Институциональная модель электронного управления: основные акторы и механизмы их взаимодействия

А.В. Чугунов

Университет ИТМО

chugunov@egov-center.ru

Аннотация

В статье представлен подход автора к исследованию электронного управления (E-Governance) с позиции институциональной теории. В статье приведено базовое определение электронного управления и описана институциональная модель этого многофакторного явления. Модель предполагает разделение институциональной картины на две группы: институты власти (президентская, законодательная, исполнительная, судебная, региональные органы власти, органы местного самоуправления и подведомственные организации); – остальные социальные институты. В представленной модели проведена группировка т.н. «новых» (электронных) институциональных образований: Электронное правительство (E-Government); Электронная деловая среда (E-Business); Электронная среда, обеспечивающая функционирование институтов, не относящихся к власти и бизнесу (E-Society).

Ключевые слова: электронное управление, E-Governance, электронное правительство, E-Government, электронная деловая среда, E-Business, информационное общество, E-Society, институциональный подход, институциональная модель

Внедрение технологий информационного общества и электронного правительства является важной частью программы модернизации всех стран и касается различных сфер жизни, особенно, системы государственного и муниципального управления.

Для построения модели такого явления как электронное управление следует опираться на институциональный подход и вычленить основных акторов, каналы коммуникации между ними и сконцентрироваться на базовых процессах взаимодействия основных институтов (институциональных образований).

Институциональных подход традиционно применяется для анализа явлений и процессов, которые относятся к междисциплинарным темам на стыке информатики, политологии и методов государственного управления: «информационное общество», «электронное государство», «электронное правительство», «электронное управление», «электронная демократия», «электронное участие».

Следует отметить, что серьезной проблемой является отсутствие в современном российском обществознании набора общепринятых определений вышеуказанных явлений, относящихся к сфере актуальных процессов, которые в настоящее время сопровождают процессы цифровых трансформаций, изменяющих институциональную картину социума.

Для формулирования определения электронного управления (E-Governance) нами использованы работы Л.В. Сморгунова [1, 2], Ш. Дэвис [3], Х. Шула [4] и др. авторов, в которых вычленены основные отличия понятия Governance от Government и другие аспекты данного явления.

В публикациях, посвященных рассмотрению понятия Governance обычно приводятся позиции и критерии «качественного управления» (Good Governance), сформулированные в документах Программы развития ООН [5]:

– Participation (участие);
– Rule of law (верховенство закона);
– Transparency (прозрачность);
– Responsiveness (способность к быстрому реагированию);
– Consensus oriented (ориентация на согласие и соблюдение баланса интересов);
– Equity and inclusiveness (справедливость);
– Effectiveness and efficiency (эффективность и рациональность);
– Accountability (подотчетность).

Эти позиции часто становятся основой для различного рода описательных определений Governance, которые ориентированы на соответствие этим критериям и получается, что Governance отличается от Government именно максимальным следованием данным принципам.

Характерно, что последний доклад Всемирного банка, посвященный мировому развитию, озаглавлен «Управление и закон». В данном докладе приведено следующее определение. «Управление (Governance) – это процесс, посредством которого государственные и негосударственные субъекты взаимодействуют для разработки и осуществления политики в рамках определенного набора формальных и неформальных правил, формируемых и определяемых степенью влияния конкретных центров силы (силой власти – «are shaped by power»)» [6].

Исходя из целей и задач нашего исследования, предлагается следующее определение электронного управления. Электронное управление (E-Governance) – это комплекс процессов, методов и инструментов, обеспечивающих, за счет применения цифровых технологий, взаимодействие органов и структур власти, с одной стороны, бизнеса и гражданского общества, с другой, с целью удовлетворения общественных потребностей и выработки социально значимых решений.

Предлагаемая модель электронного управления (рис. 1) основана на представленном определении и двух основаниях институциональной группировки:

Первое основание: разделение институциональной картины на две группы:

– институты власти (президентская, законодательная, исполнительная, судебная, региональные органы власти, органы местного самоуправления и подведомственные организации);

– остальные социальные институты.

Второе основание: вычленение и группировка т.н. «новых» (электронных) институциональных образований:

– Электронное правительство (E-Government);

– Электронная деловая среда (E-Business);

– Электронная среда, обеспечивающая функционирование институтов, не относящихся к власти и бизнесу (E-Society).

Тем самым мы используем классическую схему разделения на три сферы: власть, бизнес и общество.

На схеме (рис.) серым фоном отмечены две группы институтов: институты власти (в верхней части схемы) и прочие институты (внизу с выделением роли, в которой каждый гражданин может взаимодействовать с конкретным типом информационных систем).

Пунктиром на светлом фоне обведены три группы электронных институциональных образований (E-Government; E-Business; E-Society).

Для обозначения каналов взаимодействия используются традиционные для публикаций по темам, связанным с электронным правительством обозначения: G2C / C2G / G2B / B2G, где G означает Government (власть), C – Citizen (гражданин), B – Business (бизнес). Цифра 2 в данных обозначениях является связкой, означающей направление (от англ. «to», что

созвучно при произнесении с англ. «two»). Данные обозначения стали общеупотребимыми и классическими после первых публикаций, описывающих каналы взаимодействия власти с различными акторами (как индивидуальными, так и институтами).

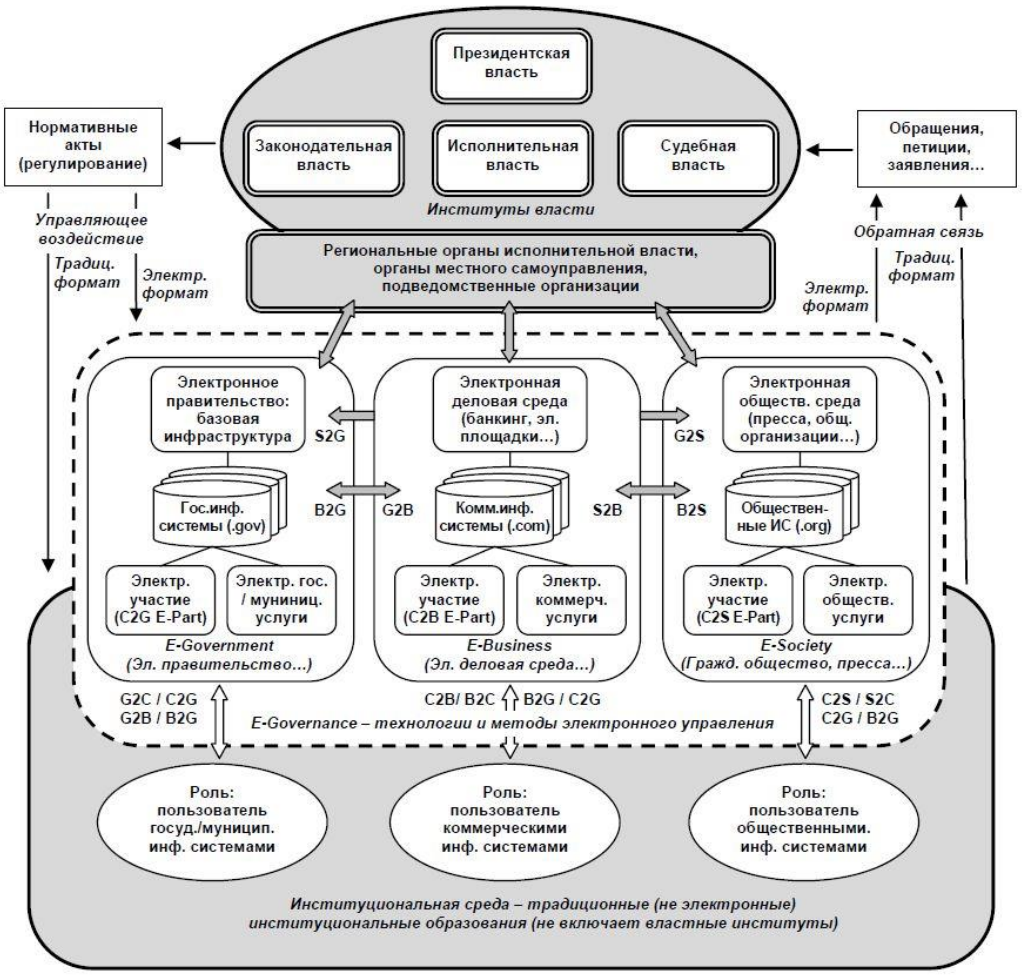


Рисунок. Институциональная модель электронного управления

Для обозначения взаимодействия с институтами, не относящимися к власти и бизнесу (структуры гражданского общества, пресса, СМИ, социальные медиа, др. организации и институциональные образования, которых, следуя за Ю. Хабермасом, можно отнести к «публичной сфере»), мы решили использовать обозначение S (Society) и соответственно варианты взаимодействия: S2C / C2S / S2B / B2S / S2G / G2S.

Каждую группу электронных институциональных образований мы разделили на два типа каналов электронного взаимодействия (сервисы или услуги со своим набором норм, правил, институциональных ограничений и других характеристик): базовые услуги и сервисы (государственные / муниципальные, коммерческие и общественные) и институциональные образования, связанные с электронным участием (взаимодействие с властью, бизнесом и публичной сферой). На наш взгляд, вычленение институций электронного участия (E-Participation) является принципиально важным для объяснения модели функционирования электронного управления, т.к. уровень учета позиции невластных институтов является основным критерием успешности и эффективности

функционирования всей системы, которая, согласно концепции Governance, должна быть ориентирована на удовлетворения общественных потребностей и выработки социально значимых решений.

Естественно, в каждую группу входят и цифровые компоненты: электронная среда (инфраструктура электронного правительства, электронные торговые площадки, банкинг и др. компоненты цифровой экономики, социальные медиа, электронные ресурсы СМИ, общественных организаций и движений), а также соответствующий набор информационных систем (государственных/муниципальных), коммерческие и общественные ресурсы.

Согласно модели, взаимодействие невластных институтов и институциональных образований с властными происходит как непосредственно (традиционные каналы), так и опосредовано через механизмы и институциональные каналы и образования E-Governance (E-Government; E-Business; E-Society). При этом следует отметить, что акторы этого процесса в большинстве случаев не ставят в качестве задачи обязательно взаимодействовать именно с институтами власти (цепочка: актор – электронные госусуслуги – гос. инфосистемы – электронное правительство – институты власти – и обратно), а решают свои задачи и без участия власти (цепочка: актор – электронные коммерческие услуги – коммерческие инфосистемы – банкинг – и обратно). При этом необходимо понимать, что количество и интенсивность транзакций, которые осуществляются без участия государственных систем и сервисов, существенно выше, чем с участием государства. Естественно, властные институции оказывают влияние на все процессы, которые происходят в трех группах электронных институциональных образований (E-Government; E-Business; E-Society). Это влияние осуществляется как через текущее нормативное регулирование (вертикальные стрелки, показывающие управляющее воздействие от власти к невластной институциональной среде и к системе E-Governance), так и отдельными акциями контролирующего и репрессивного воздействия (проверки соблюдения норм, судебные решения и т.п.).

Невластные институциональные образования, в свою очередь, обладают различными каналами обратной связи, в т.ч. механизмами электронного участия различного институционального происхождения. Обратная связь показана на схеме вертикальными стрелками, которые идут от невластных институтов наверх к властным.

Разделение каналов электронного участия (E-Participation) на три группы является принципиально важным, т.к. от институционального происхождения зависит уровень их легитимности и другие позиции, которые существенным образом влияют на эффективность их функционирования.

Естественно, что важными позициями, которые определяют функционирование модели, является текущее состояние институциональной картины общества, а также уровень нормативного регулирования, степень «давления» бизнеса и гражданского общества на власть, уровень развития институтов гражданского общества, качество человеческого капитала и др. факторы.

Представляется, что данная модель может служить основой для проведения комплексных исследований функционирования электронного управления как на уровне конкретной политической системы и государства, так и на межгосударственном уровне.

Работа выполнена при поддержке РНФ в рамках проекта №18-18-00360 «Электронное участие как фактор динамики политического процесса и процесса принятия государственных решений»

Литература

[1] Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance // Политические исследования (Полис). 2003. № 4. С. 50-58.
[2] Сморгунов Л.В. Управляемость и сетевое политическое управление (Governability and Network Political Governance) // Власть. 2014. № 6. С. 5-14.
[3] Dawes S.S. The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance // Public Administration Review. Special Issue. Dec. 2008. P. S86-S102. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00981.x
[4] Scholl H.J., Scholl M.C. Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice // iConference 2014. Proceedings. P. 163–176. DOI: 10.9776/14060.
[5] What is good governance? / UNESCAP. URL: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf
[6] Governance and Law. World Development Report – 2017. – URL: http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017
[7] Филатова О.Г., Чугунов А.В. Электронное взаимодействие между обществом и властью: формирование концепции и практика реализации в России // Управленческое консультирование. 2013. № 8 (56). С. 57-67.
[8] Чугунов А.В. Взаимодействие власти и граждан в институциональной среде электронного участия // Власть. 2017. Т. 25. № 10. С. 59-66.

Institutional model of electronic governance: the main actors and mechanisms of their interaction

Andrei V. Chugunov

ITMO University

The article presents the author's approach to the study of electronic governance (E-Governance) from the standpoint of institutional theory. The article provides a basic definition of electronic control and describes the institutional model of this multi-factor phenomenon. The model assumes the division of the institutional picture into two groups: the institutions of power (presidential, legislative, executive, judicial, regional government, local government and subordinate organizations); - other social institutions. In the presented model, the so-called "New" (electronic) institutional entities: E-Government; Electronic business environment (E-Business); The electronic environment that provides the functioning of institutions that are not related to power and business (E-Society).

Keywords: E-Governance, E-Government, E-Business, E-Society