет возможно благодаря разработке надлежащей государственной политики и предоставления более качественных услуг для всех с помощью заслуживающих доверия и повышающих доверие технологий государственного управления. Наступил критический момент, когда то, как правительства управляют технологиями и персональными данными и регулируют их, укрепит или еще больше подорвет доверие к правительству.

б) Инклюзивность. Доверие к правительству в цифровую эпоху также означает, что никто не должен быть забыт или исключен из перехода к цифровым технологиям на основе процессов, ориентированных на интересы людей и отражающих реалии общества, особенно в развивающихся странах. Крайне важно избежать цифровой изоляции и увеличения отставания в цифровой сфере,

¹ Под председательством Италии в 2021 году министры стран Группы двадцати и ее целевая группа по цифровой экономике приняли ряд руководящих принципов по цифровой экономике и электронному правительству, в которых особое внимание уделяется искусственному интеллекту.

² Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) приняла руководящие принципы по искусственному интеллекту в 2019 году.

в частности посредством оказания поддержки тем, кто испытывает дефицит данных³.

с) Добросовестность. Для укрепления доверия к правительству также требуется усилить общественный контроль, особенно в связи с тем, что пандемия также подразумевает увеличение роли государства, с тем чтобы средства, выделяемые на реагирование на чрезвычайные ситуации и восстановление, использовались по назначению. Цифровые решения и решения по работе с данными обладают огромным потенциалом для выявления и пресечения коррупции — одной из самых серьезных политических проблем в мире, а стратегии по борьбе с коррупцией должны занимать центральное место в процессе цифровизации государственного управления.

IV. Цифровизация как стратегия борьбы с коррупцией

21. Цифровизация может повысить уровень добросовестности и активизировать глобальные усилия по борьбе с коррупцией, чему способствует более рациональное использование данных и развитие анализа данных о добросовестности. Для лиц, ответственных за политические реформы, в странах с развивающейся экономикой цифровые технологии быстро становятся их главным союзником в усилиях по борьбе с коррупцией и совершенствованию государственных структур и услуг.

A. Профилактические меры и побочные эффекты цифровизации

22. Быстрое распространение технических новшеств в области обеспечения добросовестности привлекло внимание общественности. Тем не менее наиболее значительные преимущества в деле обеспечения добросовестности могут проявляться в менее очевидной форме и часто являются следствием достижений в области цифровизации государственного управления, которые изначально сокращают возможности для коррупции. В странах с развивающейся экономикой расширение спектра цифровых государственных услуг и цифровизация социальных выплат оказали значительное влияние на коррупцию в бюрократической сфере.

23. В развивающихся странах мелкое взяточничество при оказании повседневных государственных услуг в наибольшей степени сказывается на качестве жизни и доверии к учреждениям. Для физических лиц и малых предприятий затраты на бюрократическую волокиту могут быть значительными. По данным организации «Трансперенси интернешнл», в 2017 году треть жителей Латинской Америки заплатили взятку, чтобы получить доступ к государственной услуге, на которую они имели право⁴. По оценкам Всемирного банка, в Мексике в 2019 и 2020 годах расходы на бюрократию и бремя регулирования на федеральном уровне составили 3,4 процента от объема ВВП⁵.

24. Ценным побочным эффектом цифровизации является сокращение возможностей для произвольного вмешательства коррумпированных государственных

³ См. OECD, *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation* (2021).

⁴ См. Transparency International, *People and Corruption: Latin America and the Caribbean* (2017).

⁵ См. González Briseño, A., and Alejandro Espinosa-Wang, “Mejorar la regulación empresarial en estados y municipios de México para una recuperación rápida y sostenible”, World Bank Blogs, 17 June 2021.

должностных лиц за счет автоматизации внутренних бюрократических процессов и снижения зависимости от процессов, предполагающих работу с бумажными носителями информации и личное взаимодействие. Кроме того, цифровизация предусматривает упорядочение бюрократических процессов путем упрощения административных процедур и оптимизации процессов. Цифровизация и упрощение бюрократических процедур в совокупности повышают как уровень транспарентности, так и надежность. Помимо этого, правительства внедряют цифровые платежные решения для оплаты государственных услуг, что еще больше сокращает личное взаимодействие. В 2015 году Аргентина решила перейти на безбумажный формат работы, переведя административные процедуры в цифровой формат, внедрив цифровую аутентификацию и расширив спектр цифровых услуг. Программа упрощения процедур была направлена на производственный сектор, чтобы сократить масштабы бюрократической волокиты, с которой сталкивается частный сектор. Она обеспечила экономию средств в производственном секторе, по оценкам, в размере 2,1 млрд долл. США⁶.

25. Еще одним последствием цифровизации государственного управления является расширение спектра цифровых государственных услуг, доступных непосредственно в онлайн-режиме и на комплексной основе, то есть перевод всей административной процедуры в онлайн-режим, что позволяет осуществлять и контролировать ее в удаленном режиме. Цифровизация государственных услуг позволяет правительствам повысить эффективность и результативность предоставления услуг, а также сократить масштабы бюрократической волокиты и мелкой коррупции, ограничив свободу действий. Мексика перевела в цифровой формат выдачу свидетельств о рождении, а Аргентина — водительских прав; эти две имеющие важное значение государственные услуги особенно уязвимы перед вымогательством взяток, когда люди стремятся ускорить процесс получения любого из этих документов.

26. Более того, цифровизация может уменьшить информационный дисбаланс между правительствами и предприятиями. Цифровизация государственных услуг способствует автоматическому генерированию более точных данных о препятствиях и факторах уязвимости в предоставлении государственных услуг. Она позволяет отслеживать осуществление административных процедур на различных этапах и деятельность вовлеченных в них многочисленных государственных структур. Это особенно важно для услуг, имеющих большое значение для экономической деятельности, таких как выдача лицензий на ведение бизнеса и разрешений на строительство и регистрация собственности.

27. Кроме того, цифровизация в сфере государственного управления позволила добиться значительных успехов в деле борьбы с коррупцией в том, что касается реализации социальной политики и программ по борьбе с бедностью. Цифровизация различными способами способствует осуществлению социальных программ и программ по борьбе с бедностью, а именно облегчает биометрическую идентификацию бенефициаров, упрощает процедуру государственных выплат и повышает эффективность отслеживания перевода средств бенефициарам. В частности, внедрение цифровых реестров, цифровой идентификации и цифровых переводов повысило точность программ выплат государственных пособий и сократило масштабы перенаправления государственных средств.

28. Цифровизация реестров бенефициаров помогла повысить адресность системы социальных выплат и исключить бенефициаров, не имеющих права на их получение. В Южной Африке, например, правительства на уровне провинций

⁶ См. Ghersinich Eckers, J., “Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina”, Policy Brief 21, Development Bank of Latin America (2020).

используют биометрические смарт-карты на основе отпечатков пальцев для выплаты пенсионных пособий и социальных пособий. К 2013 году Южноафриканское агентство по вопросам социального обеспечения зарегистрировало 20 миллионов получателей социальных пособий. Цифровизация реестра бенефициаров выявила 650 000 неправомочных получателей, что позволило правительству сэкономить более 65 млн долл. США в год⁷.

29. В Индии программа цифровой идентификации «Аадхаар», осуществление которой началось в 2009 году, в настоящее время охватывает 1,15 миллиарда жителей страны с помощью уникальных биометрических идентификаторов, которые позволяют автоматически определять, кто имеет право на участие в той или иной социальной программе. Имеются свидетельства того, что биометрическая идентификация позволила снизить уровень коррупции в реализации программ трудоустройства и пенсионного обеспечения, а также программ субсидирования топлива. Правительство штата Андхра-Прадеш снизило уровень утечки информации в рамках Национальной программы гарантированной занятости в сельской местности в среднем с 30,7 процента до 18,5 процента благодаря ее цифровизации⁸. Электронное правительство также помогло снизить уровень утечки бюджетных средств в индийской программе стимулирования занятости, хотя это не обязательно улучшило результаты программы.

30. Кроме того, цифровая идентификация играет важную роль в пресечении коррупции в контексте других государственных операций, таких как выплата зарплат государственным служащим. Цифровизация реестров государственных служащих способствует сокращению мошенничества при начислении заработной платы в государственном секторе. В 2009 году, когда правительство Афганистана начало переводить зарплату полицейским по мобильному телефону вместо наличных, полицейские впервые начали получать зарплату в полном объеме. Нигерия исключила более 43 000 «работников-призраков» из списка государственных служащих после проверки с использованием биометрической идентификации в 2011 году, что позволило правительству сэкономить 60 млн долл. США⁹. В Гане цифровизация баз данных государственной службы и выплата заработной платы помогла исключить «работников-призраков» и сократить фонд заработной платы в государственном секторе. Цифровизация выплат заработной платы в государственном секторе также имеет важные преимущества с точки зрения добросовестности.

31. Цифровые платежи служат еще одним фактором обеспечения добросовестности в области социальных выплат, поскольку коррупция часто зависит от наличных средств. В 2016 году Индия, например, решила вывести из обращения банкноты крупного номинала, чтобы снизить масштабы уклонения от уплаты налогов и расширить налоговую базу. Вместе с тем переход от наличных средств к цифровым переводам является немаловажной проблемой для развивающихся стран. Обусловленные денежные трансферты являются наиболее широко используемой мерой по оказанию социальной помощи, и многие правительства разработали новые инициативы в связи с COVID-19. Во время пандемии правительства ускорили переход от наличных средств к цифровым социальным платежам, в частности в отношении пенсионных выплат. Предыдущие инвестиции в цифровизацию реестров бенефициаров и социальных выплат сыграли решающую роль в увеличении объемов чрезвычайной помощи во время пандемии. По

⁷ См. Gelb, A., and Anna Diofasi Metz, "Identification revolution: can digital ID be harnessed for development?", Centre for Global Development (2018).

⁸ Muralidharan, K. and others, "Building State capacity: evidence from biometric smartcards in India", *American Economic Review*, vol. 106, No. 10, pp. 2895–2929 (2016).

⁹ См. Gelb, A., and Anna Diofasi Metz.

некоторым оценкам, цифровизация государственных выплат в развивающихся странах может сэкономить сумму в размере около 1 процента от объема валового внутреннего продукта в год, что эквивалентно 220–320 млрд долл. США в год, благодаря сокращению уровня утечки государственных пособий и налоговых платежей, снижению масштабов мошенничества и уклонения от уплаты налогов, а также увеличению экономии средств¹⁰.

В. Цифровые средства, используемые для предотвращения коррупции

32. Цифровые средства, используемые для предотвращения коррупции, включают получающие все более широкое распространение технологии обеспечения добросовестности и анализ данных о мошенничестве. В них предусмотрены цифровые технологии и технологии передачи данных, которые используются специально для выявления, пресечения, сдерживания коррупции и преследования за нее. Технологии обеспечения добросовестности основываются на достижениях в области предоставления доступа к информации и открытым данным в рамках движения за открытое правительство. Анализ данных о мошенничестве способствовал кардинальным переменам как в работе надзорных органов в государственном секторе, так и в работе специалистов по соблюдению нормативных требований в частном секторе. Например, в Дании анализ данных для выявления мошенничества в сфере социального обеспечения позволил сэкономить более 60 млн евро в 2019 году¹¹. Кроме того, более широкие реформы в сфере электронного правительства, особенно в области социальных выплат, могут иметь побочный эффект на обеспечение добросовестности. Соответственно, цифровизация в сфере государственного управления может стать эффективной стратегией по борьбе с коррупцией, зачастую даже если борьба с коррупцией не является ее явной и основной целью.

33. Налоговые органы используют новые технологии, например при электронной подаче документов, чтобы повысить эффективность сбора налогов, укрепить добровольное соблюдение налогового законодательства и предотвратить уклонение от уплаты налогов, а также снизить затраты на обеспечение соблюдения налогового законодательства. Волокита в сфере налогообложения действительно является серьезным препятствием для экономической эффективности и одним из источников коррупции. Упрощение процедуры и снижение обременительности налоговых платежей может принести значительные налоговые выгоды благодаря расширению налоговой базы без проведения налоговых реформ, особенно в странах, где важную роль играет неформальный сектор. В Республике Корея правительство провинции Чхунчхон-Намдо, лауреат Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы в 2018 году, ужесточило требования к раскрытию информации о состоянии бюджета, доходах и расходах на своем веб-сайте. В Кении внедрение платформы для цифровых платежей позволило налоговым органам повысить уровень транспарентности своей деятельности и ограничить возможности для коррупции. Цифровизация способствовала сокращению личного взаимодействия между налогоплательщиками и налоговыми инспекторами и, как следствие, возможностей для взяточничества.

¹⁰ Lund, S., and others, “The value of digitalizing government payments in developing economies”, in *Digital Revolutions in Public Finance*, Sanjeev Gupta and others, eds. (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2017), pp. 305–325.

¹¹ См. European Commission, “Study on public sector data strategies, policies and governance”, annex: case studies (Brussels, 2020).

34. Интеллектуальный анализ данных, искусственный интеллект и анализ данных социальных сетей повышают способность налоговых органов выявлять уклонение от уплаты налогов, особенно в секторах с высоким уровнем риска. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, например, налоговые органы расширили возможности анализа данных для сокращения дефицита по налоговым поступлениям. Принятая в этой стране система «Коннект» (Connect) анализирует данные налогоплательщиков и отслеживает расхождения путем анализа данных социальных сетей, чтобы выявить лиц, потенциально уклоняющихся от уплаты налогов. Затем алгоритм прогнозирования выявляет людей, находящихся в группе наиболее высокого риска совершения налогового мошенничества, и помогает разработать упреждающие меры с помощью «поведенческого подталкивания», которые стимулируют людей изменить свое поведение, например посредством рассылки налоговыми органами писем, напоминающих лицам, потенциально уклоняющимся от уплаты налогов, о важности налогов для финансирования общественных благ. По оценкам, в период с 2008 по 2016 годы эта система обеспечила дополнительные налоговые поступления на сумму 4 млрд фунтов стерлингов¹². Искусственный интеллект и машинное обучение также стали мощными инструментами для пресечения мошенничества. Налоговые органы Мексики выявили 1200 мошеннических компаний и 3500 мошеннических операций в течение трех месяцев после внедрения технологии искусственного интеллекта¹³.

35. Важной областью политики, в которой цифровизация может снизить риск коррупции, является управление земельными активами и реестрами собственности. В Руанде, где управление земельными ресурсами традиционно было пронизано коррупцией, в 2008 году были проведены реформы с использованием цифровых технологий (сначала с упором на картирование и оформление прав собственности на землю, а затем на ведение цифрового земельного кадастра), которые привели к снижению масштабов взяточничества и мелкой коррупции¹⁴. В 2018 году в Грузии 1,5 миллиона свидетельств о праве на землю были опубликованы на платформе с использованием технологии блокчейна, что помогло повысить целостность земельного кадастра, создав не подлежащую изменениям цепочку записей о владении и стоимости, а также не подлежащую изменениям историю сделок с правами на землю¹⁵.

36. Цифровизация государственных контрактов является крайне важной областью политики для внедрения технологии обеспечения добросовестности. Реформы в области обеспечения добросовестности в сфере государственных закупок были усилены передовыми платформами электронных закупок, которые стандартизируют и генерируют большое количество данных. Эти усилия привели к существенному повышению уровня конкуренции и транспарентности в плане личности участников и победителей торгов. Вместе с тем, несмотря на то что электронные закупки снижают административные расходы, повышают конкуренцию среди участников торгов и снижают стоимость контрактов, эмпирические данные об их влиянии на коррупцию в правительстве остаются неубедительными. Отчасти это объясняется тем, что недобросовестные участники

¹² См. Capgemini and HM Revenue & Customs, “Business intelligence technology helps HMRC increase yield” (2017); Vanessa Houlder, “Ten ways HMRC can tell if you’re a tax cheat”, *Financial Times*, 19 December 2017.

¹³ См. Aarvik, P., “Artificial intelligence: a promising anti-corruption tool in development settings?”, U4 Report 2019:1, U4 Anti-corruption Resource Centre (2019).

¹⁴ Shipley, T., “Case study 12: land administration reforms in Rwanda”, in *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption* (World Bank, 2020), pp. 158–162.

¹⁵ Shang, Q., and Allison Price, “A blockchain-based land titling project in the Republic of Georgia: rebuilding public trust and lessons for future pilot projects”, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 12, Nos. 3–4, pp. 72–78 (2019).

торгов способны обойти механизмы антикоррупционного контроля и оказывать неправомерное влияние на менее контролируемых этапах процесса заключения контрактов, таких как пересмотр контрактов.

37. Постепенно государственные подрядные организации перешли от цифровизации процессов торгов к использованию данных о заключении контрактов для предотвращения коррупционных рисков посредством составления карт рисков и рассылки оповещений о них. Они вложили значительные средства в повышение качества и надежности и расширение возможностей повторного использования данных о закупках для анализа. Занимающиеся закупками ведомства более чем 30 национальных и субнациональных правительств, в том числе в Австралии, Чили, Колумбии, Франции и Украине, приняли стандарт открытых данных по контрактам¹⁶, разработанный в 2015 году Партнерством по открытым контрактам, с тем чтобы более эффективно структурировать данные, которые они генерируют на своих платформах электронных закупок, что позволяет анализировать их и выявлять подозрительные схемы и операции.

38. Республика Корея является одним из первопроходцев в области анализа данных о мошенничестве в сфере закупок. Система анализа показателей сговора на торгах, внедренная в стране в 2006 году, стала предшественницей систем анализа бизнес-данных, используемых агентствами по государственным закупкам для выявления картельной практики и сговора на торгах. Эта система прогнозирует вероятность сговора на торгах, анализируя огромное количество данных о торгах, полученных от большого числа государственных учреждений. В 2016 году Украина сделала обязательным для всех государственных учреждений использование своей платформы электронных закупок “ProZorro”, разработанной для тщательной проверки 4500 ежедневных предложений правительства. За первые два года работы платформа “ProZorro” позволила правительству сэкономить 1,9 млрд долл. США и повысила конкуренцию в сфере закупок¹⁷. Совсем недавно некоторые страны, например Парагвай, создали платформы открытых данных для предотвращения мошенничества при заключении контрактов на оказание чрезвычайной помощи, связанных с расходами на COVID-19, включая чрезвычайные закупки, государственные субсидии, государственные контракты и гранты доноров.

39. Эти разработки часто являются частью комплексных платформ открытых данных, предназначенных для отслеживания государственных инвестиций по всей цепочке создания стоимости. Колумбия, например, создала платформу открытых данных для отслеживания использования роялти на добычу полезных ископаемых и инфраструктурных проектов, финансируемых ими. Платформа позволила повысить эффективность государственных инвестиционных проектов и снизить затраты на мониторинг, как для независимых надзорных органов, так и для правительства.

40. Надзорные органы, ревизионные учреждения и антикоррупционные службы также все чаще внедряют технологические решения по обеспечению добросовестности. Ревизионные учреждения все лучше разбираются в использовании аналитических данных о добросовестности для выявления операций с высоким риском и выявления факторов уязвимости с точки зрения коррупции. Ревизионные учреждения Бразилии, Колумбии и Мексики, например, используют искусственный интеллект, чтобы обращать внимание на возможные нарушения в государственных закупках. Алгоритм искусственного интеллекта ревизионного учреждения Мексики способен автоматически выявлять нарушения

¹⁶ См. <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>.

¹⁷ См. OECD Observatory of Public Sector Innovation, “eProcurement system ProZorro” (2016). Available at <https://oecd-opsi.org/innovations/eprocurement-system-prozorro/>.

при заключении контрактов на субфедеральном уровне 7881 затратной организацией страны¹⁸. Тем не менее технологии сами по себе не заменяют четкой правовой базы и активных независимых ревизоров. Хотя новшества в области анализа данных о добросовестности помогают ревизорам более эффективно выполнять свои обязанности, они не отменяют необходимости того, чтобы ревизоры действовали на основе этих знаний и обеспечивали подотчетность.

41. Все чаще работающие на основе данных технологические стартапы стремятся оказать положительное социальное воздействие, сотрудничая с организациями гражданского общества в деле борьбы с коррупцией. Например, стартапы, занимающиеся технологиями обеспечения добросовестности, поддерживают решения по борьбе с отмыванием денег, обеспечению должной осмотрительности и соблюдению нормативных требований, как это было, например, в случае «Панамских документов».

42. В Мексике национальная комиссия по борьбе с коррупцией создала «цифровую рыночную площадку для борьбы с коррупцией» — платформу с открытым исходным кодом, содержащую разнообразные технологические решения по обеспечению добросовестности, которые были предоставлены стартапами или разработанные государственными учреждениями и находятся в свободном доступе для государственных организаций и местных органов власти. Эти решения дополняют цифровые средства обеспечения подотчетности, которые расширяют возможности граждан для надзора за действиями и расходами правительства. Платформы для краудсорсинга, такие как “Decide Madrid” в Испании, “Fund My Community” в Южной Австралии или “Bogotá Participa” в Колумбии, обеспечивают цифровые и открытые инновационные каналы для гражданского участия и составления бюджета на основе широкого участия.

43. Участники системы обеспечения добросовестности все чаще используют передовые технологии и анализ данных в качестве стратегий по борьбе с коррупцией. Среди них выделяются государственные структуры, управляющие государственными ресурсами, такие как министерства финансов, налоговые органы, учреждения, занимающиеся закупками, и институты, отвечающие за обеспечение подотчетности, в число которых входят ревизионные учреждения, организации гражданского общества и, все чаще, гражданские технологические стартапы.

44. Взаимосвязь между цифровизацией и борьбой с коррупцией четко установлена на уровне макрополитики. Цифровизация государственного управления, измеряемая расширением государственных цифровых услуг, как было показано, снижает масштабы коррупции, повышает эффективность работы правительства и улучшает рабочую среду. Тем не менее причинно-следственная связь по-прежнему не установлена, и продолжается сбор данных о влиянии цифровизации на коррупцию. Более того, нелегко выделить преимущества цифровизации для борьбы с коррупцией от повышения эффективности в целом благодаря ей. Поэтому на уровне микрополитики все еще сложно четко определить влияние конкретных реформ в области цифровизации на различные виды коррупционного поведения. Более глубокое понимание того, какие именно стратегии влияют на те или иные виды коррупционного поведения, поможет лицам, ответственным за разработку политики, разработать более эффективные решения для борьбы с коррупцией.

¹⁸ См. Santiso, C., “Hacking corruption in the digital era: how tech is shaping the future of integrity in times of crisis”, (World Economic Forum and Global Future Council on Transparency and Anti-corruption, May 2020).

45. Оценивая влияние цифровизации на борьбу с коррупцией, следует помнить, что цифровизация уже давно стала средством модернизации государственного управления, особенно в области финансового управления, посредством автоматизации налоговой администрации, казначейских операций и государственных закупок. Хотя цифровизация государственного управления ускорила процесс повышения транспарентности, доступа к информации и открытым данным, предотвращение коррупции, как правило, не является основной целью реформ в сфере электронного правительства. Скорее реформы традиционно обусловлены соображениями эффективности для рационализации государственных расходов, особенно в период кризиса и бюджетных ограничений.

46. В дальнейшем будет важно выяснить, какие именно преимущества для обеспечения добросовестности дают различные виды цифровых реформ в контексте различных видов коррупции. Возможности цифровизации в плане борьбы с коррупцией могут варьироваться в зависимости от коренных причин, характера и признаков того или иного вида коррупции.

V. Выводы и рекомендации

47. Цифровизация может укрепить доверие и повысить уровень добросовестности и инклюзивности в сфере государственного управления и поддержать правительства на пути к восстановлению по принципу «лучше, чем было» после пандемии COVID-19 и достижению целей в области устойчивого развития.

48. Значительное ускорение цифровизации государственного управления, вызванное пандемией, является необратимым. Благодаря ему на первый план вышли три важнейшие задачи для построения будущего на более совершенной основе:

- а) обеспечение того, чтобы цифровые преобразования укрепляли, а не подрывали доверие к правительствам как в плане их способности выполнять свои обязательства, так и в плане управления данными людей;
- б) обеспечение того, чтобы они способствовали решению некоторых из наиболее актуальных проблем в работе государственных учреждений, в частности борьбе с коррупцией;
- с) обеспечение того, чтобы переход к цифровым технологиям был инклюзивным, ориентированным на интересы людей и основанным на правах человека и снижал риски увеличения отставания в цифровой сфере внутри стран и между ними.

49. Цифровые новшества, такие как анализ данных и искусственный интеллект, играют важнейшую роль в предотвращении и сдерживании коррупции в цифровую эпоху. В более широком смысле цифровизация государственного управления оказывает важное воздействие на борьбу с коррупцией, поскольку сокращает возможности для взяточничества и снижает уязвимость перед коррупцией. Особенно это касается областей политики с высоким уровнем риска, связанных с управлением государственными финансами. Тем не менее для того, чтобы в полной мере использовать преимущества цифровых преобразований для обеспечения добросовестности, необходимо более тесно увязывать реформы в сфере электронного правительства и стратегии по борьбе с коррупцией. Ниже рассматриваются пять возможных стратегических рекомендаций.

50. Во-первых, лица, ответственные за разработку политики, могут сдерживать коррупцию за счет усиления воздействия цифровых реформ на обеспечение добросовестности. Цифровизация государственного управления может быть

особенно эффективной стратегией по борьбе с коррупцией с меньшим сопротивлением и политическими издержками, особенно в странах с высоким уровнем риска. Преимущества цифровых преобразований для обеспечения добросовестности могут быть значительными и часто имеют долгосрочное структурное воздействие. Их также трудно обратить вспять, поскольку цифровая революция становится повсеместной. Положительные внешние последствия цифровых реформ способствуют предотвращению взяточничества и укоренению добросовестности в работе правительства за счет изменения стимулов и менталитета. Хотя цифровизация менее заметна и труднее поддается измерению, ее внешние последствия для борьбы с коррупцией делают ее более выгодной инвестицией, чем карательные методы уголовного расследования и преследования.

51. Во-вторых, крайне важны политические действия, поскольку сама по себе цифровизация не приводит автоматически к положительным результатам в борьбе с коррупцией. Влияние цифровизации государственного управления на борьбу с коррупцией зависит от того, насколько эффективно соответствующие цифровые и аналитические средства будут использоваться субъектами, занимающимися обеспечением добросовестности, для обеспечения подотчетности. Кроме того, эти цифровые средства должны быть адаптированы к местным условиям и политической экономии, в которой они используются. Ключевое значение имеют институциональные стимулы, потенциал государства и сильное руководство. Для того, чтобы цифровизация служила механизмом по борьбе с коррупцией, не менее важно реформировать аналоговые стратегии, правила и институты.

52. В-третьих, влияние цифровизации на общественный контроль зависит от политического выбора правительств. Цифровизация может повысить уровень транспарентности и обеспечить выполнение обязательств по обеспечению транспарентности, но уровень такой транспарентности как в цифровом, так и в аналоговом мире является политическим решением. Более того, решение о цифровизации в различных сферах политики также является политическим решением, поскольку влияние цифровизации государственных услуг или правил закупок на добросовестность может быть различным.

53. В-четвертых, чтобы направлять цифровые преобразования и эффективно инвестировать в государственные технологические решения и внедрять их, правительствам необходимо укреплять собственные цифровые возможности и опыт. Это также относится к регулирующим органам, которым необходимо модернизировать свои цифровые возможности для оптимизации регулирования и обеспечения соответствия требованиям. Резкое увеличение объема государственных бюджетов на развитие технологий и все более сложный характер цифровых решений способствуют возникновению собственных факторов уязвимости. Зачастую государственные закупки технологий носят сложный характер и чреваты сбоями в реализации, перерасходом средств и попаданием в зависимость от поставщиков. Такие риски часто являются результатом чрезмерного привлечения сторонних технических специалистов для разработки проектов в сфере электронного правительства. Финансовое управление технологиями в области государственного управления требует более пристального внимания.

54. В-пятых, цифровизация создает новые риски с точки зрения коррупции, которые необходимо снижать, например новые цифровые формы коррупции, учитывая, что коррупционные сети также используют технологические новшества. Чем больше правительства используют цифровые технологии, тем больше они подвергают себя риску киберпреступности, атак с использованием вирусов-вымогателей и новых рисков с точки зрения коррупции, связанных с

манипуляциями с цифровыми записями и злоупотреблением цифровой идентификацией. Кибербезопасность является одним из основных рисков в цифровую эпоху.

55. Центральное место в глобальных обсуждениях о будущем правительства в цифровую эпоху занимают более широкие этические проблемы новых технологий, цель которых — никого не забыть. Укрепление доверия к цифровым преобразованиям имеет множество аспектов, включая доверие к способности правительств предоставлять услуги с минимальными затратами; доверие к учреждениям, обеспечивающим предоставление этих услуг инклюзивным, справедливым и эффективным образом, особенно тем, кто больше всего в них нуждается; и доверие к демократии, чтобы снизить риск дезинформации и поляризации, которые создают новые технологии и, в частности, социальные платформы.

56. Организация Объединенных Наций может стать одной из важнейших платформ для продвижения ориентированного на интересы людей и основанного на правах человека подхода к цифровым преобразованиям, чтобы никто не был забыт. Она может способствовать развитию глобального сотрудничества совместно с различными партнерами, такими как Группа двадцати и Организация экономического сотрудничества и развития, в целях создания возможностей для защиты и расширения прав граждан в контексте цифровой экономики и цифровизации государственного управления. Важным шагом вперед является принятие государствами — членами Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в ноябре 2021 года первого глобального стандарта по этике искусственного интеллекта.
