

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

"ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ КАК ПРЕДМЕТ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА"

Григорий Белов,

старший научный сотрудник сектора Информационного права ИГП РАН, директор
ИНФОРАН

Доступ к информации как условие построения демократического гражданского общества в России: о необходимости разработки информационной доктрины России

Информатизация в России проходит в трудное время, и в ней, как в зеркале, особенно ясно отражается вся сложность и значительность того исторического периода, в который вступила Россия, да и весь мир, накануне XXI века. Сегодня уже очевиден далеко не тривиальный вывод о том, что человечество переживает серьезный кризис своего развития, который, в отличие от имевших место ранее, имеет глобальный системный характер. Ситуация в России оказалась тем более сложной, что этот кризис совпал с моментом замены фундаментальной основы общественного строя.

Обычно выделяются (О. Тоффлер) три источника, питающие власть: сила, богатство и знания. Их соотношение в структуре власти зависит от конкретных исторических условий и способа действий власть предержащих.

Особенность сегодняшней ситуации в мире и в России можно охарактеризовать как "смещение власти", ее трансформацию в сторону знания, а в более общем плане, резкое повышение роли информации в структуре власти в постиндустриальном обществе. Именно обладание информацией придает "высшее качество" власти в условиях современного, в том числе демократического общества.

Состояние информационной среды сегодня определяет уровень и возможности социально-экономического развития, обеспеченность обороноспособности и суверенитета страны. От состояния сферы информатизации в огромной степени зависит эффективность работы государственного аппарата, взаимоотношения государственной власти и общества.

Надо признать, что сегодня уже можно говорить о том, что в России заложены основы информационной инфраструктуры, созданы условия для институализации сферы информационной деятельности, услуг и рынка информационной продукции как особой отрасли национальной экономики.

Однако сегодня можно констатировать, что в значительной мере источником политики информатизации по-прежнему остается государство. Оно рассматривает информатизацию как одну из целей своей деятельности, а человека, гражданина как элемент этой цели. С одной стороны, вроде все делается для его блага, но с другой – он вновь становится как бы "кирпичиком", "винтиком" будущего информационного общества.

Изменение идеологических и ценностных ориентаций держателей "трех источников власти" (и не только государственных структур, но и других, обладающих собственностью, капиталом и влиянием) приводит к мощной информационной агрессии в духовной и культурной сферах.

Информатизация, наращивая свое влияние на все стороны жизни человека, уже сегодня часто превращается в средство ограничения и подавления его свободы, становится источником серьезной угрозы его информационному бытию, точнее – духовной жизни. Нарастает "информационная прозрачность" его личной жизни, деятельности, повышается зависимость от источников информации, ее качества, корректности работы информационных систем. Объектами воздействия становятся такие тонкие сферы бытия, как мировоззрение людей, жизненные установки и ценности, личностные и социальные ориентации.

Информатизация как наиболее активная часть НТР меняет образ самого общества. Если пару десятилетий назад развитие общества характеризовалось еще как культурно–историческое или социокультурное, то сегодня оно скорее выглядит как технологическое, технократическое, в чем–то уже информационное. Духовный, интеллектуальный потенциал общества все более идентифицируется с информационным, вызывая изменения в культуре, языке, образе жизни и даже мышлении. Таким образом, а это общеизвестно, информатизация несет с собой не только благо, но и угрозу.

Исключение угроз информационной безопасности в сфере духовной жизни предопределяет необходимость, во–первых, осознания ее реальности и опасности, во–вторых, открытого провозглашения национальной идеологии информатизации, ориентированной на человека, на население страны, на нацию. Лишь на такой идеологической основе, учитывающей культурно–исторические условия, традиции, реальные возможности экономического состояния возможно будет добиться гармоничного сочетания средств, которые дает человеку компьютерная революция, и объективных, природой обусловленных, особенностей человека, имеющего, как известно, не техногенную, а биосоциальную и духовную природу.

По сути дела, именно в этом заключается демократизация общества в России: гражданин, личность, человек, бывший ранее средством реализации государственной политики, становится ее целью.

Переход в России к правовому демократическому государству невозможен без перехода от информационно закрытого к информационно открытому обществу. А это, прежде всего, означает обеспечение доступа к информации – любой, в любом виде, в любое время. Это требует установления новых форм информационного взаимодействия власти с общественностью, прямого контакта с информационным ресурсом общественного мнения как важнейшим средством обеспечения обратной связи в системе управления государством.

Констатируется, однако, что "к сожалению, сегодня наблюдается непонимание со стороны государственной власти необходимости именно таких взаимоотношений с обществом, что приводит не просто к отчуждению общества от власти, но и к его активному противостоянию ей. Следует ясно осознать, что если между властью и обществом не будет достигнуто хотя бы взаимопонимание, то ни о какой действенности государственной власти в России на демократических основах не может быть и речи" (Ю. Нисневич).

Следует отдать должное, что законодательное обеспечение права на информацию граждан в Российской Федерации имеет свою историю. Хотя в Конституции СССР (1977 г.) и в Конституции РСФСР (1978 г.) тема права на информацию еще самостоятельно не выделялась, она уже была включена в систему политических прав и свобод в стране. Так, Конституция РСФСР 1978 года закрепляла свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Только в 1991 года Верховным Советом РСФСР в достаточно полном объеме право на информацию было зафиксировано конституционно после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина и включения этого текста в Конституцию 1992 года Действующая Конституция Российской Федерации (1993 г.) содержит специальную норму о праве на информацию (пункт 4 статьи 29). Она гласит, что "каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом". Здесь же устанавливается вполне обоснованное ограничение свободы по поводу сведений, отнесенных к государственной тайне. "Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом". Там же имеется еще одна важная норма – пункт 5 гарантирует свободу массовой информации и запрещает цензуру.

Демократическая концептуальная основа конституционного оформления права на информацию проистекает из известных трех исходных документов: Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) Декларации РСФСР (1991 г.) и Конституции Российской Федерации (1993 г.).

Обсуждение на данной конференции представленной редакции Федерального закона "О праве на доступ к информации" является своевременной и необходимой мерой развития одного из ключевых моментов парадигмы информационного общества, и, безусловно, это неотъемлемая часть пути демократического развития России. Этот проект не лишен определенных недостатков, имеются нечеткости в определении границ функций тех или иных "бюрократических" процедур, он не дает четких гарантий против произвола чиновников, но он устанавливает – такое право защищается законом, он "обеспечивает" Конституцию, а все процедурные моменты и усиление норм прямого действия – это задача доработки текста и его юридического редактирования.

Вместе с тем развитие законодательной сферы, по моему мнению, представляет собой продолжение линии "государственного мышления" прежних лет, когда общественность и население, как бы "стоя в стороне", воспринимали и "одобряли" решения их проблем "сверху". Это может быть квалифицировано как технократический способ мышления в разрешении социальных проблем, хотя законодательство традиционно относится к сфере гуманитарного знания.

Такая методология должна быть заменена на социально–гуманитарное мышление. Этот подход мог бы себя проявить в общей "Национальной доктрине России", которой, к сожалению, нет.

Вряд ли она может быть названа отражением "государственной официальной идеологии", поскольку наше государство до сих пор не имеет обнародованной и четкой концепции или доктрины проводимых реформ. Да и не правительство или парламент должны принимать такую доктрину, а нация, все граждане страны. Государство в этом случае выступает как один из субъектов доктрины, как организационный инструмент ее реализации. История уже показала наглядно, что отсутствие общей идеологии (или доктрины), объединяющей все слои населения (нации) на духовно–нравственной основе, приводит к деградации национального духа, затрудняет самоидентификацию нации, приводит к разрушению социального сбалансированного культурно–исторического комплекса среды обитания и, как правило, к формированию через государственную идеологию фашистского, коммунистического, исламистского или другого подобного тоталитарного государства.

"То, что нам приходится делать, во многом зависит от того, во что нам приходится верить" (Ж.–Ж. Руссо).

Полагаю, что разработка информационной доктрины России может стать

своеобразным инструментом преодоления технократических подходов к формированию идеологии развития инфосреды демократического гражданского общества и правового государства в России и помочь в ее становлении с учетом интересов и места всех субъектов доктрины.

В качестве центрального предмета в ней должны быть проработаны общечеловеческие, социокультурные, социальные цели и задачи информатизации, среди них важнейшей будет обеспечение доступа к информации. Важное место в ней должны занять проблемы "информационной экологии", информационной безопасности личности, информационного права, ориентированные на обеспечение цивилизованного уровня информационного бытия каждого жителя России в условиях такого культурно–нравственного оформления информационной среды, которое в наибольшей степени соответствует накопленному культурно–историческому и традиционно закрепленному образу жизни многонационального народа.

При таком подходе меняются акценты в структуре взаимоотношений между государством, информационным сообществом и обществом, целями и средствами. Государственная информационная политика, особенно в части обеспечения информационной безопасности государственных интересов, в этом случае выступает уже как составная и далеко не главная часть доктрины, как одно из средств ее реализации.

Будем понимать доктрину как систему (или совокупность) руководящих теоретических и политических принципов, предлагаемых в качестве перспективной идеологии информационного развития России в период реформ и на более отдаленную перспективу.

В отличие от документа типа концепции данная доктрина должна в сжатом, очень концентрированном тексте представить мировому сообществу, гражданам России, информационной общественности и руководящим органам страны системно проработанную совокупность базовых принципов и стратегически важных направлений информационного развития России на период реформ, обусловленных переходом страны к новой общественно–экономической формации, то есть к рыночной экономике и в перспективе к информационному обществу.

Главное, она должна быть "надгосударственна", выражать общенациональный дух, иметь высший стратегический уровень представления направлений развития информационной среды общества (нации), ее информационных и духовных приоритетов, отношения к мировому информационному пространству и социально–историческому процессу в целом.

В документах, прилагаемых к доктрине (пояснительной записке) необходимо глубоко проанализировать как современное состояние инфосреды, так и достигнутый уровень информатизации в России в различных сферах жизни, а также ее идеологическую платформу. Нужно сформулировать новую парадигму информационного развития страны, согласованную с особенностями протекающих реформ и множеством других факторов современного состояния российского общества.

Информационная доктрина России должна стать своеобразной "Информационной конституцией" из которой должны вытекать не только базовые принципы доступа к информации и технологического развития, но и принципы правового обеспечения информационной деятельности, социально–психологической безопасности и информационного комфорта, важнейшие морально–нравственные принципы и критерии существования цивилизованной информационной среды обновленного информационного общества и демократического правового государства.

Доктрина должна играть роль генератора идей, концепций, направлений и программ развития и деятельности в сферах, где влияние информатизации, информатики и информационных технологий проявляется как необходимая и неотъемлемая составляющая построения информационного общества. В частности, из нее должны вытекать базовые принципы и направления государственной информационной политики, некоторые положения государственной научно–технической политики и т.п.

Важнейшей фазой этой работы должна стать общественная дискуссия в СМИ, на телевидении, в научных обществах и учреждениях. Только путем широкого и гласного обсуждения этой животрепещущей проблемы возможно достижение социального консенсуса между государством и обществом. Установление социального партнерства, создание достаточно прочной основы правового, организационного и финансового положения в сфере информатизации сегодня является задачей национального уровня, и поэтому так необходим документ – национальная информационная доктрина России.