

УДК 330.837.2

*Сухарев М.В., кандидат экономических наук
старший научный сотрудник
Институт экономики КарНЦ РАН
Россия, г. Петрозаводск*

ИНСТИТУТЫ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Статья посвящена возникновению институтов электронной демократии. Это новый тип социальных институтов, регулирующих процессы принятия общественно значимых решений в обществе, где большая часть коммуникации происходит при помощи компьютерных сетей. Эволюция институтов рассмотрена на примере институтов морского права и железнодорожного движения. Вводится понятие «техногенный институт». Обсуждаются перспективы дальнейшего развития институтов электронной демократии.

Ключевые слова: демократия, социальные институты, техногенные институты, компьютерные сети, эволюция, управление.

The article is devoted to the emergence of e-democracy institutions. This is a new type of social institutions that regulate processes of public decision-making in a society where most of the communication takes place by means of computer networks. The institutional evolution considered on the example of institutions of sea law and railway traffic regulation. Further development of e-democracy institutions is discussed. Conception of technogenic institution is introduced.

Keywords: democracy, social institutions, technogenic institutes, computer networks, evolution, management.

Введение. Большой энциклопедический словарь говорит, что демократия – «форма государственно-политического устройства общества, основанная на признании народа в качестве источника власти. ... Различают непосредственную (основные решения принимаются непосредственно всеми гражданами на собраниях или посредством референдумов) и представительную (решения принимаются выборными органами) демократию» [1].

С позиции теории управления можно определить демократию, как планирование будущего большинством народа. Обратим внимание на то, что планирование - это процесс, важнейшим элементом которого является когнитивное, мысленное создание модели желательного будущего.

В истории человечества можно видеть следующие этапы принятия общественно-значимых управленческих решений:

- Племя: решения принимаются вождем по результату обсуждения советом племени (советом старейшин)
- Античный город-государство: решения принимаются большинством граждан, имеющих соответствующий статус
- Феодальное государство: решения принимаются феодалом, как правило, после обсуждения с советниками
- Государства представительской демократии: решения принимаются большинством представителей народа в специальном органе
- Электронная делиберативная демократия: решения принимаются на основе прямого электронного голосования, после форсайта, тщательного всестороннего обсуждения возможных вариантов.

Демократическое управление, как когнитивный процесс, распределенный между множеством людей, обязательно требует коммуникации между участниками [2,9]. Устная коммуникация ограничивает размеры сообществ, в которых возможно коллективное управление. Письменность

не решает проблему, потому что вручную невозможно написать письма сотням тысяч людей. Но размеры сообществ постоянно росли на протяжении человеческой истории. Возможно, именно невозможность коллективного обсуждения проблем привела к откату от античной демократии к феодальным государствам средневековой Европы.

Техногенные институты. Новые технологии (строительство зданий, крепостей, судов, дорог, обработка металлов, успехи в сельском хозяйстве; создание новых машин, электричество, связь) ведут к развитию общества. Одновременно технологии заставляют общество создавать новые институты [3,9].

Развитие навигации потребовало регулировать движение судов, поведение в портах, морские сигналы, права собственности. Возникновение печати потребовало создавать законы о печати, о клевете и ограничениях на публикацию шокирующих материалов. Строительство железных дорог и появление автомобилей потребовало установления правил движения. Создание радио и телевидения заставило регулировать рекламу, содержание передач, распределение радиочастот.

В последние годы распространение персональных компьютеров и Интернет ставят новые вопросы: сохранность личных данных, государственной и коммерческой тайны, идентификация личности в сети. Институты такого рода можно назвать техногенными.

Введение электронной демократии потребует существенных новаций в законодательстве: изменений в правилах принятия решений на муниципальном уровне, в субъектах Российской Федерации, на уровне государства, в правилах создания и работы политических партий, виртуальных голосований, открытости информации.

Чтобы составить представление об истории возникновения и развития техногенных институтов, рассмотрим несколько конкретных примеров.

История и развитие морского права. Морское право является одним из старейших техногенных институтов. В III - II веке до нашей эры: в районе Средиземного моря действовал Родосский кодекс [4], признанный и греками и римлянами. Во время поздней Империи он получил название Родосского морского права. Греки и римляне считали море общим достоянием, как и воздух.

Феодальное право распространило собственность на землю на водные пространства. В 1432 году король Дании и Норвегии Эрик запретил без разрешения заниматься рыболовством в морях, примыкающих к Норвегии [5]. В 1609 и 1636 годах Англия издала акты, которые требовали от иностранцев получения разрешения английского короля на рыболовство в Северном море.

Олеронские свитки (Rolls d'Oleron или Lex de Oleron). Действовали на Атлантическом побережье, вероятно, что Олеронские правила это сборник решений, вынесенных судом острова Олерон. По приказу Ричарда I были переведены в Англии. Постепенно Олеронские правила стали общепризнанным кодексом морского права. Важным этапом развития морского права был кодекс Ганзы, изданный для Балтийского моря Ганзейским союзом в начале XVII века. В Англии морское право регулировала «Черная книга Адмиралтейства», свод законов, который начали формировать, вероятно, в царствование Эдуарда III и продолжили при Ричарде II и Генрихе IV. В 1780 году Россия направила «Декларацию дворян Лондонскому, Версальскому и Мадридскому», признающую общие правила поведения в море. Принцип свободы моря был декларирован в ряде декретов Французской республики 1791-1794 годов, а также в Декларации международного права, представленной аббатом Грегуаром революционному Конвенту в 1793 году.

Современные принципы были установлены на I Конференции ООН по морскому праву, состоявшейся в Женеве в апреле 1958 года. Были

приняты 4 конвенции: Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне, Конвенция об открытом море, Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря и Конвенция о континентальном шельфе. Согласование норм морского права было продолжено в 1982 г. в Конвенции ООН по морскому праву.

История правил железнодорожного движения. В Англии был принят ряд законов, начиная с комиссии лорда Гладстона в 1842 году и до «Railway and canal traffic act» 1888 г., учреждавшего постоянный правительственный орган по железнодорожным делам.

Во Франции всегда понимали важность железных дорог для страны и необходимость государственного контроля. Согласование властями общего плана сети дорог, право выкупа и срочность концессий являются особенностью французской железнодорожной политики.

В России 12 (24) июня 1885 г. императором Александром III был подписан первый Общий устав российских железных дорог и Положение о Совете по железнодорожным делам.

История правил дорожного движения

Известная нам история ПДД берёт своё начало в Древнем Риме. Приезжие были обязаны оставлять свои повозки за чертой города, а внутри города разрешалось передвигаться пешком или на палантине. Кроме того, на некоторых улицах города было установлено одностороннее движение.

В России императрица Анна Иоанновна в 1730 году издала указ, где говорилось: «...дабы впредь всяких чинов люди, как высшего, так и нижнего достоинства, ездили сами и люди их перед ними смиренно и на лошадях не скакали, и, ни на кого наезжая, не били, и лошадьми не топтали. ... И которые так чинить будут, тех ловить и приводить в Полицию, и в Правительствующий Сенат рапортовать» [6].

В 1893 году во Франции появились первые правила для автомобилистов. В разных странах были разные правила, и в Европе это было очень неудобно.

В 1909 году на Международной конференции в Париже была принята Конвенция по автомобильному движению, которая установила единые правила для всех стран. Были введены первые дорожные знаки, установлены обязанности водителей и пешеходов.

В России 11 сентября 1896 года вышло постановление министра путей сообщения князя М.И. Хилкова «О порядке и условиях перевозки тяжестей и пассажиров по шоссе ведомства путей сообщения в самодвижущихся экипажах». В постановление входили 12 обязательных правил.

В 1920-1930-е годы единых правил для всего Советского Союза не существовало, они разрабатывались на местах. 10 июня 1920 года Совет народных комиссаров принял Декрет «Об автодвижении по г. Москве и её окрестностям». Правила состояли из 9 разделов, содержащих 39 пунктов; 15 мая 1933 года Цудортранс утвердил «Правила движения автомобильного транспорта на дорогах СССР»

В настоящее время действует международная Венская конвенция по дорожному движению: ее разработка завершена 8 ноября 1968 г., вошла в силу 21 мая 1977 г. Подписана 73 государствами.

Этот краткий экскурс в историю техногенных институтов говорит нам, что их развитие может продолжаться очень долгое время, от тысяч (морское право) до десятков лет (правила дорожного движения). Законы и неформальные институты создаются в одних странах, заимствуются и модифицируются в других странах.

Новые институты информационного общества. Компьютеры и информационные сети (как и автомобили) появились вне институционального оформления. Ученые и изобретатели не думали о правовых последствиях распространения их творений.

Но, как только компьютеры получили широкое распространение, сразу возникло множество правовых проблем. Например, вопрос о том, что такое подлинность и авторство электронного документа. Или клевета в сети

Интернет. Является ли кражей использование компьютерной копии фильма и так далее. Кто виноват, если неправильная работа программы нанесла существенный вред.

Информационные технологии (как и другие до них) начинают порождать социальные институты (законы и неформальные правила), регулирующие использование этих технологий в обществе.

Возникновение в интернет «виртуальных» форумов, на которых участники часто скрывались за «никами» (псевдонимами), привело к появлению того, что было названо «холиварами» (от англ. holy war - священная война), то есть, бесконечных перепалок, завершающихся грубыми оскорблениями, на которые участники никогда бы не решились, выступая под настоящим именем.

Поэтому владельцы сайтов, имеющие право удалять с них любую нежелательную информацию, достаточно быстро разработали правила поведения в сети (сетевой этикет, нетикет), который с точки зрения институционализма является неформальным социальным институтом. Для теоретиков институционализма это явление интересно тем, что происходит на наших глазах, предоставляя материал об эволюции институтов.

Подробное изложение основных правил « сетевого этикета» можно найти в Википедии [7].

К таким правилам относятся запрет на:

- Оскорбительные высказывания в адрес участника(ов), или форума в целом
- Флейм, оффтопик - бессмысленные и не относящиеся к разделу форума темы, бессмысленные и не относящиеся к теме сообщения
- Публикацию заведомо ложной информации
- Рекламу товаров и услуги

- Пропаганду и обсуждение наркотических веществ, размещение порнографии
- Троллинг – провокационное поведение, направленное на то, чтобы вывести кого-либо из себя и вызвать длительный обмен «любезностями», повышающий рейтинг тролля
- Флуд (от англ. flood — наводнение) – публикация многословных сообщений (часто скопированных откуда-либо) в интернет-форумах и чатах с целью занять место, сделать форум нечитаемым
- «Капсить», то есть, писать заглавными буквами (от англ. caps loc)

Список можно было бы продолжить, но для понимания достаточно. Легко видеть, что наряду с запретами, существующими в обычных СМИ (пропаганду наркотиков), появились специфические для общения в компьютерных сетях: флейм, флуд, троллинг...

Хотя эти правила поведения, на первый взгляд, не имеют отношения к электронной демократии, но они регулируют коммуникацию между людьми, без чего демократия невозможна; эти правила родственны правилам поведения людей на митингах и собраниях, без которых они превратились бы в подобие базара.

Действующие институты электронной демократии. Быстрое развитие информационных технологий и их широкое распространение потребовало правового оформления (создания формальных институтов) ряда вопросов, возникающих в связи с их использованием. Был принят ряд законов, государственных программ. В России это:

Программа Электронная Россия (2002-2010). В рамках программы выделяют следующие направления, связанные с административной реформой:

- внедрение в деятельность органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг технологий электронного

взаимодействия с населением и организациями, создание единой системы информационно-справочной поддержки населения и организаций по вопросам получения государственных услуг, а также создание информационной системы ведения реестра предоставляемых государственных услуг;

- стандартизация электронного взаимодействия органов исполнительной власти и населения при оказании (получении) государственных услуг;
- включение в перечень государственных услуг описания процедур этих услуг и создание на его основе единой информационно-справочной системы.

Также принят ряд законов:

Законы об удостоверении документов и личности в цифровых сетях:

Закон № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» от 2009 г.

№ 63-ФЗ «Об электронной подписи» от 2014 года.

Законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ФЗ №210 от 27 июля 2010г.) была предусмотрена выдача Универсальных Электронных Карт гражданам до 1 января 2014 г.

Проект Федерального закона РФ «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации».

Целый ряд законов, регулирующих правила поведения в информационных сетях, разрабатываются и будут приняты в ближайшие годы.

Электронная делиберативная демократия (ЭДД). Электронная делиберативная демократия («э-демократия», «виртуальная демократия») - форма демократии, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как основного средства для коллективного принятия совместных решений по общественно-значимым вопросам. ЭДД включает всестороннее обсуждение, в которое вовлечены все заинтересованные лица (стейкхолдеры, часто их тысячи или даже

миллионы), электронное голосование, контроль за исполнением решений и т. д. на всех уровнях, начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая государственным.

ЭДД также называют демократическую политическую систему, при которой информационно-коммуникационные технологии используются для реализации демократического процесса: «распространения информации, коммуникации, объединения интересов граждан и принятия решений путем совещания и голосования».

Главное в электронной демократии - повышение эффективности управления социально-экономическими системами, ускорение развития за счет использования коллективного мышления, более сложных и точных распределенных моделей желательного будущего (крауд-форсайт).

Стратегия развития институтов ЭДД. Эволюция ведет к созданию системы коллективного мышления и социальной поддержки принятия решений (СППР), построенной на основе когнитивной науки.

Система включает общие базы знаний и данных, интерфейсы подключения граждан (включая системы идентификации личности и права доступа), собственно сети и компьютеры, системы СППР различных уровней, системы передачи прав (доверенностей) экспертам, экспертные системы с рейтингами и экспертной историей.

Внедрение практик обсуждения в сети политики и текущих проблем сначала на локальном уровне, затем на региональном уровне, затем – законодательное оформление, включая формы и протоколы

Заключение. Дальнейшее развитие электронной демократии связано с решением намного более фундаментальных институциональных проблем. Самым первым и сравнительно простым является принятие законов об электронном голосовании. Этот закон неразрывно связан с проблемой идентификации личности в сети. Проблема должна быть решена очень

надежно, иначе не избежать скандалов, связанных с реальной или мнимой подтасовкой результатов голосования.

Следующим шагом на пути к прямому волеизъявлению может стать система контроля и поручений депутатам, избранным от определенных групп населения. Граждане уже имеют возможность ознакомиться с вопросами, которые будет рассматривать в ближайшее время Госдума РФ, на ее сайте. Но нет доступных и тем более законодательно оформленных механизмов сформировать поручение депутату и получить поддержку этого предложения другими избирателями.

И, наконец, важнейший шаг – это изменение форм представительской демократии на многоуровневую электронную делиберативную демократию. В принципе, технически проблема решаема: недорогие устройства идентификации личности уже существуют. Но возникают вопросы «компьютерного неравенства», когда мнение людей, не владеющих компьютером, окажется менее значимым, чем «продвинутых пользователей», фундаментальные вопросы изменений в политической системе (изменение роли депутатов или их полное устранение), проблемы делегирования голосов экспертам-представителям, и так далее. Все это требует решения сложных теоретических, политических и юридических вопросов.

-
1. Большой энциклопедический словарь, 2-е изд., перераб. и доп. М., «Большая Российская энциклопедия» и «Норинт», 1997. 1456 с.
 2. Habermas, Jürgen. 2006. "Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research". *Communication Theory*. 16 (4): 411-426.
 3. Lin, J. An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change // *Cato Journal*, 9, Issue 1, 1989. p. 1-33.

-
4. Джунусова Д. Н. Международное морское право: учебное пособие.– Астрахань: Астраханский государственный университет, 2012. 328 с.
 5. Уусталь, А.Т. Международно-правовой режим территориальных вод. Тарту, Тартуский государственный университет. 1958 г. 185 с.
 6. Журнал "Коммерсантъ Власть" №43 от 01.11.2010, стр. 56.
 7. Википедия: свободная энциклопедия. Статья «Сетевой этикет»:
https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D1%82
 8. Сухарев М.В. Компаративная экономика и теория модернизации. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2011. 104 с.
 9. Сухарев М.В. Когнитивный подход и инновационные методы регионального управления // Экономика Северо-запада: проблемы и перспективы развития № 4 (30), 2006 г. с. 62-70