



**КОТИКОВ Дмитрий Алексеевич** -  
соискатель Российской  
таможенной академии, начальник  
пресс-службы Федеральной  
таможенной службы России  
Адрес: 121087, г. Москва,  
ул. Новозаводская, 11/5  
e-mail: KotikovDA@ca.customs.ru

## КОММУНИКАТИВНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ДОВЕДЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Правовое регулирование доступа к информации Российской Федерации получило значительное развитие в последнее время. Вышли Федеральные законы от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее ФЗ № 8 «Об обеспечении доступа...»), от 22 декабря 2008 года № 262 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судебных органов». Постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2009 года № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» утвержден «Перечень информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет». Перечни информации о деятельности ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждены в августе 2011 года двадцатью двумя Указами Президента РФ.

Данный процесс происходит в рамках следования международной тенденции законодательного закрепления порядка доступа к так называемой «правительственной информации», начало которой положило принятие в 1966 году Закона США «О свободе информации». На материале 58 национальных законов Д. Банисар [1] показал, что, несмотря на нередкое употребление в титуле выражения «свобода информации», предметом регулирования, как правило, является доступ к официальной информации. Как видим, термин «свобода информации» приобрел за рубежом узкий смысл «режим общего доступа к информации».

В отечественном праве категория «свобода» и понятие «свобода информации» имеют более богатое содержание. Это, в том числе, означает: чтобы в России обеспечить «свободу информации», одного «доступа к информации» мало и нужны иные ее компоненты. Ограничиваясь вопросами обеспечения доступа к информации в законодательных актах, законодатель существенно сужает обеспечение использования информации Российской Федерации гражданами и организациями. Инерционной модели «догоняющего развития» информационного законодательства с конъюнктурной «рецепцией наиболее

удачных и перспективных норм и положений зарубежного законодательства» должно быть противопоставлено развитие информационного законодательства как системы [2].

Рассмотрим в структуре информационно-правовых понятий понятие «доступ к информации» и иные, необходимые для целостного правового регулирования отношений, использования информации Российской Федерации.

Формула ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, которую часто называют «правом на информацию», содержит пять базовых терминов: искать, получать, производить, передавать и распространять информацию. Право на доступ к информации раскрывается в ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее - ФЗ № 149 «Об информации...») как вспомогательное правомочие, направленное на осуществление поиска и получения информации, - двух из пяти элементов конституционного «права на информацию», которые образуют «право пользователя информацией». Однако для его элементов «передать и распространять информацию», «выражающих «право обладателя информации», не предусмотрено вспомогательного правомочия. Конституционное «право на информацию» в информационном законодательстве сейчас успешнее раскрыто в части права пользователей информацией, чем в части права обладателя информации.

Если способ коммуникации «доступ к информации» обеспечивает реализацию прав пользователя информацией и корреспондирующих обязанностей обладателя информации, то справедливо также говорить о способе коммуникации, который обеспечивает реализацию прав обладателя информации и корреспондирующих обязанностей пользователей информацией. Мы именуем его «*доведение информации*». Область значения понятия в общем виде можно обозначить как «возможность передачи информации», по аналогии с дефиницией понятия «доступ к информации» (п. 6 ст. 2 ФЗ № 149 «Об информации...»). Доведение информации выражает коммуникативную возможность обладателя информации передавать информацию при предоставлении и распространении информации. Этот способ коммуникации основан на праве обладателя информации передавать и распространять информацию и корреспондирующих правомочиях пользователей.

«Доступ к информации» и «доведение информации» - это различные *способы коммуникации обладателя информации и пользователей информацией*. В целом, совокупность правовых норм, регулирующих коммуникацию обладателя информации и пользователей информацией, образует *информационно-правовую институт коммуникации*. Коммуникативные информационные правоотношения - вид информационных правоотношений, выделяемый по объекту «коммуникация».

Причины, по которым коммуникативные отношения относительно урегулированы в части доступа к информации и почти не урегулированы в части доведения информации, лежат в особенностях генезиса информационного права. Поскольку право на коммуникацию было отделено от права на информацию в начале 1970-х годов в рамках дискуссии о правах человека (Ж. д'Арси), то оно обсуждалось, прежде всего, с позиции пользователя. «Доступ - это способность потенциального потребителя реально и эффективно использовать имеющиеся в наличии средства коммуникации в качестве получателя информации и на основе равенства» [3, с. 45]. Корреспондирующее понятие, выражающее право на коммуникацию со стороны обладателя информации, международный правоустановитель в XX веке не предложил. Односторонняя трактовка коммуникации как доступа к информации из теории прав человека перешла в информационное право. В силу половинчатого раскрытия в теории прав человека «право на коммуникацию» долго оставалось в тени «права на информацию» в теории информационного права. Обсуждение только одной правовой формы коммуникации мешало осмыслению специфики этого объекта информационных правоотношений, хотя в ходе международно-правовой дискуссии о праве на коммуникацию было выработано представление, что коммуникация - иной объект, чем сведения: это понятие «не включает в себя содержание передаваемого сообщения, а подразумевает лишь процесс его передачи» [3, с. 40].

Поскольку сведения и коммуникация различаются как объекты информационных правоотношений, следует различать виды информационных правоотношений по объекту: *предметные* (объект - сведения) и *коммуникативные* (объект - коммуникация). Предметно-коммуникативная двойственность информационных отношений - проявление фундаментального свойства двоичности информации. Как

отмечает П.У. Кузнецов, «информация может быть представлена в виде двух дескрипторов: сообщения (сигнала, команды) формального свойства; образного обозначения (концепта) содержательного свойства» [4].

Коммуникативные информационные правоотношения - вид информационных правовых отношений, собственным объектом которых является коммуникация обладателя информации и пользователей информацией. Они включают два вида правоотношений: правоотношение «доступ к информации» и правоотношение «доведение информации». Правовой способ коммуникации «доступ к информации» реализует права пользователей информацией и обязанности обладателя информации. Правовой способ коммуникации «доведение информации», обосновываемый нами, реализует права обладателя информации и права и обязанности пользователей информацией. Наряду с коммуникативными, можно говорить о предметных информационных правоотношениях, объектом которых являются сведения. Разделение коммуникативных и предметных информационных правоотношений позволяет более точно осуществлять правовое регулирование отношений коммуникации граждан с органами власти (доступ к информации, доведение информации) и отношений обеспечения граждан сведениями, составляющими объект их «права на информацию».

Помимо теоретических соображений, необходимость правового регулирования способа коммуникации «доведение информации» аргументируется актуальными вопросами развития информационного законодательства.

*Во-первых*, согласно пп. 6, 8 и 9 ст. 2 ФЗ № 149 «Об информации...», предоставление и распространение информации являются действиями, направленными на получение информации или передачу информации кругу лиц, однако если возможность получения информации и ее использования выражена понятием «доступ к информации», то возможность передачи информации не выражена понятием и является пробелом в структуре терминов информационного законодательства.

*Во-вторых*, если признаются направленные на реализацию поиска и получения информации права пользователей информацией на доступ к информации и корреспондирующая обязанность обладателя информации обеспечивать такой доступ, то должны признаваться также направленные на реализацию передачи и рас-

пространения информации право обладателя информации доводить информацию и корреспондирующие обязанности пользователей информацией обеспечивать доведение информации.

*В-третьих*, если распространение информации Российской Федерации как обязанность обладателя информации получило развернутое правовое регулирование (в части сведений о деятельности органов власти - ФЗ № 8 «Об обеспечении доступа...»), то как право - практически не получило, между тем обладатель информации вправе использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению, если иное не предусмотрено Федеральными законами (п. 3.2 ст. 6 ФЗ № 149 «Об информации...»).

*В-четвертых*, развитие обеспечения прав пользователей без развития обеспечения прав обладателя информации приводит к асимметрии прав и обязанностей сторон информационных отношений, в то время как их относительное равенство признается в доктрине особенностью вида правоотношений.

*В-пятых*, в законодательстве известны формы информирования, которые осуществляются не только через доступ к информации («информационно-разъяснительная работа», «оповещение жителей», иные), что указывает на пробел в структуре терминов информационного законодательства.

Применительно к информации Российской Федерации развитие правового регулирования доведения информации имеет дополнительные аргументы.

*Во-первых*, государственное управление предполагает активное распространение информации, что не может ограничиваться обеспечением доступа пользователям.

*Во-вторых*, использование информации Российской Федерации в социальных процессах не может основываться только на действиях граждан по доступу к ней, но требует также доведения информации для достижения ее открытости.

*В-третьих*, инициатива осуществления информационных правоотношений при обеспечении доступа к информации, принадлежащая пользователям, должна также быть закреплена за обладателем информации. Информационная пассивность власти вызывает категорическое неприятие в гражданском обществе. Можно вспомнить скандал по поводу «рынды» [5], когда лесные пожары в 2010 году выявили проблемы информирования при обеспечении гражданской безопасности.

*В-четвертых*, субъективная сторона действий пользователя информацией включает интеллектуальный и волевой элементы: действиям по получению сведений предшествуют информационный запрос («знание о незнании») и волевой акт, направленный на его разрешение. Однако гражданин может не осознавать наличие объективной информационной проблемы. Отсутствие «знания о незнании» может быть критично для его жизни и здоровья, социально опасно для других.

*В-пятых*, в силу неравенства социальных возможностей доступ к информации не может быть единственным коммуникативным механизмом в социальном государстве. Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Здоровые и богатые имеют больше возможностей реализовать право на поиск и получение информации, но доведение информации восстанавливает равенство возможностей для всех граждан.

Выделение коммуникативных информационных правоотношений и их видов (доступа к информации и дове-

дения информации) позволяет более точно осуществить правовое регулирование отношений по поводу информации вообще и информации Российской Федерации в особенности. Напротив, нечеткое разделение сведений и коммуникации в информационном законодательстве приводит к юридическим и социальным проблемам.

В ФЗ № 8 «Об обеспечении доступа...» сведения и коммуникация как объекты информационных отношений соединены на уровне основного понятия «доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», но в самом теле закона они разделяются: виды сведений и способы коммуникации раскрываются в отдельных статьях. Это говорит в пользу разделения термина на коммуникативную часть с объемом «доступ к информационным ресурсам, правомочия обладателя которых от имени обладателя осуществляют государственные органы и органы местного самоуправления» и предметную часть с объемом «сведения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Для человека и гражданина различаются права на информацию

Российской Федерации и на коммуникацию с органами, осуществляющими правомочия ее обладателя. Однако в силу общего режима доступа через сеть Интернет каждый может получать сведения, служащие обеспечению прав граждан, например, прав на участие в делах государства. Решению проблемы смешения прав граждан и прав человека при обеспечении доступа к информации Российской Федерации служит дифференцированный доступ, включающий общий доступ для каждого и квалифицированный доступ для граждан.

Неточность информационно-правового регулирования влечет социальные проблемы: «Госчиновники с удовольствием указывают свои адреса и телефоны, но совсем не говорят о том, чего рядовые граждане имеют право от них добиться» [6].

Системное построение информационного законодательства на основе права на информацию и права на коммуникацию служит гармонизации отношений власти и граждан, эффективному использованию открытой информации Российской Федерации в гражданском обществе.

**Литература:**

1. Банисар Д. Свобода информации и доступ к правительственным документам // *Обзор законодательства по доступу к информации в мире*. Ред. С. Швердяев. - М.: Де-Ново, 2004.  
2. Концепция развития информационного законодательства // *Государство и право*. - 2005. - № 7. - С. 56.

3. Ермишина Е.В. *Международный обмен информацией. Правовые аспекты*. - М., 1988.  
4. Кузнецов П.У. *Теоретические основания информационного права: Автореферат дис. ... доктора юрид. наук*. Екатеринбург, 2005. - С. 18.  
5. Рында - это метафора нашей жизни // *Комсомольская правда*. - 2010. - 5 августа.

6. Монахов В.Н. *Место и роль структур гражданского общества в реализации конституционного института свободы массовой информации // Информационное право и становление основ гражданского общества в России. Материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г.* - М., ИГП РАН. - 2008. - С. 48.

**НАША ИНФОРМАЦИЯ**

**Выставка «Связь-Экспокомм-2012»**

В Москве 14-17 мая с.г. пройдут «Дни инфокоммуникаций-2012», которые станут единой коммуникационной площадкой для участников рынка информационно-коммуникационных технологий.

В рамках «Дней инфокоммуникаций-2012» состоится 24-я международная выставка телекоммуникационного оборудования, систем управления, информационных технологий и услуг связи «Связь-Экспокомм-2012».

**СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ РАЗДЕЛЫ ВЫСТАВКИ:**

- Мобильная связь, мобильный контент, мобильное телевидение.
- Массовые коммуникации.
- Центры обработки данных (Дата-центры). ЦОД - создание и обеспечение деятельности.
- Сетевые решения, включая корпоративные.

- IT-услуги, системная интеграция, IT-аутсорсинг, IT-консалтинг.
- SaaS, «облачные» приложения, виртуализация.
- Широкополосный доступ, оборудование последней мили. WIMAX.

Мероприятия деловой программы «Дней инфокоммуникаций-2012» будут объединены по тематическим направлениям - День информационных технологий (14 мая), День государственного управления (15 мая), День массовых коммуникаций (16 мая), День телекоммуникаций (17 мая).

**Телефон:** (499) 795-39-44, 256-08-07, 795-37-18  
**Факс:** (495) 605-60-59  
**E-mail:** sviaz@expocentr.ru  
**Сайт:** <http://www.sviaz-expocomm.ru/>