

СВОБОДА ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ

Европейская Комиссия Генеральный директорат XIII

ЗЕЛЕНАЯ КНИГА О ДОСТУПЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИНФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

Некоторые соображения для выработки позиции Евросоюза

(предварительный проект от 11 марта 1996 г.)

Гл. 1. На пути к политике Евросоюза в области информации государственного сектора история и аргументация

1. Контекст информационного общества

Создание информационного общества стало рассматриваться как первостепенная задача Совета Европы с конца 1993 года, когда была выпущена Белая книга "Экономический рост, конкуренция, занятость – задачи и пути их решения на пороге XXI века". В июне 1994 г. сессия Совета Европы на Корфу одобрила доклад группы экспертов под председательством вице–президента Европейской комиссии Бангеманна "Европа и глобальное информационное общество" ("Доклад Бангеманна"). В том же месяце Комиссия приняла план действий "Путь Европы в информационное общество".

Выбор концепции "информационного общества" (в отличие, например, от информационной инфраструктуры) подчеркивает приоритеты Европейского союза. Эта концепция исходит из большого значения информации как таковой, ее содержания и наличия, помимо информационных технологий и сетей, составляющих информационную инфраструктуру.

Для достижения целей информационного общества необходимо четко определить роли государственного и частного секторов. В Белой книге говорилось о "новом партнерстве" между частным и государственным сектором, о необходимости совместных усилий и политических условий, которые позволили бы быстро осуществить необходимые меры. Этот процесс будет направляться, в основном, частным сектором и стимулироваться появлением новых потребностей и новых рынков. Поэтому необходимо четко определить роль государства в этом процессе.

План действий, принятый в июле 1994 года, определил четыре поля деятельности:

- создание регулятивных и юридических рамок;
- организация сетей, основных видов обслуживания – технические и содержательные аспекты;
- социально–культурные аспекты;
- содействие развитию информационного общества. Подчеркнув особую важность содержательного обеспечения информационного общества в интересах экономики Европы и всего общества, Европейская комиссия отметила, что в этой области "доступ к информации государственного сектора и ее использование в Европе сложнее, чем в

других регионах мира" (документ INFO 2000).

В частности, в отношении использования информации госсектора предлагалось разработать общую для Евросоюза политику по следующим направлениям:

- условия доступа для частных лиц и деловых структур;
- условия вторичного использования информации деловыми структурами;
- равные возможности доступа отдельных граждан и деловых структур к информации госсектора.

Для начала было решено организовать широкое обсуждение этих вопросов на основе Зеленой книги, которую поручено подготовить Европейской комиссии.

В ходе подготовки были разработаны аналитические материалы и проведен ряд семинаров, а также учтены мнения групп экспертов.

2. Значение информации государственного сектора в информационном обществе

Государственный сектор, осуществляя присущие ему функции, является крупнейшим производителем информации. Эта информация представляет практический интерес для:

- a) самого государственного сектора как информационная база его деятельности и экономическая ценность;
- b) частного сектора, выступающего в качестве поставщика или пользователя информации;
- c) отдельных граждан (в т.ч. потребителей) и
- d) общества в целом для поддержания и сохранения культурного наследия и в интересах многообразных элементов общества.

A. Развитие новых информационных технологий, помогая госсектору в выполнении его традиционных функций, придает ему важную роль в информационном обществе. Совершенствование управления информационными ресурсами все более подчеркивает их товарную ценность. На уровне Европейского союза уже предпринимаются инициативы в области обмена информацией и учебно–тренировочных программ по использованию новых информационно–коммуникационных технологий.

B. Значительная часть информации, произведенной государственным сектором представляет интерес для частного сектора в целом. Быстрый и легкий доступ к этой информации с помощью новых технологий помогает частным компаниям в определении инвестиционной политики и укреплении конкурентоспособности. Кроме того индустрия производства информации является мощным генератором доходов и рабочих мест. В масштабах Европейского союза на 1994 год эта область деятельности обеспечила занятость для 2 млн. человек, а годовой оборот оценивается в 150 млрд. ЭКЮ. С производством информации связаны другие сектора экономики, например: телекоммуникации (133 млрд. ЭКЮ; 1,2 млн. полностью занятых), информационные технологии (113 млрд. ЭКЮ; 0,96 млн. полностью занятых); потребительская электроника (43 млрд. ЭКЮ; 0,32 полностью занятых).

Важное значение государственного сектора как поставщика (и пользователя) информации привлекло внимание Европейской комиссии еще в середине 1980–х годов,

когда был начат процесс консультаций, в результате которого были выработаны 19 принципов взаимодействия между частным и государственным секторами на рынке информации. По существу они сводятся к следующему:

- Государственный сектор должен регулярно пересматривать свои информационные ресурсы с точки зрения расширения возможностей их использования частным сектором.
- Информация госсектора должна предоставляться частному сектору по цене, отражающей стоимость ее подготовки и размножения, а не полную стоимость сбора и обработки информации в ходе повседневной работы государственных структур.
- Контракты с представителями частного сектора не должны предоставлять им исключительные права на использование информации, если это ведет к нарушению норм честной конкуренции.
- Во всех случаях должны соблюдаться требования закона о коммерческой и другой тайне (включая защиту неприкосновенности частной жизни).

С. Значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: "Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу выражать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы".

Следует упомянуть также еще два документа Совета Европы. Это рекомендация No R (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, в которой говорится: "Каждый человек, находящийся под юрисдикцией государства-члена, имеет право получения по запросу информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств, за исключением законодательных органов и органов судебной власти" и принятая 29 апреля 1982 года Комитетом министров Декларация о свободе самовыражения и информации, которая среди других целей указывает: "... проводить политику открытой информации в государственном секторе, в том числе доступа к информации, в целях углубления понимания политических, социальных, экономических и культурных проблем каждым гражданином и развития его возможностей свободно обсуждать эти проблемы". В январе 1996 г. Совет Европы решил создать группу специалистов по допуску к официальной информации, поручив ей исследовать существующие варианты юридически обязывающего инструмента или других мер в этой области.

В одном из государств-членов Евросоюза – Швеции – право доступа граждан к документам государственного сектора установлено еще в 1776 году Законом о свободе печати. За последние 20 лет законы о доступе граждан к информации были приняты во Франции, Греции, Дании, Голландии, Бельгии, Португалии, Испании, Финляндии и Италии. Помимо этих законов право граждан на доступ к информации оговорено в конституциях некоторых стран, а также во множестве законов, касающихся конкретных областей информации. В 1993 г. парламенту Великобритании был представлен очень детализированный законопроект "О праве знать", но закон этот не был принят. Вместо этого в 1995 г. правительство Великобритании приняло Кодекс обеспечения доступа к правительственной информации. В Ирландии рассматривается законопроект "О свободе информации". Законы о доступе граждан к информации существуют в странах, которые являются основными партнерами Европы по информационному обществу (США, Канада, Австралия, Новая Зеландия).

В контексте Евросоюза первым имеющим отношение к делу юридическим инструментом явилось Директива 90/313 о свободе доступа к информации по окружающей среде. Она предоставляет право доступа к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных властей, для всех юридических и физических лиц.

Две последующие директивы Европарламента и Совета Европы касаются права доступа граждан к информации. Директива 95/46/СЕ от 24 октября 1995 г., касающаяся защиты отдельных граждан в процессе обработки личной информации и свободного распространения этой информации, заканчивается положением: "Принимая во внимание, что данная Директива утверждает принцип доступа общественности к официальным документам, его следует учитывать при проведении в жизнь принципов данной Директивы".

Статья 3 Директивы о юридической защите баз данных гласит: "Данная директива не должна наносить ущерба положениям, касающимся, в частности, авторских и смежных прав, или других прав и обязательств, содержащихся в данных произведениях или других материалах, инкорпорированных в базы данных, патентного права, товарных знаков, авторского права на оформление, национальных мер и законов, касающихся ограничений, нечестной конкуренции, коммерческой тайны, безопасности, конфиденциальности, защиты информации и вторжения в частную жизнь, доступа к правительственной информации и контрактному праву".

Договор о Европейском Союзе, заключенный в Маастрихте в феврале 1992 г., включает следующую декларацию:

"Конференция считает, что прозрачность процесса принятия решений укрепляет демократический характер институтов власти и общественное доверие к администрации. В соответствии с этим Конференция рекомендует Комиссии представить Совету не позднее 1993 года доклад о мерах, необходимых для улучшения доступа общественности к информации, имеющейся в распоряжении институтов".

В июне 1993 г. Комиссия представила Европарламенту, Совету Европы и Комитету по экономическим и социальным вопросам доклад (COM (93) 258 final), в приложении 2 к которому говорилось о доступе к документам. До этого, в мае 1993 г., Комиссия приняла решение (93/с156/05) о публичном доступе к документам институтов власти, после чего совместно с Советом Европы был принят Кодекс о порядке публичного доступа к документам институтов власти (93/730/СЕ), основанный на принципе максимально возможного доступа к документам, находящимся в распоряжении Комиссии европейских сообществ и Евросовета. 8 февраля 1994 г. Комиссия приняла решение (94/90/СЕСА/Euratom) о публичном доступе к документам Комиссии. Для эффективного выполнения упомянутых решений и Кодекса Комиссия приняла ряд дополнительных мер, в частности создав сеть контактных пунктов при всех генеральных директоратах и опубликовав пособия по доступу к документам Комиссии и использованию электронных источников, включая серверы сети Word Wide Web, для обеспечения доступа к нужным документам. Эти меры были приняты в дополнение к традиционной публикации документов в печатной и электронной форме Управлением официальных изданий, Генеральным директоратом X (информация, связь, культура и аудио-визуальные средства) и статистическим управлением.

Европарламент, выражая свое отношение к докладу Бангеманна и принятому Европейской комиссией плану действий по продвижению Европы к информационному обществу, отметил, что он "считает, что наличие практически неограниченных средств

передачи информации является еще одним способом увеличения прозрачности жизни общества и что на институтах сообщества и государствах–членах (подчеркнуто авторами Зеленой книги) лежит долг обеспечить систематический доступ граждан через электронные средства коммуникации и по доступным ценам ко всем документам, которые по закону являются общественным достоянием".

D. Наконец, доступ к информации госсектора способствует поддержанию и сохранению культурного наследия и многообразия общества стран Европы.

Государственный сектор в лице государственных музеев, галерей, археологических объектов, памятников, публичных библиотек и т.п. является держателем обширных ресурсов культурной информации, которая привлекает частных производителей мультимедийной информации из США, стремящихся получить исключительные права на коммерческое использование этих ресурсов. Это может привести к ситуации, в которой не только будут нарушены интересы европейских производителей мультимедийной информации, но и ограничен доступ граждан к собственной культуре.

3. Почему необходима европейская политика доступа к информации государственного сектора

3.1. В интересах рынка информации

Информационное общество представляет хороший пример ликвидации национальных границ. На международных форумах уже говорят о глобальном информационном обществе. Одним из последствий появления трансграничных информационных супермагистралей является быстрая глобализация рынка информации в целом и рынка цифровой мультимедийной информации в частности. Важное значение приобретает место европейской индустрии информации в сравнении с ее основными конкурентами.

Европейский поставщик информации, относящейся к государственному сектору стран Европы, может столкнуться с тем, что по законам ряда стран–членов Европейского союза эта информация не подлежит выдаче. К тому же в законодательстве этих стран наблюдается разноречивость в таких вопросах как право повторного использования информации в коммерческих целях, авторское право на информацию государственных ведомств, политика в отношении конкуренции и тарификации, формы выдачи информации и т.п.

Общедоступность правительственной информации США воспринимается как одно из преимуществ в конкурентной борьбе. В США использование информации облегчается Законом о свободе доступа к информации, в котором, в частности, предусмотрено коммерческое использование информации и определены основные принципы тарификации; Законом о сокращении документации, который поощряет повторное использование документов частным сектором; отсутствием авторского права на документы федеральных ведомств, а также практическими механизмами облегчения доступа к информации, в частности инструкцией Административно–бюджетного управления А–130.

Уже говорилось, что в 1989 г. были приняты принципы взаимодействия между частным и государственным секторами на европейском рынке информации. В 1993 г. Европейская комиссия исследовала воздействие этих принципов на политику отдельных стран в отношении информации государственного сектора. Результаты оказались неутешительными. На большинство государств–членов Евросоюза эти принципы не оказали никакого или почти никакого воздействия. Причин для этого несколько:

– принятые принципы не имеют юридически обязательного характера;

– они недостаточно настойчиво пропагандировались в государствах–членах Евросоюза;

– по своей направленности они соответствуют уровню развития рынка и политическим приоритетам только части государств–членов.

Таким образом, принципы показали себя недостаточным инструментом общественной политики. Необходимо нечто более эффективное.

3.2. В интересах экономики в целом

Помимо интересов индустрии информации, о которых говорилось выше, европейские компании, желающие инвестировать в несколько или во все страны Евросоюза, нуждаются в информации государственного сектора для определения своей политики. Для обеспечения нормального функционирования внутреннего рынка доступ к этой информации должен быть открыт для всех государств–членов Евросоюза без дискриминации.

3.3. В интересах граждан

С ростом информированности граждан Европейского союза возникает их интерес к информации государственного сектора за пределами собственных стран.

Большинство стран–членов Евросоюза приняли или находятся накануне принятия национальных законов о доступе к информации, однако эти законы значительно различаются по сфере применения, исключениям, условиям и механизмам доступа.

В большинстве стран–членов Евросоюза законом предусматривается право доступа к документам государственного сектора по запросам отдельных граждан, причем в ряде случаев это право распространяется только на печатные документы.

В эпоху информационного общества это право требует пересмотра. Современные информационные технологии позволяют государственному сектору не только обеспечить доступ к существующим документам, но и производить информацию как по запросам, так и по своей инициативе. Таким образом, право граждан на доступ к информации государственного сектора и официальная политика распространения этой информации будут дополнять друг друга. Особенно важно, чтобы однородные инициативы в этом направлении были предприняты по всему Европейскому союзу с тем, чтобы граждане могли эффективно использовать свои права.

В дискуссиях о влиянии информационного общества на демократические процессы отмечалось, что оно может послужить инструментом большей открытости и вовлечения граждан в эти процессы. Но в то же время информационное общество может привести к увеличению разрыва между лицами, владеющими информацией, и теми, у кого доступ к ней ограничен. Поэтому концепция общедоступности информации должна быть серьезно обсуждена на общеевропейском уровне. Качество информации государственного сектора, к которой граждане имеют доступ, позволит им активно участвовать в так называемой электронной демократии.

3.4. В интересах открытости Евросоюза

Основной целью декларации о прозрачности институтов Европейского союза, приложенной к Договору о Союзе, является не просто открытость для граждан Комиссии и Совета, а обеспечение большей прозрачности процесса принятия и осуществления решений на общеевропейском уровне. Следует напомнить, что

основная работа, направленная на создание Союза, ведется на национальном уровне. Если граждане должны эффективно участвовать в процессах Евросоюза, важно обеспечить им доступ не только к документам институтов, но и к информации, относящейся к Евросоюзу в более широком смысле, которая находится в распоряжении государств–членов.

3.5. Реалии юридического, технологического и экономического развития

Европейская интеграция привела к расширению обмена информацией государственного сектора между правительствами в соответствии с юридическими обязательствами членов сообщества. В некоторых случаях такой обмен производится с помощью электронных средств и по программам Европейского Союза. Развитие технологии будет и далее содействовать передаче национальной информации государственного сектора в рамках Европейского союза. Эта же информация представляет коммерческий интерес для частного сектора. Если не гармонизировать законодательную базу в масштабах Евросоюза, может возникнуть абсурдная ситуация, при которой граждане и деловые структуры, не имеющие доступа к информации госсектора по закону своей страны, смогут получить информацию, относящуюся к государственному сектору собственной страны в другом государстве–члене Евросоюза, где закон о доступе существует.

4. Современное положение в государствах–членах

Исходя из принципа соподчиненности нормативно–правовых актов, Евросоюз не должен был бы выступать с инициативой обеспечения доступа к информации государственного сектора, если бы государства–члены позаботились об удовлетворении всех интересов, о которых говорилось выше, создав в достаточной степени гармонизированую систему доступа к документам государственного сектора в национальном законодательстве и на практике. Однако это не так. В 1994 г. Комиссия опубликовала два аналитических доклада о политике стран Евросоюза в отношении доступа к информации государственного сектора с точки зрения нужд граждан и взаимодействия государственного и частного сектора. С исправлениями на середину 1995 г. эти данные демонстрируют значительное расхождение в национальной политике различных стран. С риском некоторых неточностей и упрощения их можно суммировать следующим образом.

Австрия

Имеется общее право доступа как минимум к федеральным законам. Не существует юридических норм коммерциализации информации, находящейся в распоряжении государственного сектора. Каждое министерство определяет политику коммерциализации информации в каждом отдельном случае под контролем министра. Действует принцип выдачи возможно большего массива информации по наиболее низкой цене. Обычно доступ к информации бывает бесплатным, но может взиматься плата за копирование и распространение. В практике отмечались случаи взаимодействия государственного и частного сектора (в области телекоммуникации, погашения задолженности, юриспруденции и пр.). Отмечается также желание некоторых органов госсектора (статистических, метеорологических) продавать свою информацию в условиях конкуренции на информационном рынке.

На федеральном и региональном уровнях существуют законы о прозрачности общества, предоставляющие общее право доступа к документам, находящимся в распоряжении органов власти. Однако эти законы устанавливают, что полученные таким образом административные документы не могут распространяться далее или использоваться в коммерческих целях. Общего закона о коммерциализации

информации государственного сектора не существует. В контексте закона о прозрачности общества доступ к информации осуществляется бесплатно или за незначительную плату. Некоторые правительственные ведомства проводят политику коммерциализации от случая к случаю на контрактной основе. Сотрудничество государственного и частного сектора установилось, например, в таких областях как регистрация транспортных средств, статистика и географическая информация. Правда, в отношении последней имела место судебная тяжба, в которой одной из сторон выступило соответствующее государственное ведомство.

Дания

Имеется закон о свободе информации (Закон 280/10 от 10.06.1970), предоставляющий общее право доступа к правительственным документам. На сегодня это относится только к печатным документам, хотя широко обсуждается программа "Информационное общество 2000", по которой действие закона должно распространиться на электронные документы. Закона о коммерциализации информации государственного сектора не существует, хотя в программе "Информационное общество 2000" есть ссылки на такую возможность. Что касается допуска отдельных граждан, выдерживается принцип уплаты за доступ к информации в размере 10 датских крон за первую страницу и по 1 кроне за каждую последующую. Поскольку датский рынок электронной информации относительно мал, распространением информации государственного сектора в печатной и электронной форме занимается в основном госсектор. Проявлялся коммерческий интерес к информации в таких областях как демография, реестры компаний и статистика, в ходе которого между государственным и частным секторами возникало как сотрудничество, так и конкуренция.

Финляндия

Имеется закон об открытости официальных документов, устанавливающий общее право доступа к документам, подготовленным и выпущенным органами государственной власти, а также любым документам, переданным в органы государственной власти и находящимся в их распоряжении. В 1987 г. это право было распространено на документы, произведенные "с использованием перфоленки и перфокарт, магнитизации и других подобных средств и предназначенные для чтения, прослушивания либо иного ознакомления посредством технических средств". В настоящее время закон пересматривается и обновляется.

Состояние рынка и коммерциализации в Финляндии то же, что и в Дании. Интерес частного сектора невелик, и инициатива распространения информации принадлежит госсектору.

Франция

Имеется общий закон о доступе к административным документам, который входит составной частью в другой закон, регулирующий отношения между государственной администрацией и общественностью (закон 78–753 от 17.07.1978. с поправками 1979 г.). Этот закон исключает возможность перепечатки, распространения и коммерческого использования полученных документов. Ознакомление с документом на месте оплатой не облагается, запрашивающий платит только за копирование документов. Имеется также циркуляр премьер–министра от 14.02.1994. о распространении правительственной информации, устанавливающий некоторые принципы коммерциализации этой информации, которая подразделяется на необработанные данные (бесплатный доступ) и данные с добавленной стоимостью (иногда защищенные авторским правом). Частный сектор играет значительную роль на рынке информации

госсектора. В некоторых областях (географическая информация, реестры фирм) это происходит более успешно, в других областях (сельскохозяйственная, юридическая информация) – менее успешно.

Германия

В Германии нет ни общего закона о доступе, ни закона о коммерциализации информации госсектора. Многие частные законы устанавливают доступ к отдельным видам информации (например, административные жалобы, экологическая информация). В некоторых землях имеются соответствующие конституционные положения и готовятся общие законы о доступе к информации госсектора. На практике коммерциализация осуществляется каждым ведомством по-своему. Имеются примеры успешного сотрудничества государственного и частного секторов (финансовая и коммерческая статистика). В других случаях (например, информация о фирмах) сотрудничество встречается с препятствиями. Плата, взимаемая за доступ к документам, сильно дифференцирована в зависимости от юридической основы запроса, государственного ведомства, куда запрос направлен, статуса организации, направившей запрос, и предполагаемого использования информации. Эта дифференциация еще более проявляется в связи с федеративным устройством государства.

Греция

Имеется общий закон о доступе к информации, но полученные по запросам документы государственного сектора не могут быть использованы в коммерческих целях. Не существует общего закона о коммерческом распространении информации государственного сектора. Рынок электронной информации очень невелик, и рыночный потенциал информации государственного сектора еще не осознан (за небольшим исключением в таких областях как культура, туризм, сельское хозяйство и право). В настоящее время государственные органы не располагают ресурсами, опытом и мотивацией для развития электронных информационных служб.

Ирландия

Не существует ни общего закона о доступе (хотя в стадии обсуждения находится проект закона о свободе информации), ни общего закона или принятых принципов, касающихся коммерциализации информации государственного сектора. Ирландия представляет собой небольшой рынок, и было бы трудно развивать коммерчески жизнеспособные службы электронной информации на национальном уровне. Есть примеры успешной коммерциализации и сотрудничества между государственным и частным секторами в области права и статистики. Ценовая политика распространения документов госсектора бессистемна. Полуавтономные государственные органы имеют обыкновение продавать информацию по коммерческим расценкам. В некоторых случаях расценки зависят от статуса запрашивающей организации.

Имеется общи и закон о доступе (Закон 241 от 7.08.1990.), хотя во многих случаях доступ к информации государственного сектора предоставляется при наличии законного интереса. Не существует общего закона или принятых принципов коммерциализации информации госсектора. Доступ к документам на основании упомянутого закона осуществляется бесплатно. Ценовая политика при коммерческом использовании информации различается в отдельных государственных органах. Есть примеры сотрудничества между государственным и частным секторами в таких областях как информация о фирмах и статистика, хотя в некоторых случаях поступали жалобы на нарушение правил конкуренции.

Люксембург

Не существует общего закона или общих правил в отношении коммерческого использования информации государственного сектора, хотя создана рабочая группа для исследования этой проблемы. На практике информация госсектора выдается либо бесплатно, либо с покрытием стоимости распространения.

Нидерланды

Имеется Закон об открытом доступе к правительственной информации (№ 581 от 9.1.1978.), предусматривающий активные и пассивные обязательства государства по распространению информации и исключающий использование полученной информации в коммерческих целях. Какой-либо общей политики торговли информацией госсектора не существует. Соответствующие решения принимаются на уровне министерств и департаментов тов. и хотя Министерство внутренних дел координирует информационную политику, эта политика часто различается от ведомства к ведомству. Бесплатная выдача информации гражданам и ее коммерческое использование частным сектором приводит к конфликтным ситуациям. Во многих случаях отмечается более или менее успешное сотрудничество между государственным и частным секторами в таких областях как право, информация о фирмах, географическая и статистическая информация.

Португалия

Имеется общий закон о доступе к информации государственного сектора, но нет общих правил и принципов коммерциализации. Реализован проект доступа граждан к определенным областям информации госсектора через систему киосков, техническое обеспечение которого возложено на частный сектор. Есть и другие примеры сотрудничества государственного и частного секторов, хотя небольшие размеры рынка и малочисленность электронных баз данных, содержащих правительственную информацию, не способствует коммерческим инициативам.

В целом информация выдается по минимальным ценам как проявление функции служения обществу со стороны государственной власти.

Испания

Имеется общий закон о доступе, который в настоящее время не распространяется на электронную информацию. При запросах требуется продемонстрировать законный интерес. Не существует общей политики коммерциализации информации государственного сектора. Эта политика определяется самостоятельно отдельными министерствами и зависит от уровня государственного органа в федеральной и местной структуре правительства. Плата за информацию варьируется от бесплатной выдачи до рыночных цен. Имеется много примеров взаимодействия между государственным и частным секторами, особенно на региональном и местном уровнях, в таких областях как внешняя торговля и финансы. В то же время в области информации о фирмах и статистики такое сотрудничество либо вообще отсутствует, либо не приводит к успеху.

Швеция

В Швеции действует старейший в мире закон о доступе к информации – Закон 1766 года о свободе печати (последние поправки приняты в 1989 г.). Под действие этого закона подпадают документы, находящиеся в распоряжении органов государственной власти, в том числе электронные документы. Взимается плата за копирование документов, но законом не предусматривается выдача электронных версий документов. Существуют правила и принципы коммерциализации информации

госсектора, но они недостаточно детализированы. В настоящее время идет обсуждение проблем развития информационного общества. Несмотря на небольшой размер рынка, имеются примеры сотрудничества государственного и частного секторов в области демографии, статистики и информации о фирмах. Проявляется интерес к развитию такого сотрудничества в области географической и культурной информации.

Великобритания

Не существует закона, предоставляющего общее право доступа к информации, находящейся в распоряжении центрального правительства. В 1995 г. был опубликован Кодекс, регулирующий доступ к правительственной информации. Он предоставляет право доступа к информации в ограниченном диапазоне, но это право не обеспечивается правовой санкцией. Появление кодекса было ответом на законопроект "О праве знать", внесенный оппозицией в 1993 г. Закон не был принят, но правительство отреагировало изданием Белой книги, в которой были изложены принципы, вошедшие в Кодекс.

Имеется право доступа к информации, находящейся в распоряжении местных властей, и к различным типам личной информации, таким как медицинские документы и документация департаментов социальных служб.

Что касается коммерциализации информации государственного сектора, Департаментом технической информации опубликованы руководящие принципы "Находящаяся в распоряжении правительства информация, имеющая товарную ценность". Этот документ регулирует деятельность государственных ведомств в сфере коммерческой реализации информации частному сектору. Рассматриваются такие вопросы как определение спроса на различные виды информации, стоимость и тарифы, контрактные отношения, авторское право, безопасность, неприкосновенность частной жизни, ответственность, конкуренция и т.п.

Гл. 2. На пути к политике Евросоюза в области информации государственного сектора – вопросы, которые следует рассмотреть

1. Что мы имеем в виду под информацией государственного сектора?

Определение термина "государственный сектор" в целях данной дискуссии – непростая задача. В большинстве национальных законов этот термин не применяется, исходя из юридической доктрины государственного управления. Там, где эта доктрина не выходит на первый план, в юридических документах подробно перечисляются соответствующие государственные органы. Поэтому возможны по меньшей мере два подхода:

а) функциональный подход, при котором государственный сектор определяется юридической доктриной государственного управления как включающий органы, в отношении которых законом точно установлены их задачи в области осуществления государственной власти и общественных услуг;

б) институционный подход, при котором подробно перечисляются органы, на которые распространяется сфера действия того или иного закона.

Относительным преимуществом функционального подхода является его более всеобщий и динамичный характер, но в разных странах он может по-разному толковаться, исходя из правовых традиций и проводимой политики приватизации и отмены государственного регулирования. Институционный подход, будучи более статичным и ограниченным, характеризуется большей ясностью и вызывает меньше споров при толковании.

Термин информация государственного сектора имеет различные аналоги в юридических документах Европейского союза и отдельных стран.

Так, в директиве Совета Европы о свободе доступа к экологической информации "информация" определяется как "любая информация, имеющаяся в письменной или аудиовизуальной форме или же содержащаяся в банках данных".

В шведском Законе о свободе печати используется термин "официальный документ", который может рассматриваться как таковой, "если находится в распоряжении органа государственной власти и... получен, составлен или подготовлен в виде проекта органом государственной власти".

Во французском Законе об улучшении отношений между администрацией и общественностью используется термин "административные документы неличного характера", к которым относятся "все дела, доклады, исследования, протоколы, стенограммы, статистические материалы, директивы, инструкции, циркуляры, служебные записки и официальные ответы министерств, в которых интерпретируется действующее право или описываются административные процедуры, судебные решения за исключением решений Государственного совета и административных трибуналов, предварительные заключения и решения в письменной и аудиовизуальной форме или находящиеся в автоматизированных системах".

В американском Законе о свободе доступа к информации используются термины "ведомство" и "информация" и дается обширный перечень видов информации, которые ведомства должны предоставлять общественности.

В опубликованном в 1994 году циркуляре премьер-министра Франции говорится о "данных государственных организаций", к которым относится информация в машиночитаемой или традиционной форме, полученная или произведенная государственной организацией в процессе выполнения ею своих задач и на государственные средства".

Эти и другие формулировки определяют сферу применения различных нормативных документов, касающихся доступа к информации.

Выбирая правильное определение для выработки политики в отношении информации государственного сектора в Европе, следует иметь в виду двуединую цель этой политики: обеспечение доступа граждан и возможность коммерческого использования информации. Обе эти цели предполагают как можно более широкое определение понятия "государственный сектор". Но какое бы определение ни было выбрано, очевидно, оно не распространится на одни и те же органы в различных государствах-членах. Поэтому было бы целесообразно составить перечень организаций, подпадающих под понятие "государственный сектор" во всех государствах-участниках.

Также необходимо использовать наиболее широкий термин для определения объекта доступа. Хотя многие законы специально оговаривают электронные документы, и ни один закон не исключает их из сферы применения, все же термин "документы" звучит более ограничительно в сравнении с терминами "информация" или "сведения". "Информация" – наиболее подходящее определение, т.к. предполагает не только существующие документы, но и документы, находящиеся в стадии разработки.

Целесообразно рассмотреть следующие вопросы:

Какое из определений "государственного сектора" является предпочтительным? Возможно ли сочетание двух подходов? Должно ли быть сформулировано общее для

всех определение или же определен минимум требований, оставляющий окончательную формулировку за каждым государством–членом? Достаточен ли такой подход с точки зрения гармонизации рынка?

2. О каких правах мы говорим?

В существующих юридических документах права (и соответствующие обязанности) трактуются достаточно широко – от изложения общих принципов до достаточно детальных положений. Исходы из этого необходимо обсудить два блока вопросов:

а) Должна ли информация государственного сектора выдаваться только по запросам? Насколько конкретными должны быть законы? Должно ли быть право поиска информации? Существует ли обязанность государственного сектора производить "инициативную" информацию при отсутствии и в предвкушении запросов?

б) Должно ли право на доступ к информации включать право ее коммерческого использования?

3. Кто имеет право доступа? Кто имеет право коммерческого использования?

В большинстве национальных законов о допуске к информации общественного сектора не делается различий между пользователями по признаку принадлежности к тому или иному государству или же между фактическими и юридическими лицами. Более интересной представляется проблема коммерческого использования информации в рамках международной торговли. В связи с этим возникает вопрос: должно ли предоставляться право коммерческого использования гражданам стран, не входящих в Европейских союз?

С развитием новых информационных технологий государственный сектор все более осознавал коммерческую ценность создаваемой им информации. Возникли четыре модели ее использования: 1) коммерциализация самого государственного сектора; 2) госсектор предоставляет организации по контракту исключительное право на коммерческое использование информации; 3) госсектор выдает лицензии на использование информации, не имеющие исключительного характера, и 4) каждый, получивший право доступа к информации общественного сектора имеет право ее повторного использования в коммерческих целях.

Вопрос для обсуждения: имеет ли государственный сектор легитимное право использовать собственную информацию в коммерческих целях?

4. Должен ли быть юридический или иной интерес?

Большинство национальных законов не ставят условием доступа к информации государственного сектора наличие специального интереса. Однако некоторые законы оговаривают наличие юридического интереса.

С точки зрения политики Европейского союза, нацеленной на демократию и открытость общества и расширение экономических возможностей, требование наличия юридического интереса представляется контрпродуктивным.

5. Должны ли существовать ограничения по времени по объему?

В национальных законах либо указываются конкретные сроки, в которые госсектор должен дать ответ на просьбу о доступе (например, во Франции – два месяца), либо предписывается "быстрый" ответ (Швеция), либо вопрос о сроках обходится. В связи с увеличивающимися техническими возможностями в информационном обществе

следует рассмотреть следующие вопросы:

Должны ли для госсектора устанавливаться конкретные сроки ответа на запрос? Насколько целесообразно ограничиться формулировками "быстрый ответ" или "ответ в разумные сроки", которые дали бы возможность гибкого применения?

Ограничения по объему выдаваемой информации могут быть оправданы, когда речь идет об информации на бумажных носителях, требующей чрезмерных усилий для ее поиска и воспроизведения. Ограничения по объему труднее оправдать в отношении электронной информации.

Вопрос: На каких основаниях допустимо ограничение по объему выдачи информации государственного сектора?

6. Должна или информация выдаваться в электронной форме?

В эпоху информационного общества ответ кажется очевидным. Однако проблема не так проста, как представляется. Практика показала, что если госсектор представляет высококачественную информацию в электронной форме, он может выступить конкурентом частного сектора, предлагающего на рынке обработанную информацию, полученную в государственном секторе. Проблема усложняется, если госсектор предлагает эту информацию бесплатно или же взимает плату только за рассылку.

Вопрос для обсуждения: Как уравновесить интересы граждан, государства и рынка информации при определении формы выдачи информации?

7. Каким должен быть уровень оплаты?

Политика в области информации государственного сектора преследует двуединую цель: предоставить доступ гражданам к информации и возможность ее коммерческого использования частным сектором. Поэтому при разработке тарифов должны быть учтены следующие моменты:

- 1) необременительный доступ для граждан;
- 2) установление для частных коммерческих структур уровня прибыли, который оправдывал бы вложения в дополнительную обработку и вторичное использование информации;
- 3) создание обстановки благоприятствования для инициатив частного сектора;
- 4) возмещение определенной доли расходов, понесенных организацией государственного сектора, распространяющей информацию.

В каком-то отношении эти требования противоречат друг другу.

В разделе 4 главы 1 уже говорилось о различных подходах к тарификации в различных странах Европейского союза. Американцы взимают плату только за поиск, воспроизведение и иногда за предварительный просмотр документов, исходя из того, что добавленная госсектором ценность за счет обработки сырой информации служит повышению эффективности работы госсектора и не должна быть для него источником доходов.

Но существуют и другие подходы, направленные на покрытие части бюджетного дефицита повышением цен на обработанную информацию до рыночного уровня.

Вопрос: Насколько такие подходы совместимы с правом граждан на доступ к информации и политикой недопущения возможности существования информационно обездоленных граждан?

8. Как поступать с проблемами конкуренции и авторского права?

(I) Конкуренция

Существует интересное различие в европейской и американской философии взаимодействия государственного и частного сектора в распространении информации. В США наблюдается некоторое недоверие к возможностям госсектора, что подразумевает необходимость наличия разнообразных государственных и частных источников правительственной информации. В Европе же такое осторожное отношение наблюдается к источникам информации типа СМИ, в связи с чем вопрос о необходимости плюрализма и о том, в чьих руках находятся СМИ, занимает центральное место в статьях и общественных дискуссиях как на уровне отдельных стран, так и всего Европейского союза. Однако ни в одном из существующих в странах ЕС законов о доступе к информации госсектора не оговаривается принцип разнообразия источников распространения информации.

Вопросы: Достаточны или общие правила конкуренции на уровне отдельных стран и Европейского союза в целом для предоставления равных возможностей обеим сторонам на рынке информации госсектора?

Если существующие правила недостаточны, какие принципы требуют дополнительного разъяснения?

(II) Авторское право

Представляется особо важным обсудить авторское право правительства на информацию государственного сектора. (При этом оставляем в стороне комплекс вопросов авторского права, возникший с появлением цифровой технологии).

Бернская конвенция предоставляет государствам самим определять в законодательном порядке защиту официальных текстов законодательного, административного и судебного характера.

Многие государства–члены освободили от защиты авторского права юридические документы. Вопрос осложнился, когда Европарламент и Совет Европы издали директиву о юридической защите баз данных, которым предоставляется особого рода защита, если в количественном или качественном отношении их накопление, выверка или оформление потребовали значительных финансовых вложений. Появилась необходимость уравновесить это особое право с коммерческими интересами.

В принципе информация госсектора создается на средства граждан. Можно задать вопрос, насколько органы власти могут использовать авторское право для предотвращения использования гражданами документов, созданных на их деньги, уже уплаченные в виде налогов. С другой стороны, можно возразить, что интерес к документам проявляет лишь небольшая часть общественности, и все общество не должно субсидировать личные интересы отдельных пользователей.

Вопрос: Необходима, желательна и осуществима ли гармонизация законов государств–членов в отношении авторского права правительства на официальные документы?

9. Право на информацию против права на неприкосновенность частной жизни: где

найти золотую середину?

В этом разделе затрагиваются лишь те аспекты неприкосновенности частной жизни, которые связаны с доступом к информации госсектора.

Значительный массив этой информации имеет отношение к отдельным индивидам, т.е. имеет личный характер. К такого рода информации относятся, например, сведения о регистрации автомобилей, получении кредитов, медицинские данные и проч. Эти сведения могут запрашиваться в целях маркетинга, для проведения исследований и т.п. Возможный конфликт между правом на информацию и правом на неприкосновенность частной жизни признается практически во всех национальных законах о доступе к информации госсектора.

Директива Европарламента и Совета Европы от 24 октября 1995 г. (95/46/ЕС) не рассматривает эти два права как несовместимые и предлагает несколько принципов защиты личных данных. Так, в ней содержится требование сбора этих данных исключительно в конкретно определенных и не противоречащих закону целях и запрещение их повторной обработки в целях, несовместимых с первоначально обозначенными (ст.6). Во-вторых, определяются более строгие правила допуска к некоторым категориям "деликатных" данных (ст.8). В-третьих, субъект информации должен информироваться о получателе или категории получателей информации (ст. 10,11). В-четвертых, директива требует особо внимательно относиться к передаче личной информации третьим странам, в которых недостаточен уровень защиты данных.

Вопрос: Какого рода деятельность государственного сектора требует особого внимания с позиций соблюдения равновесия между правом на информацию и правом на неприкосновенность частной жизни?

10. Должны ли мы знать, к какой информации мы имеем право доступа?

Отдельные граждане и коммерческие пользователи информации госсектора могут легче осуществлять право доступа, если они знают "какого рода документы (или информация) существует и где ее искать".

Вопрос: Должен ли государственный сектор быть обязан по закону регулярно обновлять и публиковать справочники по информационным ресурсам или же достаточно просто поощрять эту деятельность на уровне Европейского союза?

11. Существуют ли исключения в праве на доступ?

Конечно, это – риторический вопрос. Все национальные законы и Директива об экологической информации предусматривают такие исключения. Для упрощения они могут быть отнесены к четырем категориям:

а) исключения в интересах государства (государственная тайна, общественный порядок, экономические интересы, международные отношения и т.д.);

б) исключения в интересах третьих сторон (неприкосновенность частной жизни, интеллектуальная собственность, коммерческая тайна и т.д.);

с) исключения в целях защиты процесса принятия решений (предварительная информация или сведения "для внутреннего пользования"); а) исключения для избежания ненужных трудовых затрат соответствующей администрации (например, если информация уже была опубликована).

Вопрос: Должен ли быть установлен общий минимум, предоставляющий государствам–членам достаточную гибкость в определении исключений с учетом своих конкретных обстоятельства, или же нужна гармонизация положений об исключениях в праве на доступ?

12. Каковы юридические права защиты в случае отказа в доступе?

Положения об обжаловании в суд или административном обжаловании есть во всех национальных законах. В некоторых случаях, в зависимости от обстоятельств, жалоба может быть подана в административные органы на разных уровнях. В Швеции жалобы передаются государственному уполномоченному по рассмотрению жалоб, во Франции создана специальная комиссия и т.п.

Вопрос: Должны ли в государствах–членах Евросоюза существовать специальные органы для обеспечения соблюдения законов о доступе к информации госсектора и обмена опытом в этой области?

13. Как решать вопросы ответственности?

Вопросы ответственности на уровне Европейского союза пока что регулируются директивой Совета Европы 85/374/ЕЕС от 25.07.85. относительно ответственности за недоброкачественные продукты. Эта директива почти не имеет отношения к информационным продуктам (и совсем не имеет отношения к информационным услугам), поскольку касается материального ущерба, в частности ущерба по причине смерти или травм, а также в связи с уничтожением любого имущества на сумму свыше 500 ЭКЮ. Это положение может относиться к медицинской информации, использование которой может привести к летальному исходу или вредным последствиям для здоровья.

Вопросы ответственности не отражены в национальных законах о доступе к информации государственного сектора, равно как в отдельных законах об ответственности не рассматриваются информационные услуги.

На сессии Консультативного юридического комитета Европейской комиссии 29–30 апреля 1993 г. была принята рекомендация принять меры к разработке принципов ответственности поставщиков и пользователей информации.

14. Являются ли универсальные службы информации государственного сектора целесообразным решением проблемы на будущее?

Информационные продукты и услуги, создаваемые с помощью инвестиций и ноу–хау частного сектора на основе информации государственного сектора, должны соответствовать следующим требованиям:

- для государственного сектора – служить средством эффективного функционирования на пользу общества, в значительной степени способствовать экономическому росту и занятости и создавать возможности уменьшения бюджетного дефицита;
- для частного сектора – предоставлять возможность создания дополнительных рабочих мест, новых инвестиций и прибыли;
- для граждан – облегчить доступ к информации и повысить ее качество, что должно положительно отразиться на использовании гражданских прав и обязанностей в профессиональной и частной жизни.

В июне 1995 г. на семинаре Европейской комиссии по информации государственного сектора было предложено реализовать идею универсальной службы в отношении этой информации. Основным аргумент в пользу этого предложения состоял в том, что поскольку информация госсектора является важным фактором развития мультимедийного рынка информации, она должна предоставляться поставщикам информации в соответствии с правилами свободной конкуренции, но в то же время в отдельных случаях она представляет жизненный интерес для всех граждан в информационном обществе и поэтому определенный минимум информационного обслуживания должен предоставляться всем гражданам по доступным ценам.

Из этого следует, что:

– необходимо четко и динамично определить содержание информационного обслуживания по таким показателям как количество, качество, географические и демографические рамки;

– необходимо обеспечить соблюдение правил свободной конкуренции, при которой к изучению возможностей универсального обслуживания была бы привлечена частная компания.

При этом должны быть рассмотрены следующие вопросы:

- a) Каково должно быть содержание универсальной службы информации госсектора?
- b) Кто и как определяет содержание универсальной службы информации госсектора?
- c) Кто будет осуществлять универсальное обслуживание информацией госсектора?
- d) Каковы условия пользования информационными услугами?

Европейская комиссия будет благодарна за комментарии по затронутым вопросам.

Неофициальный сокращенный перевод КСДИ