



11 слишком оптимистичных (и не очень) прогнозов Всемирного банка о цифровых технологиях

Лилия Земнухова

<https://te-st.org/2020/06/10/citizen-engagement/>

Статья обновлена 31 августа 2023



Вовлечение граждан – одна из главных идей развития гражданского общества. Команды международных организаций вроде Всемирного банка пытаются создавать механизмы, которые укрепили бы диалог между властью и обществом. Не удивительно, что ставки делаются на цифровые технологии, если правительства смогут правильно ими распорядиться.

Я прочитала доклад «Citizen Engagement: Emerging Digital Technologies Create New Risks and Value» («Вовлечение граждан: новые цифровые технологии создают новые риски и ценности»), который подготовили эксперты Всемирного банка за 2019 год и делюсь ключевыми идеями. Также даю комментарий к каждому прогнозу в соответствии с российской действительностью. Но сперва давайте разберемся с основными понятиями.

Что такое вовлечение граждан

Вовлечение граждан – это форма взаимодействия между гражданами и государством, где инициаторами выступают чиновники. То есть это инициативы «сверху-вниз»: например, когда горожане могут публично дискутировать на тему распределения городского бюджета или обсуждать решения по градостроительству и реконструкции общественных пространств. Этот подход отличается от концепции гражданского участия (citizen participation) – движение «снизу-вверх», когда жители сами предлагают какие-то локальные решения и занимаются их продвижением.

Представители международных организаций начали обсуждать вопросы вовлечения граждан еще в 1990-х годах. Всемирный банк с 2014 года регулярно обновляет рекомендации для повышения вовлечения граждан. В 2019 году в центре внимания оказались цифровые

технологии и то, какую роль они играют в общественной жизни. Авторы доклада обсуждают оценку рисков в связи с изменением отношения государства и граждан.

11 слишком оптимистичных (и не очень) прогнозов

Ключевой вопрос доклада: Будут ли цифровые технологии, как широко распространенные (Интернет, искусственный интеллект), так и только возникающие (блокчейн, распознавание лиц), влиять на то, как граждане взаимодействуют с властью?

В этом докладе под **вовлечением граждан** понимается не просто взаимодействие между государством и гражданами. Речь идет о публичном участии граждан в политической деятельности.

Прогноз №1. «Фейковые новости» будут набирать обороты

Доверие к данным будет подорвано, и это изменит публичные дебаты, которые распространены в США и других странах с провозглашенной демократией. Фокус дебатов будет смещен с обсуждения конкретных действий по решению проблем к вопросам подлинности информации и поиска доказательств. В результате количество публичных обсуждений о достоверности информации увеличится, но их качество будет снижаться. Граждане будут отвлекаться от актуальной политической повестки на недостоверную информацию вместо того, чтобы участвовать в обсуждении реальных проблем.

Комментарий: в России основным способом работы с фейковыми новостями остаются государственные инициативы вроде закона о борьбе с недостоверной информацией, то есть в первую очередь цензура и ужесточение законодательства. Однако, не последнюю роль играют финансовая и информационная поддержка свободных медиа, авторы и читатели которых придерживаются принципов критического мышления.

Прогноз №2. «Социальные оценки» влияют на политику и приведут к социальному неравенству

Правительства будут использовать персональные данные о гражданах в своих политических программах. Политики станут все активнее обсуждать возможность использования данных, чтобы устанавливать рейтинг среди граждан. Такие социальные оценки приведут к новому социальному неравенству. Яркий пример – китайская «система социального рейтинга», которая следит за поведением граждан и влияет на их возможности – от получения кредита до покупки авиабилетов. В итоге бедные или уязвимые слои населения останутся за бортом, потому что не получают доступ к технологическим возможностям.

Комментарий: «социальный рейтинг» как любая форма постоянного слежения (например, московские камеры распознавания лиц или система «социальный мониторинг») как минимум нарушает закон о персональных данных. Более того, в алгоритмы распознавания и рейтингов закладываются те параметры, которые уже используются в системе правоприменения. А они полны предубеждений по разным признакам (этническим, гендерным, статусным, возрастным, экономическим). Поэтому бедные и уязвимые группы населения не получают никаких шансов на то, чтобы получать высокие социальные оценки.

Прогноз №3. Технологии подтверждения личности помогут гражданам влиять на работу чиновников

Биометрические паспорта, кредитные карты, регистрация через социальные сети – подобные технологии подтверждения личности позволяют гражданам легко и быстро пользоваться государственными услугами. Но эти же технологии меняют характер отношений с властью: чем больше граждане участвуют в обсуждениях онлайн (подписывают петиции, голосуют или

высказывают предложения), тем больше требуется обратная связь от чиновников. Они должны быть открыты к коммуникации по разным каналам и быстро реагировать на запросы граждан.

Комментарий: есть подозрение, что чиновники и политики не станут вести себя более открыто. Вряд ли из-за технологий подтверждения личности появятся публичный доступ к декларациям или открытый диалог с горожанами. Эффективность таких технологий предполагает двустороннюю связь и прозрачность с обеих сторон.

Прогноз №4. Все больше политических партий будут выбирать кандидатов через онлайн-платформы

Популярность цифровых инструментов среди политических партий будет расти – например, онлайн-голосование, открытые приемные или специальные платформы. Это позволит сторонникам партий контролировать их деятельность и участвовать в обсуждениях решений. Особенно такие технологии помогут новым партиям, которые заинтересованы в привлечении сторонников и активном их участии.

Комментарий: партии должны быть готовыми к диалогу, открытыми для предложений граждан, эффективными с точки зрения коммуникаций с разными группами избирателей. В России ситуация усложняется не только очень слабой партийной конкуренцией, но и фактическим отсутствием диалога партии и граждан. Поэтому технологии вряд ли приведут к прозрачности и общественному контролю в обозримом будущем.

Прогноз №5. Государства будут по-разному регулировать социальные медиа и общественные дискуссии

Социальные медиа (поисковики, социальные сети) все чаще используют алгоритмы искусственного интеллекта. Это значит, что алгоритмы напрямую влияют на формирование поисковой выдачи, содержание новостной ленты и продвижение материалов в лентах пользователей. Регулированием этих алгоритмов занимаются либо ИТ-компании, либо государства, устанавливая свои границы контроля и приемлемости. Разные границы будут означать разные уровни открытости, регулярности и гибкости взаимодействия власти и граждан.

Комментарий: в повестке медиа оказываются темы и сюжеты, которые набирают наибольшую популярность и становятся вирусными по разным причинам: их, например, можно видеть в выдаче самых популярных новостей в агрегаторах. «Слабые» и не мейнстримные голоса теряются на фоне общего шума, поэтому им необходима дополнительная поддержка государства или корпораций в зависимости от того, кто занимается регулированием контента.

В обоих случаях требуется реакция на обратную связь от пользователей. Иначе могут возникнуть казусы цензуры, как в случае «трагических» публикаций «Фонда борьбы с лейкемией». Алгоритмы автоматически заблокировали полезную публикацию только потому, что в тексте были слова, которые по каким-то причинам находятся в списках для цензурирования.

Прогноз №6. Растет конкуренция между активистами и ИТ-компаниями за внимание граждан

Считается, что активисты и ИТ-компании конкурируют за один и тот же ресурс – внимание граждан. В ситуации регулирования технологических платформ правительства окажутся перед выбором – поддерживать активистов или нет. Сейчас платформы ограничивают пользователей и администраторов публичных страниц и пабликов: например, лимитируют количество сообщений в день, поднимают цены на продвижение контента и т.п. С одной стороны, правительства могут делать ставку на сильное гражданское общество и заставить

платформы давать больше свободы активистским инициативам. С другой – если не поддерживать голоса активистов, то они «утонут» в информационном шуме или будут заблокированы платформами.

Комментарий: у технологических гигантов (например, Яндекс, «ВКонтакте») в России сейчас практически нет инструментов, созданных специально для целей развития гражданского общества. Однако у них есть возможность получать обратную связь от граждан в случае нарушения пользовательских прав. Если компании не учитывают эту обратную связь, то на такие запросы должны реагировать чиновники.

Прогноз №7. «Свободный Интернет» будет влиять на взаимодействия граждан и чиновников

Свободный Интернет доступен не везде – в большинстве стран третьего мира нет инфраструктуры, средств и специалистов. Там, где доступ к информации реализуется только через субсидирование или совместное финансирование большими корпорациями вроде Facebook или Wikipedia, пользователи ограничены в выборе своих действий. Например, у них не будет доступа к активистским ресурсам или независимым петициям, потому что компания не субсидирует эти сайты. Такие различия усугубят возможности для гражданского общества: там, где не будет свободного доступа к цифровым технологиям, они так и не появятся.

Комментарий: в России Интернет достаточно распространен, но возникают две другие проблемы. Во-первых, Роскомнадзор берет на себя право цензурировать «нежелательные» сайты и блокирует информацию. Во-вторых, пользователям не хватает цифровой грамотности, чтобы находить полезные для себя ресурсы в российском Интернете в свободном доступе.

Прогноз №8. Граждане смогут активнее участвовать в жизни города благодаря дополненной реальности

Дополненная реальность (AR) поможет горожанам принимать повседневные и политические решения: например, участвовать в соседских мероприятиях, интересоваться происходящим в своем районе, узнавать подробности об общественных местах. Например, горожанин использует AR-очки может оказаться в центре событий, по которым принимаются решения. Например, увидеть и оценить новое общественное пространство или идеальный двор. Такой формат вовлечения жителей может привести к повышению гражданской осведомленности о том, как принимаются решения по поводу городской среды.

Комментарий: пока инструменты дополненной реальности находятся далеко за горизонтом повседневного использования в России. Виртуальная и дополненная реальность входят в список технологий ближайшего будущего, но в их развитии пока нет повестки для развития гражданского общества. В то же время глобальные компании вроде Google и BBC активно поддерживают развитие социально значимых проектов виртуальной и дополненной реальности.

Прогноз №9. Обратную связь от граждан станет легче собирать благодаря автоматизации

Автоматизированная система сбора данных позволит быстрее собирать и обрабатывать запросы от граждан по проблемам городской среды. Граждане смогут сопровождать свои обращения необходимыми деталями и доказательствами (например, фотографиями поломок в городской инфраструктуре), а чиновники – быстрее реагировать на запросы.

Комментарий: в России яркими примерами таких инициатив стали РосЖКХ, РосЯма, Красивый Петербург и другие подобные онлайн-сервисы. Проблема только в том, что это не государственные проекты в духе вовлечения граждан, а наоборот – инициативы «снизу вверх»,

которые держатся на усилиях активистов.

Государственные попытки создать подобные платформы кажутся пока не очень успешными (например, из-за накрутки голосов), потому что встраиваются в существующую запутанную бюрократическую систему.

Прогноз №10. Голосовые помощники помогут мобилизовывать и координировать активистов

С одной стороны, боты – это масштабируемый способ обмена сообщениями; с другой – они могут быть использованы для координации активистов и коллективных действий. Вспомогательными технологиями могут стать машинное обучение (алгоритмы, обучающиеся на данных) и прогнозная аналитика (анализ прошлых данных для выстраивания прогнозов). С помощью этих технологий можно привлекать граждан для участия в общественной жизни.

Комментарий: сложно представить такие боты, созданные государством помощь российским активистам. Голосовые помощники вроде Алисы, Маруси или Ани реализуются бизнесом для своих целей, а боты от государства, как правило, выполняют узкие задачи (например, телефонного справочника).

Прогноз №11. «Блокчейн» поможет повысить доверие к государственным процессам

Блокчейн продвигается как технология, которая обеспечивает доверие и прозрачность сделок, договоров или систем. Предполагается, что если внедрить ее в государственный сектор, то граждане увидят легитимность принятия решений. Также будет гарантирована безопасность процессов взаимодействия граждан и государства.

Комментарий: в России тема блокчейна в государственном дискурсе остается «хайпом», но едва ли можно представить ее широкое внедрение в ближайшем будущем и особенно во благо гражданского общества.

Рекомендации

Эксперты Всемирного банка предлагают рекомендации, которые должны помочь чиновникам принимать более взвешенные решения по поводу того, как использовать цифровые технологии и повышать вовлечение граждан. Рекомендации релевантны и для России, но они слишком общие.

Ориентироваться на пользователей цифровых технологий

К цифровым государственным услугам должны предъявляться новые требования, не те, которые ориентируются на стандартных получателей госуслуг, а те, что ориентируются на большинство пользователей Интернета. Стоит пересматривать стандарты качества и методы работы с гражданами и следовать принципу, который есть в онлайн: «потребности пользователей превыше всего». Чтобы следовать такому принципу, чиновникам нужно освоить дизайнерские и технологические навыки.

Установить границы для использования «социального рейтинга»

Социальные системы оценки вызовут острую политическую дилемму в обществе. Необходимы предварительные публичные дискуссии о границах между приемлемым и неприемлемым использованием социальной оценки.

Прислушиваться к мнению граждан, чтобы формировать цифровую политику

Для этого нужно приглашать граждан к обсуждению общественных вопросов. То есть чиновники обязаны проводить очные встречи, где граждане могут проконсультироваться с экспертами, услышать различные точки зрения по этому вопросу и принять участие в дискуссиях. По итогам таких встреч граждане высказывают мнения, формулируют решения и рекомендации для правительства.

Поручить ИТ-компаниям заниматься вовлечением граждан

ИТ-компании затрагивают сейчас разные сферы жизни общества, поэтому их регулирование со стороны государства должно касаться не только безопасности или налогообложения, но и вовлечения граждан. Это должно повысить качество взаимодействия между гражданами и чиновниками.

Обеспечить гражданам базовый доступ к информации

Радио, телевидение, Интернет обеспечивают доступ к информации. Задача регуляторов и специалистов в том, чтобы сделать базовые или ключевые услуги в сфере телекоммуникации бесплатными для всех граждан.

Разрабатывать инклюзивные технологии

Минимум для вовлечения граждан – это регулярные обращения и привлечение к общественным дискуссиям. Но, кроме этого, нужно создать понятный и разнообразный дизайн сервисов, которые могут обслуживать не только «стандартных» пользователей, но и людей с особенностями развития. Для этого стоит проводить исследования пользователей и тестировать технологические решения на разных аудиториях.

Вывод

Всемирный банк попытался представить глобальные тенденции, хотя в разных странах они находят разный отклик. Не все из тенденций актуальны в сегодняшней России. Но есть базовая установка: чтобы внедрять цифровые технологии повсеместно, нужно обновлять устоявшиеся правила и культурные нормы. Если цифровизация только воспроизводит неуклюжие бюрократические процедуры, то технологии не делают жизнь населения проще.

А если вопрос касается развития гражданского общества, то некоторым странам требуются и вовсе дополнительные усилия. Вовлечение граждан – один из механизмов, который можно использовать, чтобы наладить связь чиновников и граждан. А цифровые технологии могут либо стать помощниками и создать новые значимые ценности, либо усугубить ситуацию и создать новые риски.

Еще по теме

- Civic tech – технологии, которые должны были разбудить в нас гражданскую культуру
- Стив Каддинс, координатор «Красивого Петербурга»: никакими блокировками прогресс не остановить
- Как США и Европа борются с платформами, и что у них не получается