

## **Государственная политика обеспечения доступа к социально значимой информации: международные императивы**

Несомненно, одним из наиболее значимых событий последнего времени является прошедший Всемирный Саммит по информационному обществу (World Summit on Information Society). Впервые в истории человечества руководители более 150 стран мира собрались в Женеве (декабрь 2003 г.) на первый этап Саммита для обсуждения проблем грядущего переустройства общества на основе его информатизации. Саммит проходит в два этапа. Его завершение произойдет в Тунисе в 2005 г. В этом смысле нашу конференцию мы вполне можем расценивать, как мероприятие проходящее в рамках Всемирного Саммита. В Женеве были приняты два основополагающих документа - Декларация принципов и План действий, имеющие основополагающее значение для обсуждаемой нами темы. В Декларации в частности было заявлено об "общем стремлении и решимости построить ориентированное на интересы людей, открытое для всех и направленное на развитие информационное общество, в котором каждый мог бы создавать информацию и знания, иметь к ним доступ, пользоваться и обмениваться ими, с тем чтобы дать отдельным лицам, общинам и народам возможность в полной мере реализовать свой потенциал, содействуя своему устойчивому развитию и повышая качество своей жизни на основе целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и соблюдая в полном объеме и поддерживая Всеобщую декларацию прав человека". Принципиальное значение Саммита заключается в том, что в его материалах сочетаются два направления: информатизация общества и, как следствие этого, повышение качества жизни людей. Однако прямое следствие информатизации - это, прежде всего, обеспечение всеобщей доступности информации.

В Декларации принципов, раздел 3, особо подчеркнута необходимость обеспечения всеобщего доступа к информации, относящейся к общественному достоянию (public domain). Как мы видим, данная проблема является центральной для нашей конференции. Так, в частности, в п.26 раздела 3 отмечено:

"Информация, относящаяся к публичному достоянию, должна быть легкодоступной в интересах развития информационного общества и должна быть защищена от незаконного присвоения. Следует укреплять публичные учреждения, такие как библиотеки и архивы, музеи. Наличие обширного публичного достояния - важнейшая составляющая развития информационного общества, обеспечивающая такие многочисленные преимущества, как получение населением образования, создание новых рабочих мест, инновационная деятельность, открытие перспектив в хозяйственной сфере и научный прогресс".

Данному вопросу посвящены также "Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием" (Policy Guidelines for the Development and Promotion of Governmental Public Domain Information), принятые ЮНЕСКО в 2004 г.

Наиболее точное определение понятия информации, относящейся к общественному достоянию, дано в "Рекомендациях по использованию мультилингвизма и универсальному доступу в киберпространстве", также подготовленных ЮНЕСКО (UNESCO's Recommendation on multilingualism and access to cyberspace):

"Информацией для публичного доступа считается доступная для населения информация, использование которой не нарушает никаких предусмотренных законом прав или обязательств по соблюдению конфиденциальности. Таким образом данное определение распространяется, с одной стороны, на все произведения или объекты права, смежного с авторским правом, которые могут использоваться всеми членами общества без получения какого-либо разрешения в силу того, что эти объекты изначально не находились под

защитой национального или международного законодательства, либо в силу того, что срок такой защиты истек. С другой стороны, под данное определение подпадает **вся официальная информация и данные**, создаваемые обществом, доступ к которым добровольно открыт государственными органами или международными организациями".

Сам выход в свет данных Руководящих принципов свидетельствует о том, что вопросы доступа к информации, являющейся общественным достоянием, выделяются, как особо актуальные. Напомним, что ЮНЕСКО к данной проблеме обращается не впервые. Так, в частности, в Рекомендациях 1989 года (Рекомендации о сохранении произведений, являющихся общественным достоянием) отмечается, что "любые национальные зарубежные произведения, имеющие культурное значение и являющиеся общественным достоянием в том или ином государстве-члене ООН следует рассматривать этим государством в качестве неотъемлемой части общекультурного наследия человечества".

"Руководящие принципы" 2004 года, однако, носят более сфокусированный характер, и говорят только о той информации, относящейся к общественному достоянию, которая носит государственный характер.

"Руководящие принципы", говоря об информации ярко выраженного общественного характера, относят сюда определенные типы информации, создаваемой органами государственной власти в процессе выполнения ими своих обязанностей на благо общества. Такая "информация для публичного доступа, создаваемая государственными органами" на национальном и региональном уровне, к которой может также относиться информация, предоставляемая различными международными и общественными организациями, изначально **не может считаться объектом собственности**.

Информация создаваемая государственными органами и относящаяся к общественному достоянию, должна играть значительную роль в экономическом и социальном развитии стран, ориентированных на развитие демократии. Это обусловлено следующими обстоятельствами:

- Одной из самых значительных ценностей, связанных с предоставлением информации, создаваемой государственными органами, населению, является *прозрачность* государственного управления и приоритет демократических принципов: равенства, открытости и гласности. Чем больше информации для публичного доступа исходит от государственных органов и касается их деятельности, тем меньше вероятность того, что такое общество сможет скрыть случаи беззакония, коррупции или произвола.
- Открытое и неограниченное распространение информации для публичного доступа повышает безопасность и здоровье общества, а также способствует повышению уровня жизни, т.к. у граждан появляется больше возможностей для принятия осознанных решений по вопросам собственной повседневной жизни, окружающей среды и будущего.
- Информация для публичного доступа, создаваемая государственными органами, может также способствовать научно-техническому прогрессу общества. Базы фактических данных, многие из которых создаются и пополняются государственными органами или на государственные ассигнования, являются основой передовых научных исследований, технологических новшеств и функционирования эффективной образовательной системы.

Очевидно, что особую значимость информация приобретает, будучи представлена в электронных сетях. Ибо это обеспечивает не только масштабы ее использования, но и создает основу для сокращения, существующего как в мире, так и внутри стран цифрового неравенства (digital divide).

Информация, создаваемая государственным сектором, может подразделяться на *административную* и *неадминистративную*. Административная информация включает законы, постановления, описания административных процедур, разъяснения государственных учреждений по процедурным вопросам и иную информацию, относящуюся к функциям государственного управления. Неадминистративная информация касается не самого учреждения, а "окружающего" его мира и может собираться и создаваться государственным учреждением в ходе выполнения им своих функций (сюда относятся коммерческая, культурная, техническая, медицинская, научная, экологическая, статистическая, географическая информация, данные по вопросам окружающей среды и туризма).

В соответствии с приведенными нами документами, а именно они и определяют требования международного сообщества к работе с информацией данного вида, в каждой стране должна быть разработана национальная информационная политика, в которой:

- а) сформулированы требования к общедоступности данного вида информации,
- б) сформулирована адекватная правовая база.

Для стран только еще встающих на путь демократизации принципиально важно, что доступность государственной информации - это *прозрачность* государственного управления и приоритет демократических принципов: равенства, открытости и гласности. Чем больше информации для публичного доступа исходит от правительства и касается правительства, тем меньше вероятность того, что такое правительство сможет скрыть случаи беззакония, коррупции или произвола. Наоборот, чрезмерная секретность порождает тиранию.

Мы остановились на данных положениях не только потому что они рассматриваются в международных документах и носят характер рекомендаций авторитетной международной организации, но и потому что они достаточно универсальны, т.е. должны проявлять себя в той или иной мере в любом государстве, относящем себя к цивилизованным, а уж тем более к демократическим.

А теперь я перехожу ко второй части своего доклада, в которой попытаюсь нарисовать практическую картину претворения уважаемых мной принципов в российской реальности, то бишь в государственной информационной политике Российской Федерации.

Но сперва леденящая душу предыстория, начало которой относится к 2002 году. Часть аудитории может быть уже слышала ее, потому что я приводил этот пример на одной международной конференции. Но история оказалась не случайной, поэтому возвращаемся к ней вновь.

Итак, Послание Президента РФ к Федеральному собранию 2002 года - единственное ежегодное послание, в котором президент затронул вопросы доступности информации. Особенно обеспокоен автор послания доступностью информации о деятельности государственных органов. Далее следует формулировка:

"Следует определиться с четким перечнем информации, которую госорганы обязаны делать публично доступной. И этот перечень должен быть утвержден законом."

Возможность опечатки или искажения мысли Президента исключается. Трактует, как есть. Доступность информации о деятельности органов государственной власти - необходимое условие не только правового, но и всякого современного цивилизованного государства. Осознается оно на уровне естественного права. Доступность не в соответствии с утвержденным "перечнем", а вся без ограничений. Об этом говорят и ранее принятые российские законы. Так, в тексте ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" (от 20.05.1995 № 24-ФЗ) зафиксировано:

"Статья 10. Информационные ресурсы по категориям доступа

1. Государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа."

Может быть, с точки зрения Президента речь идет об информации ограниченного доступа. Читаем Ст.10 далее:

"3. Запрещено относить к информации с ограниченным доступом: ... документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне."

Как видим, логика Президента несколько иная. Презумпция закрытости информации. Ее доступность лишь в соответствии с перечнем...

Первоначально мы все-таки считали, что данный постулат является результатом нечеткостью формулировки. Однако мы оказались не правы. Ибо год спустя вышло соответствующее постановление, в котором был определен перечень информации, которую гос. органы должны сделать открытой.

А теперь о продолжении этой истории. Как известно, одна из форм проведения гос. политики - это правовые нормы. Именно в нормах права подавляющего большинства стран зафиксировано отнесение гос. информации к общественному достоянию. Так, в соответствии с законодательством США, к public domain относятся:

- работы, на которые истек срок действия авторского права,
- работы, на которые авторское право не подтверждено кем-либо или автор публично отказался от него,
- работы, являющиеся результатом действия американского правительства.

Ну, если кто-то скажет, что США это страна с традиционной демократической культурой и не самый лучший пример, то мы приведем выдержку из законодательства страны несколько иной. Скажем, Беларуси. Данное законодательство также относит к публичному достоянию произведения, на которые не только истек срок действия авторского права, но и те, которые не охраняются авторским правом в силу природы своего происхождения - информация о деятельности гос. органов.

Можно привести в качестве примера и Республику Казахстан, законодательство которой содержит аналогичные нормы.

Мы понимаем, конечно, что все примеры относительны. Так, в частности, в Великобритании авторское право на гос. информацию принадлежит Британской короне.

И тем не менее... Как известно, в России порядок отнесения произведения к общественному достоянию регулируется ст. 28 Федерального Закона "Об авторском праве и смежных правах". До недавнего времени он содержал три уже указанные нормы. Мы говорим, до недавнего времени, потому что последние изменения и дополнения в данный закон были приняты 20 июля 2004 г. На сегодняшний день закон содержит один принцип отнесения информации к общественному достоянию - истечение срока действия авторского права. Как сказано далее: "абзац утратил силу". Абзац, в котором было сказано об отнесении к общественному достоянию информации, которая не охраняется авторским правом. Мы посмотрели, чтобы прояснить возникшее недоумение, Пояснительную записку к Федеральному закону "О внесении изменений и дополнений в закон РФ Об авторском и смежных правах". В ней, в частности сказано, что данный абзац снят, как

противоречащий Конституции РФ. Некоторая несуразность и предельная общность подобного объяснения, видимо, очевидна всем.

Данное обстоятельство позволяет нам сделать вывод, что в основе гос. политики в области доступности гос. информации лежит принцип презумпции ее закрытости, что, с нашей точки зрения, противоречит тем международным принципам, о которых я говорил в первой части своего доклада.

Поскольку я вынужден был затронуть самые последние изменения в законе об авторских и смежных правах сделанных в июле 2004 года, хочу остановиться на еще одном важно, прежде всего, для библиотечной аудитории, вопросе. Речь идет о порядке предоставления в безвозмездное пользование литературы библиотеками. Как известно, до недавнего времени данный вопрос не находил отражения в российском законодательстве. В мире существует различная практика решения этого вопроса. В соответствии с подходом идеологии ВТО (World Trade Organization) и сформулированным в документах Европейского сообщества, библиотеки за выдачу книг должны производит авторские отчисления (как правило, в национальные писательские организации). Заметим, что данному подходу следует лишь часть европейских стран. Однако важно то, что в российском законодательстве он вообще не находил отражения. И вот в июльских изменениях и дополнения в Закон об авторском праве и смежных правах вводится дополнение в ст. 19. Их первая часть достаточно привлекательна:

"допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения предоставление во временное и безвозмездное пользование библиотеками экземпляров произведений, введенных в гражданский оборот законным путем".

Вот, однако, что гласит последующая фраза: "при этом экземпляры произведений выраженных в цифровой форме, в т.ч. экземпляры произведений, предоставляемых в порядке взаимного использования библиотечных ресурсов, могут предоставляться во временное безвозмездное пользование только в помещениях библиотек при условии исключения возможности создать копии этих произведений в цифровой форме".

Я думаю, что профессиональная аудитория сразу поймет все последствия данной фразы для нашей библиотечно-информационной сферы. По сути говоря более близким понятным нам языком, законодатель запрещает использование электронных ресурсов, как сетевых, так и на материальных носителях, вне стен библиотеки, опасаясь возможности их копирования.

Попытаемся встать на позицию всеобщей правовой грамотности и гражданского послушания. Тогда это означает:

а) все разрабатываемые ныне проекты действующих или создаваемых электронных библиотек лишены какого-либо правового основания. Электронный доступ возможен только в стенах библиотеки, что полностью противоречит заданной динамике расширения предоставления доступа к информации путем выхода на библиотечные ресурсы с любого места пользования.

б) полностью лишается правового обоснования развиваемые ныне проекты дистанционного обучения, в т.ч. и те, в которых участвуют библиотеки.

в) создаются возможности для углубления цифрового неравенства. Ибо основное достоинство сетевых ресурсов - возможность выхода на них, в т.ч. и из мест не обеспеченных библиотеками.

Я думаю, что последствия данной поправки совершенно очевидны для профессиональной аудитории библиотечных и информационных работников. Ибо обобщая, можно сказать,

что она в целом противоречит тенденциям мирового развития, сформулированным в т.ч. в документах Всемирного Саммита по информационному обществу.

Мы сознательно выстроили доклад из двух частей. В первой мы рассказали о реальности идеальной, желаемой, о которой, как правило, мы чаще говорим на конференциях. Вторая часть нашего доклада была посвящена практическим вопросам проводимой у нас информационной политики.

Думаю, время от времени эти две сферы следует сопоставлять.