
ИНФОРМАЦИОННОЕ НЕРАВЕНСТВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

© 2016 Захаров Алексей Леонидович

кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права

© 2016 Сидорова Анна Викторовна

Самарский государственный экономический университет

443090, г. Самара, ул. Советской Армии, д. 141

E-mail: azakharov2002@mail.ru, an.sido@bk.ru

Исследуются причины, условия информационного неравенства в сфере распространения правовой информации на различных исторических этапах развития права в России и в зарубежных странах. Проводится анализ путей и средств по преодолению информационного неравенства.

Ключевые слова: информационное неравенство, ограниченный доступ к информации, правовая информация, цифровое неравенство, правонарушение.

Уже с момента формирования права перед человечеством встал вопрос о распространении правовой информации среди населения, поскольку требовать соблюдения правовых норм возможно только после представления информации о них. Действие права эффективно лишь при наличии механизмов распространения среди населения сведений о содержании правовых норм. Именно поэтому эволюция права тесно связана с развитием соответствующих информационных систем, с помощью которых граждане узнают о действующих юридических установлениях. Для всей истории человечества характерно наличие неравного доступа к правовой информации, а, как известно, неравенство - источник нестабильности в обществе, что приводит к напряженности, увеличению количества правонарушений.

Следует отметить, что во все времена существовала определенная связь между обществом и государством, выражающаяся в том, что государство издает законы, а общество в лице его граждан исполняет их. Непременным условием этой связи выступало и продолжает выступать знание самих законов, устанавливающих надлежащие правила поведения, права, обязанности и ответственность за нарушение законов. Государство при этом выступает гарантом предоставления гражданам информационных услуг, обеспечения права доступа населения к информации, и в том числе правовой. Информационное неравенство в сфере доступа к правовой информации существовало всегда. На стадии обычного права были люди, выступающие как хранители и распространители религиозных, моральных,

правовых норм. В различных обществах они именовались по-разному. Так, в Древней Индии их называли брахманами, у кельтов - друидами, в древнееврейском обществе - фарисеями, в дохристианской Руси - жрецами. Общим для этих людей являлось то, что все они были служителями культов, а соответственно, - "избранными". Следовательно, на данном этапе развития общества и права доступ к правовой информации зависел от принадлежности к определенным слоям племени. С возникновением письменности нормы права стали фиксироваться на различных приспособлениях: глиняных и металлических табличках, папирусе, бересте. После появления писаных законов информационное неравенство в сфере доступа к правовой информации перемещается в плоскость "читающая элита - неграмотные люди". Основная же масса населения состояла из безграмотных людей. В этот период для распространения правовой информации среди безграмотного населения вводятся должности государственных чиновников, в чьи полномочия входит запоминание содержания юридических норм и дальнейшее их сообщение населению. Так, в Древней Руси существовала такая должность, как бирюч, в средневековой Европе - герольд. С развитием книгопечатания и доступностью образования разрыв в информационном неравенстве среди населения начинает сокращаться, но до второй половины XX в. традиционными типами неравенства в сфере доступа к правовой информации остаются по линии материального состояния, образования, пола, национальной принадлежности.

В конце XX в. современное общество столкнулось с новой волной неравенства в области доступности правовой информации - информационной. Термин "информационное неравенство" говорит сам за себя, он означает, что социальная реальность детерминирует неравный доступ субъектов к источникам информации, в том числе и к правовой, а также к процессам ее производства и использования. Впервые данная проблема была озвучена в 1997 г. на заседании ПРООН, при этом использовалось такое понятие, как "информационная бедность", определяющее отсутствие доступа к информационно-коммуникационным технологиям¹. Для разрешения возникшей проблемы в июле 2000 г. на саммите Большой восьмерки принимается "Окинавская хартия глобального информационного общества", в которой указывается на необходимость: ликвидации разрыва в области информации и знаний путем создания благоприятных рыночных условий для предоставления соответствующих услуг; совершенствования сетевого доступа, особенно в отдаленных и отсталых районах; предоставления более легкого доступа к информационным технологиям людям, менее социально защищенным, с ограниченной трудоспособностью и т.д.²

Следует отметить, что информационное неравенство достаточно часто сводят к цифровому разрыву (digital divide). На наш взгляд, правы исследователи, указывающие на то, что цифровой разрыв, определяемый цифровой информацией, является отдельным видом информационного неравенства. Но тем не менее современное информационное неравенство предполагает меру доступа, прежде всего, к новейшим информационным технологиям, электронной информации. И в "Окинавской хартии глобального информационного общества" вопрос о преодолении "цифрового неравенства" стоит отдельным пунктом. Термин "цифровое неравенство" вошел в русский язык после проведения международного семинара "Проблемы преодоления "цифрового неравенства" в России и странах СНГ" в ноябре 2000 г.³ Данный семинар был организован в рамках консультаций ООН по вопросам развития информационно-коммуникационных технологий. Однако и на сегодняшний день в российском праве нет единой терминологии по этому поводу, отсутствует единый термин, эквивалентный устоявшемуся в

англосаксонском праве термину digital divide. Для обозначения этого явления используются различные словосочетания: "цифровой барьер", "цифровое неравенство", "цифровое разделение", "цифровой разрыв", "цифровая пропасть", "дигитальная яма", "дигитальный разрыв", "цифровой занавес". Можно констатировать, что отсутствие адекватного правового регулирования информационной сферы, отсутствие единого методологического подхода, несовершенство правовых норм не соответствуют реалиям и нуждам сегодняшнего дня. Российское правовое регулирование, к сожалению, пока отстает от правового регулирования этого вопроса в Европейском союзе. Однако нельзя утверждать, что Россия стоит на месте, правовое регулирование развивается, однако, к сожалению, не тем темпом, которым хотелось бы.

Важность проблемы была подмечена еще в 2008 г. на заседании президиума Государственного Совета РФ, где было озвучено, что "информационное неравенство" между гражданами страны можно и нужно устранять⁴. На сегодняшний день в России принята и действует Федеральная программа устранения цифрового неравенства, рассчитанная на пять лет - 2014-2018 гг. Проект устранения цифрового неравенства реализуется в рамках контракта между Федеральным агентством связи и "Ростелекомом". В соответствии с контрактом "Ростелеком" должен в течение 5 лет обеспечить высокоскоростным доступом к Интернету населенные пункты нашей страны.

Между тем проблема цифрового неравенства не ограничивается только созданием возможностей доступа к Интернету и современным технологиям, хотя, безусловно, тесно с этим связана. Необходимо отметить, что, как правило, "цифровое неравенство" относят к терминам социально-политического характера⁵. Отдельными авторами цифровое неравенство определяется как социально-экономический феномен, который появляется вследствие разницы в уровне дохода, грамотности и образования, степени развития определенных навыков, различия в сфере бизнеса, культуры, законодательства⁶. Это не совсем точный подход. На наш взгляд, цифровое неравенство - это не только социальный, политический, экономический, но и культурный феномен.

Отдельный аспект, по нашему мнению, состоит в том, что одним из факторов, порождающих цифровое неравенство, является низкий уровень развития правовой науки и законодательства в данной области, откровенные пробелы в праве и несогласованность правовых норм. Это уже явно и правовая проблема.

Следует отметить, что на возможности ущемленной группы влияют отсутствие или ограниченный доступ к телевидению, Интернету, телефонной связи (мобильной и стационарной), радио. Все это ограничивает возможности данной группы в овладении правовой информацией, поиске работы, налаживании социальных связей, культурном обмене и может негативно влиять на экономическую эффективность, развитие и сохранение культуры, уровень образования, а также на количество и качество правонарушений⁷. Сегодня выделяют другие признаки рассматриваемого нами неравенства: имущественный, возрастной, образовательный, гендерный, территориальный и культурный⁸. Если экономический аспект (т.е. недоступность техники в силу низких доходов) никак нельзя назвать специфической чертой данного вида социальной дифференциации, то другие его основания весьма своеобразны: владеть техникой - еще не значит ее использовать. Важнейший фактор информационного неравенства в России территориальный, или поселенческий, так как место жительства (и низкая мобильность) во многом определяет возможности граждан в сфере информатизации⁹.

Можно сказать, что на современном этапе информационное неравенство в сфере доступа к правовой информации определяется уровнем социально-экономического, политического состояния региона, страны; степенью развития национальной информационной структуры и ее включенности в международную; наличием компьютеров и телекоммуникаций; количеством образовательных учреждений и населения; числом подготовленных специалистов, образованных людей. Оно имеет не только имущественное, но и возрастное измерение, ведь понятно, что новые технологии хуже осваивают люди старшего возраста¹⁰. На наших глазах возникает новое общество, состоящее из двух классов. Первый класс охватывает хорошо образованных людей, имеющих доступ к самым разнообразным знаниям, в том

числе и правовым¹¹. Они создают и потребляют новые товары и услуги. Второй класс - класс низкоквалифицированных, малообразованных и малообеспеченных людей. Как свидетельствует исторический опыт человечества, подобное противостояние очень часто заканчивается кровопролитными революциями. Вот почему развитые страны стараются найти решение проблемы цифрового неравенства как для своих граждан, так и для жителей стран, находящихся на более низких ступенях технологического развития¹².

Цифровое неравенство - проблема не только и не столько отдельных людей, сколько целых стран и регионов. Даже если подходить односторонне, оценивая цифровое неравенство исключительно с точки зрения широты возможности доступа к Интернету, то данные не обнадеживают. Например, согласно данным, доступ к Интернету имеют в Южной Корее 94 % населения, Австралии - 93 %, Канаде - 90 %, в России и Турции - по 72 %, а в Либерии - 39 % и Индонезии - 30 %. Лидером по темпам сокращения цифрового неравенства являлась Индия, которая за 4 года удвоила свой digital opportunity index (DOI), индекс цифровых возможностей¹³. Вторую позицию по темпам роста занимает Китай, третью позицию занимает Россия. Говоря об информационном неравенстве и отдельном его виде цифровом неравенстве, следует упомянуть о том, что правовая информация состоит не только из сведений об общеобязательных правилах, которые установлены или признаны государством, обеспечены возможностью государственного принуждения и регулирующие общественные отношения, но из сведений о государственной регистрации юридических фактов, правоприменительной практике учреждений юстиции, судов, правоохранительных органов, правотворческой деятельности субъектов законодательной инициативы; результатах научных исследований¹⁴. Ее воздействие на общество в целом и на отдельных индивидов осуществляется в нескольких направлениях. Правовая информация формирует правовую культуру, повышает уровень правосознания населения, непосредственно воздействует на личность в процессе правоприменения, корректирует правосознание, повышает уровень правовой культуры лиц, совершивших правонарушение.

Для оценки цифрового неравенства в Европейском союзе используется индекс цифровых возможностей. Российскими учеными И.О. Абрамовой, Д.В. Поликановым, О.Н. Вершинской, О.Н. Махровой разработаны следующие критерии, служащие для оценки “цифрового неравенства”:

1. Физический доступ. Данный критерий подразумевает под собой наличие потенциальной возможности использовать инфраструктуру, программное обеспечение и оборудование.

2. Финансовый доступ - экономические возможности пользователя регулярно оплачивать услуги Интернета.

3. Когнитивный доступ - наличие у пользователя необходимых для работы в сети интеллектуальных способностей и образовательной подготовки. Данный критерий обуславливается наличием у пользователя способности осуществлять поиск необходимой для него информации, обрабатывать и применять ее в рамках своей деятельности, а кроме того, умением не только воспринимать и обрабатывать информацию, но и распространять собственную информацию.

4. Доступ к значимой информации - умение пользователя, при наличии доступа к сети, из большого объема информации найти полезную именно для него информацию. В противном случае оцениваются три предыдущие характеристики.

5. Политический доступ - возможность населения повлиять на политический процесс и процесс распределения общественных благ¹⁵.

Таким образом, информационное неравенство и его отдельный вид - цифровое неравенство негативно влияют не только на потенциальные возможности человека, его возможность самореализоваться, но и на формирование правовой культуры и уровень правосознания населения, уровень и качество правонарушений. Еще четыреста лет назад английский философ Ф. Бекон отметил: “Кто владеет информацией - владеет миром”. Действительно, вся история человечества подтверждает то, что правовые знания, доступные посвященным, бывают сильнее любой физической силы. Согласно одной из точек зрения на информационное общество для него характерно наличие свободного обмена информацией, что способствует преодолению нищеты и неравенства. Но

у тех, кто отключен от такого обмена, перспективы катастрофически ухудшаются.

В России нужен сознательный поворот от сырьевой к инновационной политике и экономике. Для интеграции в глобальную экономику в качестве великой державы, т.е. государства с высоким уровнем благосостояния граждан, нужно уделять повышенное внимание устранению цифрового неравенства. Для реализации этой цели необходимо принятие специального федерального закона, который бы позволил установить гарантии цифрового равенства для всех граждан, а также поддерживающие и компенсационные механизмы для тех, кто нуждается в государственной поддержке.

Итак, за последние десятилетия произошел существенный поворот в отношении государства и общества к вопросам распространения правовой информации. Этому способствовало развитие информационных технологий и протекающие процессы компьютеризации. В современном обществе доступ к правовой информации, предоставляемой для открытого пользования, в подавляющем большинстве обеспечивают коммуникационные технологии. На сегодняшний день важнейшими проблемами в этой сфере являются недостаточно широкая доступность информации, информационное неравенство и его отдельный вид - цифровое неравенство. Преодолеть их очень непросто, поскольку уровень информационного неравенства стремительно возрастает вместе с развитием самих информационных и коммуникационных технологий. И проблема это общемировая. В связи с этим необходимо уделить больше внимания данной проблеме российской правовой науки и законодательной власти, выработать генеральную линию в отношении к информационному неравенству, четко отразив позицию в законодательстве.

¹ Зейтуниан М.А. Проблема информационного неравенства в современном российском обществе // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1, Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2010. № 3. С. 78-79.

² Бекетов Н. Информационное разнообразие и цифровое неравенство в развитии России // Информационные ресурсы России. 2009. № 5. С. 29-30.

³ Там же.

⁴ URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=195103&cid=1>.

⁵ *Вершинская О.Н.* Информационное неравенство как социологическая проблема // Информационное общество. URL: <http://www.briviana.my1.ru/publ/14-1-0-18>.

⁶ *Суханова М.* Цифровое неравенство? Тогда мы идем к вам. URL: <http://www.iemag.ru/columns/detail.php?ID=33002>.

⁷ *Данилов Н.А.* Социальная справедливость в информационном обществе: проблема цифрового равенства // Информационное право. 2012. № 2 (29). С. 5-6.

⁸ *Вершинская О.Н.* Указ. соч.

⁹ *Сергеев М.* Как преодолеть цифровое неравенство. URL: <http://www.politcom.ru/740.html>.

¹⁰ *Джой-Меттьюз Д., Меггинсон Д., Сюрте М.* Развитие человеческих ресурсов. Москва, 2006.

¹¹ *Revina S.N., Zaharov A.L.* (2015) The Transformation of Human Rights in the Information Society

Connected with the Formulation of the “Right to be Forgotten” by the European Court of Justice. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 6, 6, supplement 3, p. 400.

¹² *Бондаренко С.* Цифровое неравенство : [Готово ли человечество воспринимать бурный рост компьютерных технологий и средств связи]. URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/6053>.

¹³ *Сухачева А.* Доступ к интернету в мире: статистика, тренды. URL: <http://www.newreporter.org/2016/03/28/dostup-k-internetu-v-mire-statistika-trendy/#sthash.pyjOat8N.dpuf>.

¹⁴ *Сафолина М.Н.* Синергетический подход к решению проблемы доступа к государственной информации: потребность или необходимость. URL: <http://www.ecsocman.hse.ru/text/16208407>.

¹⁵ *Абрамова И.О., Поликанов Д.В.* Интернет и Африка: параллельные реальности. Москва, 2001. С. 115.

Поступила в редакцию 02.09.2016 г.