

Электронное правительство и социальные сети: опыт Германии

Р.В. Болгов

Санкт-Петербургский государственный университет
rbolgov@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрены проекты интеграции социальных сетей во взаимодействие государственных информационных систем Германии с гражданами и бизнесом. Выявлены основные достоинства и ограничения использования социальных сетей в реформировании госуправления на основе информационных технологий, а также опыт их использования в государственных ведомствах Германии. Введены в научный оборот официальные документы, регламентирующие использование социальных сетей во взаимодействии власти с гражданами и бизнесом в Германии. Доказано, что интеграция электронного правительства с социальными сетями создает условия не только для более открытой, прозрачной и эффективной административно-государственной деятельности, но и для усиления политического влияния.

Введение

В конце XX в. государственные структуры ряда стран столкнулись с необходимостью реформирования традиционных моделей управления, которые оказались неадекватными политическим, экономическим, информационным и социальным вызовам. Организация государственного управления этих стран находится сейчас не в лучшем состоянии. Одним из решений этих проблем должна стать реализация концепции "электронного правительства". Его формирование уже происходит в России и Германии, хотя и не без проблем. Важным компонентом "электронного правительства" является организация обратной связи государства с гражданами и бизнесом.

Сегодня также происходит быстрое развитие информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) и политических сетей. В свою очередь, технологическое развитие последних двух десятилетий является катализатором этих изменений, которые происходят в нескольких направлениях.

Во-первых, широкий спектр акторов, участвующих в политике, воспринял использование передо-

вых технологий. Негосударственные акторы (в частности, СМИ, бизнес, НПО, группы граждан), действия которых выходят за пределы территории конкретного национального государства, используют новые технологии для достижения тактических и стратегических целей. Эти средства включают в себя деятельность в сети Интернет для вербовки новых членов, сбора средств, передачи информации, а также привлечения внимания общественности.

Во-вторых, получили широкое распространение страницы политических деятелей и целых ведомств в социальных сетях. С ростом создаваемого пользователями контента и технологий Web 2.0 (Youtube, MySpace, Twitter, Google Maps)¹ участниками информационного пространства госуправления становятся не только чиновники, но и обычные люди (журналисты, общественные активисты и даже солдаты), которые размещают в Интернете в режиме общего доступа фотографии, видеозаписи, свои впечатления и комментарии по тем или иным вопросам государственного и местного управления. В Интернете роль чиновника в некоторой степени «раздваивается»: он после работы может в Интернете опубликовать свои рабочие наблюдения. В этом смысле непонятно, кто он в большей степени – писатель на службе у государства или писательствующий госслужащий. Есть два пути решения этой дилеммы. Во-первых, государство может попытаться ограничивать действия чиновников, например, руководство может просматривать интернет-блоги

¹ Примерами Web 2.0 являются ресурсы, на которых пользователи публикуют свои тексты, фотографии, аудио и видеозаписи, обмениваются ими с другими пользователями по всему миру. Наиболее известные серверы - Youtube, MySpace, Twitter, Google Maps. Особенность Web 2.0 по сравнению с предыдущими интернет-технологиями состоит именно в том, что в формировании содержания сайтов участвует не единственный системный администратор, просто публикующий информацию на сайте без возможности обратной связи, а цепочка обычных пользователей, объединенных в горизонтальную систему, которые работают над обновлением сайта. [1] Предпосылкой появления Web 2.0 можно считать кризис электронной торговли 2001 г. Для Web 2.0 характерна слабая кооперация, т.е. объединение для общего проекта огромного числа людей. «При сильной кооперации изначально некий проект создается несколькими людьми, они его основатели, они замыкаются в себе и не склонны принимать посторонних, а при слабой кооперации участвуют тысячи людей, она открыта, приветствует новых участников».[1]

подчиненных и наказывать за публикацию ненадлежащей информации. [8, с. 108] Чиновник в этом случае окажется перед дилеммой: не пользоваться сетями и потерять выгоды от их использования или пользоваться, но быть наказанными вышестоящим руководством. Хотя проконтролировать такой запрет оказывается затруднительно в условиях анонимности в Интернете, но всё-таки случаи санкций уже имели место. [16] Прежде всего это касается силовых ведомств. [3, с. 65] Хотя проконтролировать это сегодня оказывается затруднительно.

Во-вторых можно попытаться сыграть по «новым правилам» и извлечь выгоды из использования технологий Web 2.0.

Бизнес уже показывает в этой сфере определенную эффективность. Но применимость законов бизнеса в отношении госуправления, о которой говорят авторы новых концепций, далеко не всегда оправдана. В этих концепциях явно переоцениваются способности чиновника, вооруженного технологиями Web 2.0, «рассеять туман» госуправления, т.е. адекватно обрабатывать противоречивую информацию за короткие промежутки времени и на основании её анализа принимать безошибочные решения. Процесс госуправления в этих концепциях представлен излишне неформальным.

Проводить аналогии между двумя существенно различными сферами (бизнес и управление государством) довольно рискованно. Но чтобы справиться с задачами исследования, стоит рассмотреть аргументы сторонников такой аналогии и аккуратно использовать её. Эта аналогия заключается в следующем:

1) В коммерческой, в некоммерческой сфере и в сфере управления государством инновации всё чаще исходят от малых проектов на низовом уровне управления. Это может быть применимо и к Google, и к различным ведомствам.

2) Обычные пользователи могут рассматриваться в качестве разработчиков, которые способны выступить с новым продуктом или поднять его конкурентоспособность, а не только в качестве потребителей. На аккаунты в социальных сетях Министерства социального развития Германии от обычных граждан поступают и рассматриваются множество предложений по совершенствованию пенсионной системы.

3) Всё большее значение имеют технологии, которые не требуют значительных затрат и которые вписываются в сетевые формы организации. Например, и для бизнеса, и для государства это свободное программное обеспечение.

4) В социальных интернет-сетях и в госуправлении наиболее успешной тактикой является то, что Дж. Аркуилла и Д. Ронфельд применительно к сфере конфликтов назвали тактикой «роя» [6], дающей эффект за счет массированного использования малых действий. В качестве аналогии можно привести «слабую кооперацию» множества пользователей при формировании содержания Википедии или подобных ей ресурсов в сфере предоставления госуслуг.

Интеграция государственных информационных систем с бизнесом и гражданами

В последние годы в Германии всё более популярными становятся проекты использования социальных сетей в интеграции государственных информационных систем с гражданами и бизнесом. Так, госслужащий размещает на своей странице в социальной сети опрос, граждане на него отвечают, ответы поступают в центр обработки данных, связанный с единым государственным порталом, и там в режиме реального времени можно увидеть результаты опроса. Такие проекты реализованы на сайтах gov20.de, abgeordnetenwatch.de (здесь можно в публичной среде задать вопрос депутатам парламента, узнать о дополнительных доходах депутатов) и др. [11, р. 133] Пользователь к ответу на вопрос может приложить текстовый файл, рисунок, место на карте, ссылку на эксперта. На ряде платформ (в частности, в Германии – Profi [11, р. 133], direktzu [11, р. 8]) есть возможность сформировать помимо опросов также публичную экспертизу документов, организовать совещание под руководством модератора или провести "мозговой штурм". Госслужащий, действуя в социальной сети как неофициальное лицо, может подсказать гражданам, как действовать в той или иной ситуации, чтобы граждане не теряли время, пока чиновник соблюдает все регламенты. В то же время госслужащий (и государство в его лице) получает обратную связь с гражданами. Однако проблемой можно назвать то, что реализация обратной связи не всегда приводит к результату. Чиновник не обязан и не может дать гарантии, что будет отвечать всем гражданам на вопросы в социальной сети. Граждане в свою очередь ждут от чиновника в качестве ответа официальный документ, а не пост в личном блоге.

Интерес к таким проектам уже проявил ряд ведомств Германии. Министерство внутренних дел в 2010 г. запустило проект Online-Konsultation [10]. Ежедневно от обычных граждан поступают и рассматриваются множество предложений по совершенствованию деятельности ведомства. Однако такой проект «Задай вопрос канцлеру» (Direkt zur Kanzlerin) оказался невостребованным, т.к. там имелся многоступенчатый отбор вопросов [11, р. 53].

Министерство труда и социального развития в 2008 г. приняло программу «Обновляя социальную политику с помощью ИТ, свободных от барьеров» (Novellierung der BITV): включение вакансий в социальных сетях в базу данных вакансий Министерства [11]. Также был заявлен проект Mein Amt, где пользователи оценивают деятельность ведомства, и на основе этих оценок составляется рейтинг ведомств [11].

Военные также не остаются в стороне. Так, в Афганистане электронные карты наподобие Google Maps широко использовались немецкими солдатами и офицерами, которые после бесед с местными жителями заносили туда информацию о местонахож-

дении тех или иных объектов. После этого нанесенная информация становилась общедоступной. Подобные проекты стали частью т.н. "цифровой дипломатии" (или "дипломатии социальных сетей"), когда в социальных сетях через ключевых блогеров государство может транслировать свои идеи на граждан других государств. Однако здесь возникает сложный вопрос: является ли "цифровая дипломатия" частью "электронного правительства 2.0"? То есть связана ли «цифровая дипломатия» с государственными информационными системами? Или «электронное правительство 2.0» даже в эпоху транснациональных социальных сетей остается суверенно внутрисполитическим проектом?

Основные документы

Ключевым документом в рассматриваемой сфере является план E-government 2.0, принятый в 2006 г. [5] Стоит отметить мало реального вовлечения социальных сетей во взаимодействие информационных систем государства с гражданами и бизнесом, предусмотренное этим Планом. В нем шла речь только о проектах «Электронные сообщества о подозрительных операциях» (EVA), E-Solution (пенсионеры через интернет дают рекомендации напрямую чиновникам, как модернизировать пенсионную систему) и о порталах граждан De-Mail. Остальные проекты – просто E-government, без 2.0: оформление паспортов, оцифровка госархивов, телемедицина, идеи перейти к электронному голосованию. [4]

В то же время в Германии появляются специальные социальные сети для общественного контроля над фирмами-загрязнителями окружающей среды (eANV), продуктами питания (IT Food Trace), парковкой автомобилей чиновников, госзакупками [4]. Подобные проекты уже сегодня влияют на политику: так, пользователями одной из таких социальных сетей в 2011 г. были обнаружены некорректные заимствования в диссертации министра обороны Германии К.-Т. цу Гуттенберга, подавшего после скандала в отставку. [2]

Проект Vision-D предусматривает создание портала, где студенты оценивают свои вузы, и на основе этих оценок создается рейтинг университетов. [11]

Стоит также отметить проект E-Inclusion, который предполагает цифровую интеграцию через электронное правительство [9]. Было проведено несколько баркемпов (Barcamp) и гавкемпов (Govcamp). Баркемп – это т.н. «электронная неконференция», международная сеть конференций, проводимая самими участниками. Здесь происходит онлайн-обсуждение между участниками, делаются презентации, нет заранее установленного плана или выбранного всем одного языка. Чтобы туда вступить, не нужно специального приглашения. Гавкемп – это баркемп с участием госслужащих. Так, в 2009 г. один из гавкемпов прошел в Берлине. [12]

Документ BITKOM направлен на стимулирование дискуссии о технологиях Web 2.0 в госуправле-

нии. Он представляет ключевые характеристики приложений Web 2.0 и мировой опыт. В документе отмечены правовые и административные барьеры для их распространения. [7]

В 2007 г. в Гамбурге была выдвинута онлайн-инициатива граждан «Сохраним референдум». За то, чтобы ключевые решения городской жизни принимались на референдуме, на сайте было собрано более 600 тыс. подписей жителей Гамбурга (около 50% имеющих право голоса). [15] [13]

Проект E-Participation

Согласно П. Парыцкеу, в E-Participation, т.е. в электронном участии граждан во взаимодействии с государством, выделяется 4 стадии: информирование, консультации, сотрудничество и совместное решение. [14]

В соответствии с результатами исследования Government 2.0 in Beta phase (2010), решения E-Participation уже используются в городском и бюджетном планировании, в оказании услуг населению 50 крупнейших городов Германии и всех 16 федеральных земель [17]. Опрос, проведенный МВД Германии, показал, что мотивы и ожидания зависят от уровня управления (местного и федерального). Согласно исследованию Ф.Шоппе, Н.Парази и Д.Файта, определяющими факторами для населения являются простота использования и удобство eParticipation, а также безопасность и личная секретность. Также примечательно, что пользователи, которые уже участвовали в eParticipation, в большей степени готовы принять активное участие в других предложениях eParticipation, чем те пользователи, которые никогда ранее не делали этого [18]. Главные препятствия – ограниченные ресурсы бюджета, отсутствие знаний и консервативность сотрудников.

На уровне городов и федеральных земель eParticipation остается в основном на уровне предоставления информации. Тем не менее, возможности для участия имеются, однако граждане должны посетить соответствующий офис. О тех проектах, которые реализуют eParticipation, мало кто знает и их сложно найти в Интернете [17].

Граждане редко получают возможность непрерывно комментировать какой-либо проект городского планирования. Карты города, которые обеспечивают обзор комментариев граждан на отдельные проекты, просто не существуют. В частности, в Кельне такая карта могла бы помочь правительству быстро выявить проблемные места в области городского планирования, с точки зрения избирателей.

Виртуальные опросы, то есть интернет-голосования, которые позволяют гражданам высказывать свою позицию, по-прежнему являются новинкой на правительственных веб-сайтах, особенно на федеральном уровне. Только 0,5% от всех 14,000 муниципалитетов Германии внедрили планирование бюджета с веб-участием граждан. [17]

В 60% городов и 31% федеральных земель граждане могут подавать жалобы. Тем не менее, менее

чем в 10% всех случаев это имеет результат [17]. Ключевые слова, такие как "информационная система местного совета", "участие граждан" и "eParticipation", "Twitter" или "Wiki" приводит к неудовлетворительным результатам поиска по сайтам местных органов власти даже в случае существования таких записей. Через поиск в Google и Yahoo было предоставлено больше результатов поиска.

Web2.0-приложения в основном применяются для распространения информации среди обществ (видео- и микроблоги). В какой степени власти находятся под влиянием канала обратной связи, остается открытым вопросом.

Заключение

За 6 лет, прошедших с момента принятия плана E-Government 2.0, в Германии в рассматриваемой сфере могло бы быть сделано больше. Пока что существует всего 2 программы: одна федеральная и одна межведомственная. В ряде других стран ЕС подобные проекты уже реализуются, а в Германии только планируются и постепенно начинают переходить к практике. Одна из причин медленного развития E-Government 2.0 состоит в том, что довольно сложно свести воедино деятельность всех органов власти всех 16 федеральных земель. Другая причина – подчас неадаптированное заимствование американского опыта без учета культурных различий немцев и американцев [17]. Также большое значение для немцев имеют безопасность и личная секретность, которые, по мнению критиков «облачных услуг», могут подвергаться нарушениям. Государство 2.0 – это принципиально новый этап развития электронного правительства, еще не осознанный до конца. Он требует рисковать, бросать вызовы, экспериментировать. В Германии к этому готовы пока что не все.

Сегодня в исследованиях электронного правительства присутствует излишняя концентрация на технической стороне вопроса. Она основана на мнении, что если мы будем вовремя внедрять все технические новшества, то это обязательно приведет к росту эффективности госструктур. Показательным примером в данном случае является ажиотаж вокруг технологий Web 2.0.

Вероятно, даже технологии Web 2.0 могут обеспечить лишь "косметический ремонт", в то время как необходима полная реконструкция принципов управления госструктурами. Однако бум технологий Web 2.0 происходит одновременно с социальными изменениями. Следовательно, государство должно успевать реагировать на эти изменения, используя эти технологии в реформировании принципов управления. Все чаще можно увидеть скепсис экспертов относительно роли технологий Web 2.0 в процессах реформирования госструктур. Безусловно, эта роль преувеличена, но лишь настолько, насколько развитие базиса опережает развитие надстройки, выражаясь марксистской терминологией. Web 2.0 – всего лишь инструмент. Он выполняет

достаточно узкий набор функций: выявление тенденций в настроениях общества, вербовка новых сторонников, сбор средств, привлечение внимания общественности, разного рода координация. Речь ведь идет не о том, что реформы переносятся из реальности в блоги. Наоборот, начавшись неформально в блогах, они не станут реальными, не найдя отражение на официальном уровне.

Необходимо поставить ряд вопросов: можно ли перешагнуть сразу в Государство 2.0, минуя предыдущие этапы? Это конечная точка развития, или есть что-то еще (E-Government 2.1, E-Government 3.0, E-Government 4.0 и т.д.)? И что оно будет представлять собой? Для ответов на эти вопросы необходимы дальнейшие исследования.

Литература

- [1] Агитон К. Сетевые сообщества и будущее Интернет технологий. Web 2.0: Стенограмма лекции. М., Публ. лекции «Полит.ру», 24.05.2007. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2007/05/31/-web.html> (дата обращения: 25.05.2012).
- [2] Министр обороны Германии подал в отставку из-за плагиата // Русская служба BBC, 1 марта 2011. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2011/03/110301_guttenberg_resigned.shtml (дата обращения: 21.05.2012).
- [3] Савин Л.В. Новые войны: баланс технологий и социальных сетей // Информационные войны. 2009. № 3(11). С. 62-68.
- [4] 2007 Implementation Plan. E-Government 2.0 – The Programme of the Federal Government. Berlin: Bundesministerium des Innern, 2007. 48 p. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/1147276__implementation_plan_egovernment_2.0,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/1147276__implementation_plan_egovernment_2.pdf (дата обращения: 17.05.2012).
- [5] Abschlussbericht E-Government 2.0. Das Programm des Bundes. Berlin: Bundesministerium des Innern, 2006. 140 p. URL: http://www.cio.bund.de/cae/servlet/contentblob/1150586/publicationFile/91259/broschuere_egovernment_download.pdf (дата обращения: 17.05.2012).
- [6] Arquilla J., Ronfeldt D. Swarming and the Future of Conflict. Santa Monica: RAND, 2000. ix + 98 p.
- [7] BITKOM. Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung. Berlin, 2009. 35 p. URL: http://www.bitkom.org/files/documents/E-Government_Web_2_0_fuer_die_oeffentliche_Verwaltung.pdf (дата обращения: 16.05.2012).
- [8] Caught in the Net: U.S. Military // Foreign Policy. Sept/Oct. 2010. Issue 150. P. 108.
- [9] E-Inclusion. Digitale Integration durch E-Government. ERCIS, 2008.

URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/studie_e_inclusion.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 17.05.2012).

- [10] E-Konsultationen. URL: <http://e-konsultation.de> (дата обращения: 29.05.2012).
- [11] E-Partizipation. Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Ref. IT 1. Bremen, 2008. 196 p. URL: <http://www.ifib.de/publikationsdateien/ifibzebralog-e-partizipation-lang.pdf> (дата обращения: 27.05.2012).
- [12] Government 2.0 Camp Berlin 2009. URL: <http://gov20camp-berlin.mixxt.de> (дата обращения: 12.05.2012).
- [13] Mehr Demokratie! URL: <http://www.mehrdemokratie.de> (дата обращения: 12.05.2012).
- [14] Parycek P. Zur E-Partizipation in Österreich – Ein Zwischenstand // Elektronische Demokratie in Österreich. Proceedings der EDEM 2007. S. 15-26.
- [15] Rettet den Volksentscheid! // Blick auf Hamburg. Ein Webblog in and um Hamburg. URL: <http://www.blick-auf-hamburg.de/weblog/rettet-den-volksentscheid> (дата обращения: 12.05.2012).
- [16] Rid T. War 2.0 // Policy Review. February 2007. URL: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/5956806.html> (дата обращения: 27.05.2012).
- [17] Schellong A., Girrger P. Government 2.0 in Beta phase. An Analysis of eParticipation and Web 2.0 Applications of Germany's 50 largest Cities and 16 Federal States. CSC, 2010. 21pp. URL: http://assets1.csc.com/de/downloads/CSC_policy_paper_series_06_2010_government_20_beta_phase_English.pdf (дата обращения: 17.05.2012).
- [18] Schoppe F., Parasie N., Veit D. Empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von innovativen E-Participation-Anwendungen, Fachbericht 20090818, Universität Mannheim, 2009.

E-Government and Social Networks: the German Experience

Radomir V. Bolgov

The article describes projects for integrating social networks into the interaction of German government information systems with citizens and businesses groups. We identify the basic advantages and limitations of using social networks in IT-based public administration reform and examine the use of social networks in German government agencies. We analyze official documents governing the use of social networks in the interaction of German authorities with the citizens and business. We prove that the integration of e-government with social networks creates favourable conditions not only for more open, transparent and efficient administrative and public activities, but also for increasing political influence.