

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ – КРАЕУГОЛЬНЫЙ КАМЕНЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

В работе рассмотрен ряд вопросов, связанных с проблемой доступа к информации в информационном обществе. Комплексная природа данной проблемы обуславливает организационные, технические, лингвистические и иные подходы для её решения. Юридические средства также необходимы, они могут быть реализованы в рамках разработки информационного кодекса. Решение проблемы доступа к информации в современном обществе должно быть комплексным, с учетом всех направлений.

Ключевые слова: право на информацию, доступ к информации, информационное общество, информационное право, проблемы информационного общества.

ACCESS TO INFORMATION – KEYSTONE OF THE INFORMATION SOCIETY

By Yuri Volkov

Row of questions about access to information in the information society considered in the paper. The complex nature of the problem determines the organizational, technical, semantic, and other approaches to address it. Legal remedies are also needed. Access to information problem can be realized through the development of Information Code. All areas should be taken into account when addressing the issue of access to information in the information society.

Keywords: a right on information, an access to information, the information society, the Information Law, information society problems.

Проблема доступа к информации в любом современном обществе, претендующем на звание информационного, всё чаще становится предметом внимания, исследования, обсуждения и правотворчества. Основные аспекты данной проблемы – правовой, организационный, политический, технический, иные, в конечном счете, сводятся к вопросу адекватного понимания, – что есть доступ к информации? Весьма высокая актуальность данного вопроса в политическом контексте обусловлена возможностью с помощью широкополосного доступа (ШПД) обеспечить информирование населения. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун отметил большие возможности широкополосной связи и

¹ Волков Юрий Викторович, доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент. E-mail: volkov@usla.ru; volkov.yuri@gmail.com.

призвал обеспечить данной услугой к 2015 году более половины населения мира. При этом он отметил, что в развитых странах население затрачивает на ШПД менее 3 % от среднего месячного дохода². Анализ некоторых документов ООН³, позволяет констатировать, что доступ к информации во всех иных формах также является предметом постоянного внимания международного сообщества. Вариант исследования проблемы доступа к информации с небольшими отступлениями от сферы юриспруденции предлагается в данной работе.

Предшествовавшие общественные формации классового типа (с позиции материалистических, марксистских концепций) не выделяли проблему доступа к информации, поскольку и сама информация и пропагандистская машина – технология доставки информации потребителю – находились в руках господствующего класса. Доступ к информации, к знаниям всегда имел особое значение (жрецы в древней Ассирии и Египте; монахи в средневековой Европе; учёные в индустриальную эпоху). Процесс передачи знаний на протяжении сотен лет был связан с определённой процедурой (ученичество, студенчество и т.д.), которая, порой, принимала извращённые формы (избиения учеников мастерами, издевательства в рабочих домах, дедовщина в армии). Но все эти процессы связывало то, что процесс передачи знаний (информации) был преимущественно вербальный (от одного лица – другому). Научить (передать информацию) означало (в рамках теории коммуникации) – провести сеанс общения. Доступ к информации определял социальное положение. Отсутствие такового свидетельствовало о низшем положении. Право доступа к информации или право на доступ к информации (что также требует специального исследования) на протяжении многих веков играло вспомогательную роль по отношению к имуществу (рабам, землям, капиталу) и энергии. Информация, в триаде материя (вещи) – энергия – информация, играла вспомогательную роль до тех пор пока владение всеми тремя объектами удавалось удерживать одному лицу. В этом смысле (используя субъектный состав отношений по поводу информации) можно разделить все эпохи на три типа (вербальный, документальный, электронный).

Вербальный оборот информации. Годы, столетия люди передавали информацию «из уст в уста». Каждый следующий узнавал информацию от предыдущего. Это «золотой век» Учителя во всех контекстах (кельтские барды, баяны, сказители, и т.п.). В чём, собственно,

² Генеральный секретарь ООН призвал обеспечить большую доступность широкополосной связи [электронный ресурс] // Центр новостей ООН 19.09.2010. URL:<http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=14225>. (Доступ 14.10.2011.)

³ См., Документы Генеральной ассамблеи ООН 18 ноября 2003/A/AC/105/810; Документы Второй сессии. Экономический и социальный совет ООН. Банког 24-26 ноября 2010 /E/ESCAP/CICT(2)?2; Глобальное партнерство в целях развития: время выполнять обещания. Доклад целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ. 2011 год / ООН, Нью-Йорк, 2011 и др.

проявляется доступ к информации и право на доступ. Доступ организационно определялся тем лицом, которое принимало решение о передаче информации. Оно (лицо) наделяло слушателя правом на информацию. Вся схема распространения информации укладывалась в следующую формулу: от правителя – глашатаю – далее в базарный день на площади всем, кто смог услышать и понять. (Слушайте люди и не говорите, что не слышали.) Все форматы горизонтального распространения информации не приветствовались, порой жестоко подавлялись (в высших слоях – заговор; в низших слоях – слухи, колдовство, подмётные письма и т.п.). Источник информации и субъект, наделяющий слушателя правом доступа, – это, практически, одно лицо. И вертикальная и горизонтальная формы распространения информации соответствуют этой схеме. Формально, в данной схеме, между источником информации и потребителем нет посредника (только материальная среда). Учитель (глашатай), по сути, представляет собой информационную вещь (либо сам себе хозяин, либо собственность сюзерена как, например, глашатай). Вербальный формат оборота информации наложил отпечаток на последующие этапы. Многие современные термины, например, согласование, оглашение, приглашение и другие, – родом именно из данной эпохи. Несмотря на то, что многие фазы оборота информации реализуются в электронном формате, их регулирование продолжается исходя из вербального алгоритма. Само право доступа к информации может казаться неуместным в таких условиях (особенно некоторым восточным сюзеренам).

Документальный оборот информации. Новый формат распространения информации принёс отдельные вопросы и дополнения в устоявшуюся схему распространения информации. Оглашение приказа – это, в основном, вербальный формат (приказ зачитан перед строем, или размещён на доске объявлений). Ознакомление с приказом (документом) под роспись – это калька вербального формата, с небольшим исключением. В отдельных случаях получатель приказа требовал его копию. Как правило, весь оборот информации укладывался в государственную модель пропаганды. Но с развитием печати процесс копирования породил некоторые вопросы (черные (вольные) книги, самиздат и др.) которые, впрочем не оказывали существенного влияния на общую картину. Тоталитарные режимы (царский, советский) не допускали инакомыслия и, соответственно, уничтожали нелегальные, подпольные типографии и все иные формы несанкционированного документального творчества. Все средства множительной техники, а также печатные машинки были на специальном учёте. Что касается схемы распространения информации: мы фиксируем на этом этапе разделение источника информации и его носителя. Но, по-прежнему, единым остаётся содержание информации (сведений) и материального носителя

(знака). Бумажный документ и его знаковая (текстовая, графическая и т.д.) – едины. Вербальный носитель информации – человек замещается документом. Реальные проблемы доступа к информации в документальном формате знакомы весьма ограниченному кругу лиц (историки, архивисты, учёные, исследователи, специалисты по работе с разного рода тайнами). Эта категории лиц, которые получили доступ к информации, которая содержала сведения о иной дополнительной информации, доступа к которой не было. Эти проблемы появились на исходе индустриальной эпохи, они: 1) были связаны с необходимостью свободного оборота информации в условиях свободного рынка; 2) появились в связи с началом массового накопления информации; 3) были обусловлены началом массовой информатизации; 4) иными причинами. Само требование свободы печати – один из признаков перехода к свободному обороту информации. Тем не менее, требование о доступе к информации в индустриальную эпоху, – это требование о создании ещё одной материальной копии документа. Либо это требования об ограничении доступа к информации, о сохранении сведений (о тайне). Но это, последнее, актуально для незначительного числа субъектов (но, тем не менее, имеет место). Это, в своей основе, – экономическое, а не информационное требование. Оно связано с необходимостью материальных затрат распространителя информации. Бенефициар информационный одновременно являлся бенефициаром экономическим (материальным, вещным). Встречное требование, об ограничении доступа к информации, также имеет экономическую природу. Оно обосновано наличием затрат и необходимостью их окупить.

Электронный оборот информации. Данная лингвистическая конструкция применяется в работе условно. Практически все мы имеем опыт или в какой-либо мере сталкивались с различными вариантами электронного формата информации (компьютерная информация, электронная коммерция, виртуальная информация), соответственно, мы допускаем и иные наименования данного концепта. Внедрение электронного информационного оборота поменяло многое. Первое, – информационная сфера – практически единственная сфера, в которой цены на единицу продукции постоянно снижается, а объем физический и материальный постоянно растёт. При этом он растёт по экспоненте. Второе, – появился посредник(и) между отправителем информации и получателем. Прямые контакты информатор (глашатай) – получатель, практически не встречаются. Незначительное число юрисдикций сохранили экономическое господство в информационной сфере. Значительное большинство юрисдикций признали право разных субъектов осуществлять оборот информации (порой на условиях лицензирования), что способствовало снижению затрат и росту как в информационной, так и в иных сферах. Формат доступа и объём доступа

определяется именно посредником, чтобы об этом не думали, те, кто считает себя регулятором процесса. Третье, – материальная зависимость информации от её носителя практически исчезла. Затраты на копирование в электронной среде ничтожны по сравнению с документальной и вербальной сферами. Более того, практически во всех странах государство, как отправитель информации, не затрачивает средства, а получает доход от распространения информации (через акции или процедуры лицензирования). Бенефициар информационный одновременно является экономическим донором для донора информационного. Совокупность второго и третьего факторов предопределило появление права требования доступа к информации. Монополия информатора меняется «монополией» потребителя. По сути, это экономическое требование, поскольку потребитель, подключаясь к информационным каналам за свои деньги, желает получить то, что он заказывал. Таким образом право доступа к информации – это отражение экономических изменений, присущих информационному обществу. Если использовать схемы, которые применялись выше, то мы сможем констатировать следующее. Источник информации прямо не связан с получателем. Источник не связан с форматом сообщения. Формат сообщения может быть изменён быстро и дёшево. Это главное: носителем информации стал сигнал, заменив собой знак, символ, образ. Господствует многообразие материальных форматов распространения (документальный, электронный, визуальный, звуковой). Потребитель сам выбирает формат доступа (как правило по экономическому критерию). Массив информации «давит» на потребителя, вынуждает выбрать «лёгкий» доступ и, соответственно, «лёгкую» информацию, весьма часто, в стиле «ню». У распространителя полезной информации возникают проблемы, его информация становится невостребованной. «Учитель» – не нужен. Ученики, весьма часто, в системе сигналов ориентируются лучше «Учителя». Это современные реалии доступа. А что происходит в сфере регулирования?

Решение данной проблемы в правовой сфере представляется юристам, как правило, в форме принятия информационного кодекса. Это предложение как ведущих исследователей, профессоров И. Л. Бачило, П. У. Кузнецова и других, так и менее именитых⁴, что позволяет констатировать однозначность понимания проблемы и достаточно высокий уровень консолидации. Тем не менее, проблемы информационного общества не ограничиваются только вопросом доступа к информации, что весь четко отмечает И. Л. Бачило⁵. Нужен не просто кодекс, нужен документ, который отразит произошедшие изменения и будет

⁴ См., например, Агамиров К. В. Прогнозирование развития информационного законодательства // Новый юридический журнал, 2012. № 3.– С. 17-22.

⁵ См. Бачило И. Л. Проблемы теории информационного права / Теоретические проблемы информационного права. – М.: 2006. – С. 9-29.

«работать». С этим мнение предлагается согласиться. Одновременно, представляется правильным решать проблемы доступа к информации не только юридическими средствами.

В докладе международной информационной группы «Интерфакс» Оксана Коваленко приводит примеры, которые, как представляется, весьма наглядно характеризуют положение дел, существующей в государственных органах практики отказов в доступе к информации в форме ненадлежащего исполнения при отсутствии обязанности предоставить информацию в надлежащей форме. С другой стороны автор отмечает дисбаланс прав и обязанностей участников информационного процесса, который, как нетрудно понять, способствует произволу чиновника⁶. Организационные проблемы, связанные с невыполнением чиновниками своих обязанностей, естественно связаны с правовой сферой, но они не носят исключительно юридический характер. Соответственно часть проблемы доступа к информации заключается в ненадлежащем выполнении функций контроля вышестоящими чиновниками за своими подчинёнными.

Кроме перечисленных проблем существует ряд вопросов к лингвистическим механизмам реализации права на доступ к информации. В современной научной парадигме – это предмет юридической лингвистики, «нового»⁷ междисциплинарного направления. В юриспруденции и в правотворчестве нет единого понимания что есть доступ к информации. Соответственно право на данный объект именуют и как право доступа, и как право на доступ⁸. «На берегу» все понимают о чем идёт речь, но как только встаёт вопрос об ответственности каждый, и это объективно, принимает все меры, чтобы уйти от ответственности. Диссонанс в лингвистических конструкциях нормативных актов, порой, позволяет уходить от ответственности.

Весьма примечательным документом, который необходимо обязательно отметить и который позволяет минимизировать описанный выше недостаток, является методическое пособие «Доступ к информации в Российской Федерации»⁹. Пособие разработано авторским коллектив авторов из Санкт-Петербурга в составе: И. Ю. Павлов, Е. Г. Голубева, Д. Н. Назарова, Е. Е. Смирнов И. А. Захаревич, Ф. В. Морозов. Оно предназначено для широко

⁶ См. Коваленко О. Российская практика: проще отказать в предоставлении информации, чем предоставить (Практические примеры, юридические аспекты) [Электронный ресурс] / Сайт международной информационной группы «Интерфакс». Октябрь, 2012; Так же: URL: w3c.org.ru/wp-content/uploads/2012/10/Коваленко1.pdf. (Доступ - 13.04.2013.)

⁷ Широко известные правоведы Рудольф фон Иеринг и Сергей Сергеевич Алексеев именовали данное направление – «Юридическая техника».

⁸ См. Модельный закон СНГ «О праве на доступ к информации» / Принят на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 23-14 от 17 апреля 2004 года).

⁹ Доступ к информации в Российской Федерации: Методическое пособие [электронный ресурс] / Под ред. канд. юрид. наук И. Ю. Павлова. – СПб.: Институт Развития Свободы Информации, 2010. URL: www.svobodainfo.org. (Доступ –11.04.2013.)

круга пользователей, участвующих в процессах получения и предоставления информации. Авторы пособия определяют доступ к информации, как возможность получения информации и ее использования. Формулировка для практического применения гражданами в обычных условиях – достаточная, но для юридической практики, как представляется, – неполная. Кроме основных определений сборник содержит: достаточно развернутые разделы о классификации и процессе получения информации; о форматах представления информации; смысловые, «дорожные карты»; образцы документов.

Возможности расширения доступа к информации на основе открытых лицензий (типа программ с открытым кодом – open source, Creative Commons) отмечает В. Б. Наумов¹⁰. По его убеждению конструкция защиты авторских прав, которая реализуется по заявлению исключительно на сайте Роспатента, является весьма узкой и не всегда работает (в случае с иностранным правообладателем).

Е. Г. Авакян отмечает проблему аутентичности документов, которые производятся в документальном, бумажном виде, после чего оцифровываются и окончательно представляются в электронном виде¹¹. В ходе сопоставления электронных копий и бумажных оригиналов до настоящего времени выявляют. С учётом того, что данное явление имеет место в системе арбитражных судов, это действительно представляет серьёзную проблему.

Вопросы доступа к информации являются предметом внимания не только в России. Государства центральной Азии (Казахстан, Узбекистан, Таджикистан) с участием европейских партнёров исследуют аналогичные проблемы. В частности, А. Рихтером составлена таблица (матрица) информационных свобод и ограничений, в основе которой основные информационные правомочия (поиск, хранение, получение, использование, распространение, свобода СМИ)¹². В качестве опоры автор использовал положения Конвенции о доступе к официальным документам от 27 ноября 2008 года, в которой определены основные условия. В числе критериев: возможная анонимность заявителя;

¹⁰ См. Наумов В. Б. Право на доступ к знаниям и монополия интеллектуальной собственности: проблемы конвергенции // Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб.: Серия «Электронное законодательство». Вып. 2. Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. 2012. – С. 25-26.

¹¹ См. Авакян Е. Г. Электронное государство и доступ к информации о деятельности органов государственной власти // Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб.: Серия «Электронное законодательство». Вып. 2. Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. 2012. – С. 37-39.

¹² См. Рихтер А. Право на информацию / Материалы центральноазиатской конференции СМИ (Душанбе, 25-26 мая 2010). – Вена. Бюро представителя по вопросам свободы СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 2011. С. 25-41.

формальность запроса; умеренность платы за копирование; преобладание общественного интереса над иными сферами даже в случаях отнесения информации к разным категориям тайн (личной жизни, безопасности и т.д.). Это одно из первых (если не первое) применение в неюридической практике структурированного на основе правовой теории подхода к содержанию права на информацию (по составу правомочий).

Обобщая затронутые вопросы, отнесённые к проблеме доступа к информации, следует отметить. Проблема требует дальнейшей комплексной разработки, несмотря на наличие федеральных законов об информации и о доступе к информации. На современном этапе в России право доступа к информации (право искать и право получать информацию) является предметом множества правовых исследований. Большинство из них ограничены рамками одной отрасли права. Природа права на информацию требует не только правовых исследований. Представляется важным рассмотреть данный вопрос с различных позиций: организационных, экономических, лингвистических, технических и, естественно, правовых. Комплексное представление природы доступа к информации и права на него позволит понимать и грамотно развивать отношения в информационном обществе, а также грамотно описывать в законодательстве эти процессы и связанные с этими процессами правовые конструкции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агамиров К. В. Прогнозирование развития информационного законодательства // Новый юридический журнал, 2012. № 3.
2. Бачило И. Л. Проблемы теории информационного права / Теоретические проблемы информационного права. – М.: 2006.
3. Доклад целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ. 2011 год. – ООН. Нью-Йорк, 2011.
4. Документы Второй сессии. Экономический и социальный совет ООН. – ООН. Банког. 2010.
5. Документы Генеральной ассамблеи ООН. – ООН. 2003.
6. Доступ к информации в Российской Федерации: Методическое пособие [электронный ресурс] / Под ред. канд. юрид. наук И. Ю. Павлова. – СПб.: Институт Развития Свободы Информации, 2010. URL: www.svobodainfo.org. (Доступ –11.04.2013.)
7. Коваленко О. Российская практика: проще отказать в предоставлении информации, чем предоставить (Практические примеры, юридические аспекты) [Электронный ресурс] / Сайт международной информационной группы «Интерфакс». Октябрь, 2012;

- Так же: URL: w3c.org.ru/wp-content/uploads/2012/10/Коваленко1.pdf. (Доступ - 13.04.2013.)
8. Модельный закон СНГ «О праве на доступ к информации» / Принят на двадцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 23-14 от 17 апреля 2004 года).
 9. Рихтер А. Право на информацию / Материалы центральноазиатской конференции СМИ (Душанбе, 25-26 мая 2010). – Вена. Бюро представителя по вопросам свободы СМИ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 2011.
 10. Сборники Президентской библиотеки / Президент. б-ка им. Б. Н. Ельцина. – СПб.: Серия «Электронное законодательство». Вып. 2. Право на доступ к информации: возможности и ограничения в электронной среде: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / науч. ред. Н. А. Шевелёва, д-р юрид. наук, проф. 2012.