



*Заключение подготовлено экспертной группой*

*Союза ИТ-директоров России*

*4 мая 2012 г.*

## **Экспертиза проекта**

### **«КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ ДО 2020 ГОДА»**

*Файл с названием «Концепция развития механизмов ЭД.doc» был получен по электронной почте из Департамента создания и развития Информационного общества Минкомсвязи России 20 апреля 2012 г. 15:02 по инициативе СоДИТ. Файл содержал документ с названием «Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года» и обозначением, что он является проектом. Поскольку страницы документа не были пронумерованы, ссылки на текст осуществлялись с использованием нумерации параграфов. В экспертизе приняли участие 11 экспертов, имеющих опыт в области управления ИТ, некоторые части концепции обсуждались в более широком составе на региональных клубах ИТ-директоров.*

Эксперты высоко оценили тот факт, что развитие электронной демократии в России начинается с проработки и обсуждения концепции ее развития. Именно отсутствие концептуальной основы было одним из замечаний со стороны экспертов СоДИТ к «системному проекту формирования в Российской Федерации электронного правительства» в 2010 году. Положительным является и то, что вырабатываемая концепция представлена на широкое обсуждение через средства Интернет, что особенно важно в случае обсуждения именно электронной демократии, предполагающей вовлечение населения в решение государственных вопросов.

Первое замечание касается названия документа «Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года» (далее – просто Концепции). Что имеется в виду: развиваем систему электронной демократии или ее механизмы? Второе позволяет снизить уровень требований к документу, поскольку развитие отдельных частей системы (механизмов ее работы) всегда проще, чем развитие всей системы в целом. Возможно, поэтому авторы и вынесли слово механизмы в название всего документа. Вместе с тем, в перечислении задач развития механизмов, а также в основном четвертом разделе, речь будет идти уже о создании единой системы электронной демократии (даже с выделенной аббревиатурой ЕСЭД). На взгляд

экспертов здесь возникает методологический казус, который стоит исправить, и говорить все-таки о развитии единой системы электронной демократии в России, а уже в тексте о конкретных механизмах работы этой системы.

Во введении к Концепции дано определение термина электронной демократии как формы «организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами». На взгляд экспертов такое определение существенно ограничивает понятие e-Democracy (см., например, книгу «Promise and Problems of «E-Democracy», изданную Организацией Экономического Сотрудничества и Развития в 2003 г.), предполагающее использование ИКТ для вовлечения граждан в государственное управление, поддержку демократических процессов принятия решений и укрепления представительной демократии.

В приведенном в Концепции определении предполагается, что электронная демократия обеспечивает новые виды коммуникаций граждан и власти, в то время как международный опыт говорит о том, что инструменты электронной демократии должны менять, прежде всего, саму власть, делать ее более демократичной. Здесь прослеживается та же аналогия, что и при внедрении ИТ в управление производством. Информационные системы не просто дают новые коммуникационные возможности для сотрудников, они позволяют преобразовать саму систему управления предприятием, сделав ее интеллектуальной, перенеся часть оперативных решений на более низкие уровни менеджмента. На взгляд экспертов в окончательной редакции необходимо скорректировать определение электронной демократии, обозначив ее как *систему вовлечения граждан посредством ИКТ в управление государством на всех уровнях (включая и федеральный уровень и местное самоуправление), позволяющую существенно улучшить качество жизни всего общества и его граждан в отдельности.*

В разделе, посвященном факторам развития механизмов электронной демократии, выделены как положительные, так и отрицательные факторы. Показано, что государство на высшем уровне поддерживает демократизацию общества, существенно усиливается вовлеченность граждан в использование современных ИКТ технологий, информатизация стала основой бизнеса и государственного управления. Однако в части отрицательных факторов приводятся лишь «технические» проблемы: отсутствие юридического равноправия электронного и бумажного документов, проблемы с идентификацией и аутентификацией, региональное цифровое неравенство и т.д.

Вместе с тем, одним из основных негативных факторов развития электронной демократии в России является «скрытое» сопротивление демократизации управления со стороны органов власти практически всех уровней. Даже внедрение систем электронных услуг, которые лишь упорядочивают государственное управление, идет с трудом, а что говорить о привлечении к управлению граждан! Понимание проблем распространения электронной демократии в России позволит их решать на этапе внедрения системы.

Эксперты СоДИТ не фиксировали орфографические ошибки и стилистические неточности (хотя они присутствуют в документе), но на один оборот хотелось бы обратить внимание авторов документа. В последнем абзаце второго раздела написано: «...несмотря на **серьезные риски**, которые несут с собой новые информационно-коммуникационные технологии, активное внедрение в современной России механизмов электронной демократии на всех уровнях власти и гражданского участия будет способствовать сближению власти и общества...». Поскольку о серьезных рисках «новых» ИКТ не было сказано ни раньше, ни позже, данная фраза звучит очень зловеще. На взгляд экспертов целесообразно в Концепции уделить отдельное место описанию того, что происходит, когда государство «тормозит» использование средств электронной демократии. В этом случае общество начинает самостоятельно организовываться с использованием современных средств коммуникаций, и встает в оппозицию власти, что ведет часто к деструктивизму и нагнетанию напряженности. Если под словосочетанием «серьезные риски» авторы имели в виду именно это, правильным будет изложить эти риски более подробно.

В третьем разделе Концепции обозначены цели и задачи развития механизмов (см. замечание в самом начале) электронной демократии. Как раз этот раздел иллюстрирует результат слишком узкого понимания термина электронной демократии. Среди целей нет повышения эффективности государственного управления за счет привлечения энтузиазма и экспертных возможностей граждан. Частично это присутствует в описании механизма снижения коррупции и административных барьеров, но борьба с негативными процессами является лишь малой частью демократизации. Нельзя с помощью электронной демократии превращать население в контролеров над чиновниками, так легко создать атмосферу вечного противостояния между властью и обществом. Необходимо выстраивать механизмы реального сотрудничества граждан и госуправленцев – это основная цель развития системы электронной демократии. Помимо целей в Концепции надо доработать и задачи, которые должны подчиняться целям (в документе это не всегда соответствует).

Четвертый раздел является основным во всей Концепции. В первом параграфе представлены основные механизмы электронной демократии. В нем довольно подробно описаны различные инструменты вовлечения населения посредством ИКТ в управление государством. К сожалению, присутствует та же ошибка, что и при определении термина e-Democracy: инструменты электронной демократии рассматриваются как средства коммуникации между гражданами и властью, хотя они должны вовлечь население в управление государством, а не просто донести до чиновников мнение народа. Было бы правильным дополнить этот параграф не только перечислением достоинств современных краудсорсинговых инструментов, но и указанием их недостатков: анонимная распушенность, низкий уровень компетенций, проблемы с выработкой единых решений (частично последнему вопросу уделено внимание). Видение негативных сторон позволит избежать дискредитации инструментов электронной демократии, когда они используются там, где не будут эффективны. Например, с публикацией в Интернете тендеров на закупку стандартных товаров реализуется общественный контроль, а вот публикация в Интернете тендера на реализацию сложного проекта вряд ли даст эффект, поскольку требует общественной экспертизы со стороны сообщества профессионалов.

Переходя к описанию общих принципов, авторы пишут: «Основная часть механизмов электронной демократии может быть реализована в Российской Федерации на базе единой системы электронной демократии, функционирующей в пределах российского правового поля». Возникает вопрос, какие механизмы электронной демократии не могут быть реализованы в рамках единой системы? По всей видимости, авторы проекта под термином «единая система электронной демократии» имеют в виду централизованную программную платформу: «единую общероссийскую информационно-коммуникационную платформу (единую «точку входа») и специальный программно-аппаратный комплекс». Такой подход существенно обеднит все усилия по внедрению элементов электронной демократии, поскольку последняя охватывает многочисленные уровни государственной власти, деятельность ведомств (включая и силовые) и даже государственных предприятий. Необходимо вовлечь в работу все регионы страны, а не пытаться сделать для них просто общий портал, работа которого будет, скорее всего, не востребована.

К сожалению, сведение всей системы электронной демократии к двум составляющим такой единой платформы: «организованная сетевая коммуникация граждан и организаций с органами власти с целью ресурсного обмена» (!) и «организованная сетевая коммуникация граждан друг с другом и институтами гражданского общества» полностью дискредитирует цели и задачи

самой Концепции. Об этом свидетельствуют и параметры единого ресурса, на котором будут размещаться коллективные обращения и ответы на них; все оценки будут накапливаться, и на их основе будут делаться выводы о качестве работы органов власти; должностные лица государственных и муниципальных органов будут обеспечены правом и механизмами доступа ко всем «народным» оценкам; будет иметься возможность использовать «народные оценки» качества работы организаций как один из факторов оценки работы подведомственных организаций и т.д. Граждане вправе оценивать органы власти, высказывать свое мнение, но никаких явных механизмов влияния на государственное устройство и принятие решений здесь нет. Органы власти могут «услышать», а могут и оценить работу своих ведомств по «другим критериям». Пока нет четких границ и механизмов воздействия вовлечения граждан во власть, данная концепция является всего лишь виртуальным инструментом для выявления и снятия очагов «социальной напряженности».

В разделе описания базового набора подсистем целесообразно расширить их набор, сделав его список одним из вопросов самой ЕСЭД к гражданам и группам граждан. Такой подход имманентен природе электронной демократии. Подсистема работы с коллективными обращениями граждан вызывает ряд вопросов: Почему не предусмотрена система индивидуальных обращений? Если все-таки имеются в виду только «коллективные» обращения, то важно прописать, как они формируются. Например, любой гражданин может инициировать обращение. А собрав под ним необходимое количество подписей – сколько? – обращение поступает в соответствующий орган. Или сразу под обращением должны быть подписи, скольких граждан? Что такое коллектив – от 2 человек, от 10? Вопросы модерирования прописаны подробнее, чем инициации. Надо выбрать одинаковый уровень. Вопрос модерирования очень сложный. Возможно, надо просто определить правила таких обсуждений (например, запретить призывы к насилию и разжиганию национальной розни), а по сути проблемы обсуждения не дать возможность модерирования. Не очень понятно насчет документов, имеющих юридическую силу. Возможно, стоит привести примеры или разъяснить.

В описании подсистемы общественных обсуждений официальных документов стоит написать, какие документы будут опубликованы, «отдельные» - непонятно. В описание подсистемы электронных голосований можно добавить – и для расширения и изменения функций ЕСЭД. К фразе «...результаты голосования будут использованы при формировании коллективных обращений» необходимо добавить, кем и каким образом использованы? «Подсистема голосований должна быть защищена механизмами защиты результатов голосований от «накрутки» голосов с помощью

программных средств»: вопросы защиты касаются и других пунктов, их надо либо выделить отдельно, либо прописывать в каждом пункте, а не только в этом.

Экспертная подсистема должна стать одним из основных элементов современной электронной демократии. В отличие от краудсорсинговых схем привлечения граждан, экспертные сети обладают важными особенностями: персонализацией, высоким профессионализмом, возможностью использования для решения сложных управленческих задач и т.д. Однако в концепции эта подсистема прописана очень нечетко. Непонятно, как будут выбираться эксперты и кем. Если пользователями, то тут уж точно надо защищать систему от накрутки рейтинга. Кроме того, пользователи могут не очень понимать область экспертизы и выбрать адекватно экспертов тоже не смогут. Если отраслевые эксперты – «нанятые», то они привлекаются на коммерческой основе. Если убрать слово «нанятые», то непонятно почему они будут делать это бесплатно. Надо, наверное, прописать, что принципы формирования группы экспертов будут осуществлены позже. Или определить их четче.

В описании подсистемы интерактивных электронных сервисов с привязкой предоставляемых сервисов к картографической основе непонятно, какие именно сервисы имеются в виду. Имеются замечания и к подсистеме результатов мониторинга, рейтингов и статистики. «Рейтинг должен коррелировать с мнением граждан о работе органа власти и должен служить основой для формирования «обратной связи» и системы общественного контроля»: непонятно, что значит «коррелировать». «Сотрудники органов власти должны иметь возможность улучшения рейтинга с течением времени за счёт качественной работы по рассмотрению социально-значимых проблем граждан и организаций». Равно как и ухудшения, т.е. рейтинги должны происходить на регулярной основе – так и надо написать. «Рейтинги регионов должны рассчитываться на основании оценок, которые пользователи ставят всем органам власти указанного региона при получении ответов на коллективные обращения и запросы»: могут быть, наверное, и другие рейтинги, не только по результатам ответов на обращения и запросы? «ЕСЭД должна позволять формировать отчеты для руководителей регионов и ведомств о том, как граждане оценивают работу подведомственных структур по рассмотрению обращений и запросов». Может стоит убрать «по рассмотрению обращений и запросов»? Надо дополнить, что результаты опросов и оценок должны обрабатываться с учетом современных методик для таких процедур.

Небольшое замечание для подсистемы «Личный опыт использования сервисов электронной демократии». «Данная подсистема должна быть реализована в виде набора публикаций о решенных проблемах и комментариях

по этим «историям успеха»». А неуспеха? Стоит, наверное, предусмотреть и учет неуспешного опыта. И несколько замечаний по подсистеме блогов. Означает ли это, что любой гражданин может завести в ЕСЭД блог на любую тему? Наверное, нет. Темы должны быть связаны с органами власти и государственными вопросами, наверное. «Наиболее интересные и значимые публикации в блогах могут быть вынесены на главную страницу ЕСЭД.» Кем вынесены? Для кого значимы и кому интересны?

Эксперты отметили как положительный факт то, что в Концепции имеется раздел посвященный мобильной версии ЕСЭД. С целью популяризации ЕСЭД и извещения граждан о наличии данных приложений в репозиториях имеет смысл совместно с разработчиками платформ обеспечить позиционирование приложений мобильных версий ЕСЭД в начале списка рекомендуемых приложений или на стартовой странице репозитория. Приложения также должны быть легкодоступны и на портале ЕСЭД. Функционал мобильных версий должен позволять выполнять основные действия присущие он-лайн версии ЕСЭД. Целесообразно обеспечить наличие двух вариантов пользовательского интерфейса (под медленные и быстрые интернет-каналы), отличающиеся возможностью отображать медиа-файлы в процессе работы с мобильной версией ЕСЭД. Дополнительно стоит предусмотреть возможность конвертации медиа-файлов в файлы, предназначенные для отображения на мобильных устройствах. Пользовательский интерфейс должен также предусматривать наличие адаптированной версии для людей с ограниченными возможностями.

Кроме этого в области создания мобильной ЕСЭД, учитывая высокую популярность социальных сетей в части использования мобильных версий клиентов данных сетей, желательно предусмотреть функцию автоматической выгрузки сообщений в социальные сети указанные в настройках пользователя, что будет дополнительно привлекать граждан к участию в ЕСЭД, а также информировать о ее существовании. В последнее время распространена практика использования подкастингов на мобильных устройствах. Предусмотреть возможность подкастинга интернет-портала системы электронной демократии, посредством, которого можно будет прослушивать содержимое рубрик портала, в частности, прослушивать тексты коллективных обращений и ответов чиновников на эти обращения. Первоначально мобильные версии должны быть построены под основные платформы, с учетом специфических особенностей устройств работающих на данных платформах. В мобильных версиях и на портале ЕСЭД требуется реализовать механизм отправки, сбора и обработки информации об ошибках и/или доработках функционала мобильных версий. Рекомендуется также создать специальный

раздел для обсуждений данных вопросов. Особое внимание должно уделяться скорости устранения ошибок и доработок, так как от этого будет зависеть популяризация пользования мобильными версиями ЕСЭД, а это в свою очередь будет влиять на повышение активности граждан пользования ЕСЭД в целом.

В части обеспечения безопасности ЕСЭД ничего не сказано по поводу доступности информации и обеспечения ее конфиденциальности (есть только технические и программные средства), не понятно как система будет работать с протоколами HTTPS и HTTP. Совершенно непонятно, почему в Концепции вдруг дано указание на использование алгоритма хеширования "md5". Не рассмотрен вариант доступа пользователя НЕ ЧЕРЕЗ интернет. Еще больше замечаний у экспертов вызвал раздел администрирования ЕСЭД. Термины и определения, касающиеся администрирования нечеткие и не согласуются с терминами из других разделов. В разделе 2.1 упоминается *специальный уполномоченный администратор ЕСЭД*, больше он нигде в тексте не упомянут, в разделе 2.9 его нет. Право специального уполномоченного администратора ЕСЭД определять окончательную редакцию документа противоречит правам регионального администратора в разделе 2.9, иных администраторов там нет. Термин *специальный уполномоченный администратор ЕСЭД* не определен.

В разделе 2.1 упоминаются *администраторы ЕСЭД*, у которых *должно быть право отменить те или иные правки при необходимости, зафиксировать конечную редакцию документа, после которой новые правки в документе невозможны, и инициировать отправку окончательной редакции документа в орган государственной власти или орган местного самоуправления*. Это также противоречит правам регионального администратора в разделе 2.9. Термин *администратор ЕСЭД* не определен. В разделе 2.1 упоминаются *администратор портала* и *модератор*. Эти термины нигде не определены, какие у них компетенции из концепции не ясно. На стр.24 указано, что администратору портала должны быть предоставлены расширенные полномочия. Непонятно, по отношению к каким полномочиям они должны быть расширены и насколько. У модератора прописана роль, но непонятно, кто и как назначает модератора, в разделе 2.9 его нет.

В раздел 2.1 упоминается *администратор сайта* – больше он нигде в тексте не упомянут, в разделе 2.9 его нет. Право администратора сайта отменять окончательную редакцию текста коллективного обращения противоречит правам регионального администратора в разделе 2.9, иных администраторов там нет. Термин *администратор сайта* не определен. В разделе 2.1 упоминаются *уполномоченные лица государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления*, больше они нигде в тексте не упомянуты, в разделе 2.9 их также нет. Возможность управления разделом «электронной

демократии» на сайте органа государственной власти или органа местного самоуправления не раскрыта. Эта функция также противоречит функциям четвертого уровня администрирования. В разделе 2.5 опять упоминаются *администратор ЕСЭД*, как одна из категорий пользователей. Из текста можно догадываться, что это системный администратор программного комплекса. Другие администраторы в этом разделе отсутствуют, что противоречит терминологии в остальной части концепции. Вообще раздел 2.5 *Обеспечение безопасности, защищенности и других требований, предъявляемых к системам электронной демократии* представляет собой перечень технических требований для разработчика ПО и из концепции должен быть исключен.

Система администрирования ЕСЭД не должна превратиться в очередной громоздкий бюрократический аппарат с преимущественно ревизорскими функциями. Она должна быть компактной и эффективной, с четко прописанными полномочиями по отношению к существующим институтам власти и самоуправления. В связи с этим встает вопрос, какой штат предусматривается для системы федеральных и региональных администраторов чтобы они могли профессионально выполнять поставленные перед ними задачи? Считаем целесообразным основную нагрузку перенести на краудсорсинг и добровольных общественных контролеров. В качестве инструмента повышения эффективности системы администрирования предлагаем рассмотреть применение технологий коллаборативной фильтрации, рейтингования и отсева спама при публикации и контроле сообщений. У экспертов было много замечаний в области администрирования системы. Укажем общее пожелание: управление ЕСЭД должно быть само построено по принципу электронной демократии, и поэтому этой подсистеме следует уделить особое внимание.

В связи с важностью построения прозрачной и адекватной оценки самой системы, хотелось бы увидеть сбалансированные показатели эффективности, а не их набор, который представляется спорным и не вполне удовлетворяющим даже принципам SMART. Пока не очень понятно как будет считаться «уровень качества, полноты, публичности и оперативности размещения органами государственной власти и органами местного самоуправления официальных ответов на обращения и запросы граждан и организаций в электронном виде». Что означает «уровень экономии ресурсов, в том числе трудозатрат на поддержание коммуникации органов власти с гражданами и организациями за счет перевода ряда интеракций в электронную форму, упрощения процедур электронного взаимодействия и ликвидации излишних административных барьеров». Особенно непонятно, как оценить изменение этого показателя (ведь с течением времени он будет ухудшаться)? Неясно как рассчитать «рост

доверия населения к органам государственной власти, органам местного самоуправления, общественным организациям, представителям экспертного сообщества». Как измерить «снижение уровня социальной напряженности и укрепление практик бесконфликтного взаимодействия государства и гражданского общества»? Зачем нужен показатель роста «популярности среди населения законных практик применения информационно-коммуникационных технологий в сфере общественно-политической деятельности»? Если он меряется уже приведенными показателями (количеством пользователей ЕСЭД и динамикой), зачем тогда его приводить?

В заключение отметим наиболее важные замечания к Концепции. Необходимо расширить определение электронной демократии и целей ее развития до совершенствования управления обществом через широкое вовлечение граждан в систему управления государством посредством ИКТ. Концепция должна описывать развитие полномасштабной системы электронной демократии, а не только одного централизованного ресурса. В концепции не стоит переходить на конкретное описание реализации той или иной функциональности, но должны быть даны характеристики основных инструментов и механизмов так, чтобы система электронной демократии могла развиваться всеми регионами России, на всех уровнях, а также всеми ведомствами, включая деятельность государственных предприятий. Особое место должно быть уделено экспертным сетям, которые призваны дополнить краудсорсинговые модели привлечения населения в области принятия сложных решений (в ведомствах, на государственных предприятиях и т.д.). Администрирование единой системы электронной демократии само должно быть выстроено на базе электронной системы демократии – это будет залогом ее независимости и саморазвития.

Центр ИТ экспертизы *Союза ИТ-директоров России.*

Директор Союза ИТ-директоров России



*Максимова Е.В.,*

e-mail: [maksimova@rucio.ru](mailto:maksimova@rucio.ru), тел.: +7 (922) 221-9907