

Открытость информационных ресурсов как фактор формирования открытого общества

Александр АНТОПОЛЬСКИЙ, директор НТЦ "Информрегистр"

Представляемая мною организация входит в состав Государственного комитета Российской Федерации по связи и информатизации и специализируется на изучении информационных ресурсов страны. Какие в стране есть информационные ресурсы, какие правовые, экономические, технологические проблемы существуют с их представлением гражданам и организациям – это основной объект учета, анализа и исследований, которые мы проводим.

Наша организация осуществляет государственный учет баз и банков данных, действующих в стране. Соответственно, издается каталог баз данных России в электронном и печатном виде и ежегодно рассылается всем органам власти.

На сегодня в России зарегистрировано около пяти тысяч баз данных. Речь идет прежде всего о тех, которые создаются на средства бюджета и в соответствии с действующим законодательством должны быть доступны гражданам и организациям.

Мы вместе с представителями ряда федеральных ведомств недавно завершили работу над документом, который называется «Информационные ресурсы России. Национальный доклад». Он опубликован в двух вариантах – в сокращенном, 30–страничном, и в полном, примерно на 200 страниц, содержащем более детальное изложение и много приложений с конкретными материалами.

Понятием «информационный ресурс» в соответствии с Законом «Об информации, информатизации и защите информации» обозначаются любые документы, а также фонды и массивы документов в составе систем, библиотек, архивов, т.е. это – любая фиксированная часть информации, вращающейся в обществе, документированная и где-то, в каком-то виде хранящаяся.

Ясно, что при таком широком определении понятие "ресурс" – нечто невообразимо огромное. И, действительно, мест или точек, где хранятся информационные ресурсы: все эти фонды, базы данных, архивы, библиотеки – в стране насчитывается несколько миллионов.

Состоянию этого дела и посвящен наш Национальный доклад.

Цель Национального доклада – формирование целостного представления о состоянии, тенденциях развития информационных ресурсов, позволяющего определить пути эффективной реализации государственной информационной политики в этой области.

Ресурсы бывают самостоятельные, т.е. оформленные как общедоступная библиотека, куда приходит любой человек и читает книжку или статью. А бывают встроенные в разного рода системы. Скажем, в системе Гидрометцентра есть система сбора и обработки информации, но вытащить из нее какие-то конкретные данные по погоде или по экологии довольно затруднительно в связи с тем, что информация встроена в некоторую технологическую цепочку. Поэтому нужные нам данные мы можем получить только из предоставленной Гидрометцентром информации. Примерно так же устроены многие технические и организационные системы, в которых обрабатывается информация. Таким образом, это разделение всей информации на встроенную и общедоступную характерно для информационной ситуации страны.

В качестве примера можно привести систему государственной статистики. Понятно, что Госкомстат со всеми его структурами – это крупнейший владелец информационного ресурса. Практически вся социально-экономическая информация в той или иной степени идет либо непосредственно через Госкомстат, либо по согласованию с ним. Вся система сбора, обработки статистики в стране устроена так (по крайней мере, задумана так), чтобы она была недоступна. Первичная информация собирается с мест: с предприятий, организаций. Форм статотчетности очень много, они разными способами собираются, данные, в них содержащиеся, вообще закрыты, являются тайной, на каждой форме написано, что эта информация не может быть никому передана без согласия той организации, которая эту форму заполнила.

Дальше эти формы в районных статуправлениях собираются в пачки, вводятся в компьютер, формируются какие-то промежуточные файлы, массивы, которые никому не передаются, они недоступны, потом они все передаются в облстатуправление, где данные обезличиваются и

формируются статистические таблицы по разрезам: состояние народного хозяйства, состояние экологии – много–много всяких таблиц, где исчезает конкретная информация. Если взять, допустим, экологию, то информация, что такой–то завод сообщил о том, что у него такие–то показатели, уже исчезает, это – принципиально для статистики. У вас появляется только сводная таблица о том, как в среднем обстоят дела в области в той или иной сфере.

Информация из областных статуправлений, в принципе, может быть доступна, но только в этом – обобщенном – виде. Однако и ее получить тоже не просто, потому что вся информация статистики является федеральной собственностью, и головной Комитет по статистике официально запрещает областным статуправлениям передавать эту информацию в прессу, местным органам власти (что совершенно замечательно). Они обязаны все это передавать в федеральный Госкомстат, где данные сводятся воедино. Уже на федеральном уровне.

Только в этом виде статистическая информация публикуется и является общедоступной (например, статистические справочники «Народное хозяйство России»).

Информация, попавшая в эти федеральные статистические сборники, составляет примерно одну миллионную долю от всего объема информации, прошедшего обработку и собранного в районных и областных статуправлениях, т.е. все колоссальное количество первичных данных недоступно. Но это теоретическая схема, на самом деле информацию либо воруют, либо продают, либо имеются отдельные соглашения, разовые разрешения. Там довольно сложная система, и хотя идут утечки на разных уровнях, частично легальные, частично нет, но идея именно такова, что имеется пирамида сбора информации, и только верхушка пирамиды доступна нам. Это – типичное, я бы сказал, отражение советской авторитарной системы в информационной сфере.

Весь Госкомстат пронизан этим духом – никому ничего не давать. Конечно, не все уж так жестко, конечно, ситуация улучшается. Сейчас Госкомстат старается переходить на мировые стандарты в системе бухгалтерской отчетности и т.д., т.е. движение идет в нужную сторону.

Другой пример: системы библиотек, которые построены на принципе общедоступности информации. Все библиотеки, за исключением небольшого количества, – от районной до библиотеки Ленина – сразу создаются для того, чтобы быть доступными читателям.

И остальные информационные системы можно рассматривать с этой точки зрения – насколько информация доступна или недоступна, открыта или нет в технологическом плане.

Таким образом, встроенность или, напротив, открытость является одним из критериев деления больших информационных систем. По другим критериям различают системы федеральные, региональные, общегосударственные, ведомственные и др.

Самая крупная информационная система – это библиотечная сеть. В России насчитывается примерно 150 тысяч библиотек, из них примерно половина – общедоступные и массовые, остальные – учебные, специальные, научные, вузовские, школьные и пр. Любопытно при этом, что у нас в стране и количество библиотек, и количество единиц хранения, и количество библиотекарей на душу населения больше, чем во многих развитых странах, примерно в 3 раза. Однако наши библиотеки работают хуже из–за плохой организации работы, низкой эффективности и т.д. По сравнению с Германией, допустим, у нас в стране на 10 тысяч населения – шесть библиотекарей, а у них два, у нас на 10 тысяч населения приходится 50 книг во всех хранилищах, у них – 10 книг, но при этом использование библиотечных фондов у них достигает 70 процентов, а у нас – 3 процента, т.е. у нас 97 процентов книг не востребованы. По большей части это связано со сложностью доступа к ним читателей. Казалось бы, ясно, что основные хранилища должны быть там, куда человек может прийти: в муниципальных, в школьных библиотеках. У нас же именно низовая сельская библиотека – самая пустая, бедная, нищая. А федеральные библиотеки имеют гигантские фонды, ломаются от книг, которые негде хранить и которые потому недоступны для читателей. Есть у нас проблемы ведомственных библиотек, которые недоступны человеку с улицы. Есть гигантские библиотеки, типа президентской и арламентской, которыми вообще никто не пользуется, кроме сотни чиновников. Иначе говоря, существуют очень серьезные проблемы организации библиотечной сети.

Следующая по величине информационная структура, тоже очень большая – это архивные фонды. У архивистов есть такое понятие «фонд» – это информация о какой–то организации или информация о каком–то человеке. Таких фондов насчитывается около миллиона, причем в каждом фонде могут быть сотни тысяч документов. Всего имеется около 30 федеральных архивов, 90 областных и большое количество архивов на местах. Это крупнейшая система, весьма отсталая по своей инфраструктуре, по своим техническим возможностям, по организации обслуживания. Но все–таки с архивами работать можно, потому что они ориентированы на то, чтобы представлять

информацию человеку. Хотя многолетнее пребывание в системе НКВД, конечно, оказало большое влияние на архивистов и там тоже не все так просто. Идет медленный, сложный процесс рассекречивания архивных материалов, все время на разных уровнях он тормозится, но в целом, при хорошей настойчивости, можно практически все проблемы поиска информации, имеющейся в архивах, решить. Понятно, что и библиотечная сеть, и архивная сеть охватывают все отрасли народного хозяйства, и федеральный, и региональный уровни. Такой же была третья система – Государственная система научно–технической информации. В свое время, при советской власти, она была создана в очень глобальных масштабах. Были федеральные, областные, региональные и отраслевые органы в каждом ведомстве, на всех крупных предприятиях и в организациях были бюро или отделы НТИ. Насчитывалось до 10 тысяч организаций, входящих в эту систему. Сейчас она сильно сократилась. Система НТИ пострадала от перестройки больше других информационных систем, но, тем не менее, она продолжает функционировать. Осталось несколько федеральных систем, несколько отраслевых организаций, кое–где существуют и низовые.

Есть такое объединение в стране – «Росинформресурс», куда входят областные, региональные центры научно–технической информации. Всего их около 80, они функционируют почти во всех субъектах РФ. Из них половина – живые, половина – практически нет.

Те, которые сумели найти реального потребителя своей информации и более или менее нормально работают с местными властями, имеют заказы, работают и на органы власти, и на массовое обслуживание.

И четвертая универсальная система – это, как я сказал выше, система статистики. Примерно наполовину она существует непосредственно в системе Госкомстата (это централизованная система статистики), и существует вторая половина, так называемая «децентрализованная система статистики» – это формы статотчетности, право собирать которые Госкомстат делегировал другим, в основном федеральным ведомствам. Скажем, по лесному делу Федеральная лесная служба собирает все формы статистики, обрабатывает и хранит у себя. Всего из примерно 1000 официально утвержденных форм статотчетности около 300 обрабатывает Госкомстат и остальные – ведомства и областные структуры по согласованию с Госкомстатом.

Понятно, что такое 1000 форм, которые ежегодно заполняют пять миллионов организаций, имеющих в стране. Многие формы являются обязательными для всех, некоторые обязательны для какой–то части, некоторые – факультативные, но в общем система статистики – это миллиарды ежегодно возникающих документов и вся их обработка.

Остальные системы не являются организационно, идеологически и нормативно оформленными, как эти четыре, но их очень много. Они находятся в разной стадии оформления или есть необходимость в их оформлении.

Прежде всего речь идет о системе правовой информации. Ясно, что для становления правового государства, демократического государства, гражданского общества, доступ граждан к правовой информации и возможность фактического ее использования является базовой проблемой.

Сейчас в стране возникла достаточно запутанная система правовой информации. Значительную подвижку в решении проблемы осуществили негосударственные, коммерческие структуры: "Консультант плюс", "Гарант", «Кодекс», – которые стали активно торговать правовой информацией и в печатном, и в компьютерном виде. Достаточно сказать, что "Консультант плюс" – это одна из самых продвинутых информационных фирм: она имеет около 50 тысяч подписчиков. Практически любая, даже небольшая организация, имеет возможность за несколько тысяч рублей в год получить эту базу данных, использовать ее.

Это одна сторона вопроса, но существует и другая сторона. В течение последних лет идет отчаянная борьба между двумя такими ведомствами, как Министерство юстиции и Федеральное агентство правительственной связи и информации, за право заниматься созданием банков данных правовой информации.

Вообще–то в нормальной стране это должен делать Минюст, но у нас спецслужбы фактически доминируют в этом вопросе. Существует ряд указов Президента и всяких других нормативных актов, в соответствии с которыми ФАПСИ и его соответствующая структура НТЦ «Система» фактически возглавляют всю систему создания правовых банков данных.

Итак, эталонный банк правовой информации фактически формируется в ФАПСИ, а они уже продают эту информацию коммерческим структурам – тому же "Консультанту", "Гаранту" и т.д., которые, пополнив эту информацию из других источников, отдают ФАПСИ в качестве бартера ту

часть, которую те не смогли получить сами.

Дело в том, что в этих базах данных крайне слабо представлены нормативные акты ведомственного и особенно регионального уровней. Более или менее хорошо отражены законы, постановления Правительства, указы Президента. Что касается ведомственных актов, то они попадают в центральные банки данных только в том случае, если они зарегистрированы в Минюсте. Насколько я понимаю, сейчас в Минюсте регистрируется десятая часть ведомственных актов федерального уровня, а остальные создателями баз данных достаются с той или иной полнотой, с тем или иным качеством и частично попадают в их банки данных. И, наконец, с актами регионального уровня дело обстоит еще хуже. Я уже не говорю об органах местного самоуправления – тут почти совсем ничего не делается. Совершенно ясно, что только одной иерархической государственной системой решить эту проблему нельзя, здесь надо обязательно приложить усилия снизу, при том, что какие-то шаги делаются и сверху. Определенную роль играют и коммерсанты, но решающую ответственность за это обязательно должны нести власти краев, областей, республик при постоянном нажиме общественности и прессы, чтобы действительно все эти акты были доступны либо в бумажном, либо в компьютерном виде, причем бесплатно.

Мне, вообще говоря, не очень нравится сама идея продажи правовой информации. Я знаю, что людям надо жить и зарабатывать, в том числе и коммерсантам, но сама информация должна быть бесплатная. Платить можно только за услугу по доставке. Многие из этих фирм делают вид, что они берут деньги за услуги, но фактически потребители платят за информацию. Это очевидно, потому что иным способом акт недоступен.

В мире, в США, в частности, эта проблема решена совершенно однозначно. Во всех 10 тысячах библиотек имеется обязательная печатная копия всех нормативных актов, т.е. в каждой библиотеке должен быть полный пакет нормативных актов, принятых властями всех штатов и Конгрессом. Кроме того, существует множество коммерческих фирм, которые эту же информацию, но вместе с дополнительными услугами, предоставляют за плату.

Сейчас и в нашей стране наметилось какое-то движение. Имеется соглашение между Министерством культуры и ФАПСИ, по которому начали ставить бесплатную базу данных ФАПСИ в областных библиотеках. В Брянске, в Туле уже появились эти базы, доступ к которым бесплатный. Это дело долгое, но начало положено. По крайней мере, начальник Управления библиотек недавно с гордостью сказал, что уже шесть областных библиотек получили эти базы данных бесплатно и, наверное, бесплатно предоставляют к ним доступ. Конечно, от шести до 150 тысяч библиотек, о которых я говорил, дистанция достаточно велика. К тому же и компьютеры – то есть на сегодня только примерно в восьми тысячах библиотек из 150 тысяч.

Существует множество других информационных систем: гигантские геологические фонды с их системой информации, информация Гидрометцентра, которую я уже упоминал, лесное хозяйство и другие отрасли, занимающиеся природными ресурсами. Сюда же примыкает система картографии со всеми ее фондами, которые продолжают быть закрытыми в значительной степени.

Говоря об информации о природных ресурсах, я упомяну только одну проблему, которая имеет общественную значимость, это – экологическая информация. У нас фактически главное ведомство по экологической информации – это Росгидромет, хотя существует и специальное ведомство – экологическое, но фактически вся информация о загрязнении среды аккумулируется и обрабатывается в системе Росгидромета. По неофициальным (но реальным) данным, только 40 процентов экологической информации является на сегодня открытой, 60 процентов – имеет гриф «Для служебного пользования» и выше, т.е. официально закрыта. Это – прямое нарушение Закона «О гостайне», Закона «Об информации, информатизации и защите информации», в которых четко сказано, что экологическую информацию закрывать запрещено. Фактически эти нормы закона активно не выполняются. Если есть такие возможности, можно и нужно предъявлять претензии и Росгидромету и другим государственным структурам, имеющим отношение к экологии.

Дальше я упомяну ресурсы, которые можно назвать социальными – от здравоохранения до пенсионного фонда. Здесь нет общегосударственных систем, все системы ведомственные. Здравоохранение, спорт, туризм, социальная защита, безработица, миграционные служба и пр., сколько есть ведомств в этой сфере – каждое строит свою информационную систему. Здесь пока нет даже попыток сформировать общегосударственную систему информации, сделать эту информацию доступной.

Но это, в общем, еще не самое страшное, потому что эта сфера хотя и важна, но почти всегда можно что-то найти, зная где примерно искать. Достаточно легко догадаться, что за информацией о безработице надо идти в службу занятости, за информацией о беженцах – в миграционную службу и

т.п.

Хуже всего обстоит дело в области финансовой информации. Отсутствие доступа к этой информации является в нашей стране самой актуальной проблемой. Я могу вновь процитировать Закон «Об информации...», где сказано, что доступ к сведениям о расходовании бюджетных средств не может быть ограничен. Эта очень красивая статья абсолютно не выполняется. Если в экологии 40 процентов информации открыто, то здесь, по моим личным представлениям, и сотой доли процента не открыто того, что должно быть открыто. Даже если информация не засекречена, она все равно недоступна.

Ведь всякая информация становится доступной, или, если угодно, информация становится информационным ресурсом, когда она некоторым образом организована и имеется общедоступный канал обращения к ней. Допустим, существует где-то документ, например, контракт на поставку чего-то с использованием бюджетных средств, который заключила администрация области. Если вы запросите этот контракт, и он открыт, т.е. не имеет грифа секретности, власти обязаны вам его дать и, может быть, даже и дадут. Но, как правило, неизвестно, что существует этот контракт и что его надо запрашивать. А если вы просто попросите в той же администрации: «Дайте мне сведения, куда вы дели очередной кредит Всемирного банка», вам могут отказать на том основании, что в соответствии с законом вы можете запрашивать конкретный документ. И если вы не знаете реквизитов этого документа, вы не можете его запросить. Эта большая ложь выгодна, естественно, чиновникам, коррупционерам, здесь даже не надо ничего комментировать.

С точки зрения специалиста по информационным технологиям, принципиальной является проблема реализации права журналистов и права граждан на информацию в этой наиболее чувствительной на сегодня информационной сфере. Непременным условием должна быть организация этой информации в виде доступного ресурса, т.е. совокупность финансовых документов в части, связанной с расходами бюджета (это то, что записано в законе), должна быть представлена в виде базы данных, которая должна находиться в свободном доступе, допустим, в Интернете или в библиотеке.

В качестве одной из наиболее распространенных причин, по которой, как мне представляется, органы власти отказывают в предоставлении информации, выдвигается то, что очень дорого, сложно разыскивать эту информацию, в том числе и для журналистов, что в органе управления нет специальной службы, которая этим занимается, и нет денег, чтобы поддерживать эту службу. С другой стороны, говорят власти, мы можем конкретный документ выдать, но, как я уже говорил, чтобы конкретный документ запрашивать, надо знать, что он существует, что далеко не всегда известно.

Что же касается создания базы данных финансовых документов, то она все равно есть, потому что сейчас практически во всех органах управления, и особенно в финансовых структурах, формируется база данных текущих документов. На этом уровне все компьютеризировано, проблем нет, просто надо сбрасывать эти файлы в любую библиотеку, которая за отпущенные ей средства предоставит доступ к этой базе. И не надо создавать специальных служб для информационного обслуживания граждан при органах управления. Термин «библиотека» в данном случае условен – речь идет о любой информационной службе – государственной или, на худой конец, коммерческой.

Другая сторона доступа к финансовой информации – это вопрос об информационной прозрачности тех организаций, которые имеют дело с деньгами граждан и балансы которых должны быть общедоступны: страховые общества, банки и др. Нет достоверной информации о балансах этих предприятий, идет обман, люди в банк приходят, а им неизвестно реальное финансовое состояние банка. У нас же в законе написано, что баланс банка должен быть открыт. Скорее всего, он и открыт, то есть где-то опубликован, но попробуйте его разыскать, сопоставьте, проанализируйте. Это – работа, которую может сделать либо ученый, либо профессионал, который на этом деньги делает. А должно быть все очень просто: банк или страховое общество сдает баланс в Центробанк, или в Росстрахнадзор, или в налоговую инспекцию (без этого же лицензию они не получают), и одновременно этот файл размещается в Интернете – стоит это три копейки.

Если Центробанк слишком беден, чтобы поддерживать свой сайт с балансами всех банков, то это тоже не проблема. Приходят коммерсанты и говорят: "Давайте мы будем свой сервер поддерживать за свой счет, все обеспечим – сохранность и доступ. Мы к вам даже придем с дискеточкой, сбросьте только файл, нажмите одну кнопочку, и я все сделаю, упакую, поставлю". Он, может быть, будет этими данными торговать, тогда с ним нужно договориться о ценах. Может быть, он и не будет торговать, а сделает этот сервер бесплатным и обеспечит тем самым высокую посещаемость, и будет там рекламу размещать и зарабатывать на этом. Как и у любого СМИ, это естественный способ заработка. Если у тебя есть хорошая, горячая, ценная информация, то у тебя сразу

появляется возможность продать место на сайте, на котором она размещена, для рекламы.

Таким путем можно идти, это ничего не будет стоить государству, это будет выгодно всем, и это, естественно, не делается. Если вы посмотрите, что реально есть на сайтах органов власти, то это – портрет губернатора, карта области, рекламный текст и все. А надо, чтобы там были правовые акты, финансовые отчеты. Но этого там нет.

Когда вышел закон, в котором сказано, что расходование бюджетных средств нельзя закрывать, мы честно разослали запрос во все 90 федеральных ведомств: «В соответствии с законом, вы должны информацию о расходовании бюджетных средств сделать общедоступной. Пожалуйста, зарегистрируйте у нас соответствующую базу данных». Из 90 министерств ответило одно. Это был Минфин, который сообщил, что у них есть такая база и он может ее регистрировать. А в базе был бюджет, который опубликован в газете, а не отчет по его исполнению. Это полезно, но это же ничтожная доля того, что должно быть: контракты на расходование средств с субподрядными организациями, отчеты казначейств региональных, ведомственных – всей этой сети о фактическом исполнении бюджета

И уж совсем ничего нет по другим ведомствам и регионам, т.е. они не выдают эту информацию, соответственно, не регистрируют ее у нас. Сейчас, правда, вдруг проснулись наши коллеги из Счетной палаты. Они постоянно звонят и говорят: «Давайте работать вместе, давайте раскручивать это дело». Там появился человек, который будет заниматься этими вопросами: проверкой открытости органов власти, наличия этих ресурсов.

Таким образом, отсутствие денег не может быть серьезным аргументом в деле доступа к информации. При минимальном желании это делается бесплатно. Доступ к информации может быть обеспечен размещением ее в библиотеке, на ведомственном или коммерческом сайте или на сайте общественных организаций.

Теперь я перехожу к вопросам о том, каково состояние этого ресурса. Какие меры должно предпринимать государство для того, чтобы решить накопившиеся проблемы. Есть совершенно замечательный документ Европейской комиссии по поводу того, как ставить и решать проблемы, связанные с предоставлением государственной информации в публичный сектор – это Зеленая книга о доступе и использовании информации государственного сектора (этот документ опубликован в бюллетене «Право знать», № 10 за 1997 год). Тут очень много проблем поставлено и есть краткий обзор того, как это сделано в Голландии, Швеции и в других странах. Но меня интересует, как решаются поставленные проблемы в России.

Во-первых, надо ответить на вопрос: «Что такое информация государственного сектора?». Страшно сложный вопрос, между прочим. В США этим долго занимались, там большая юридическая и административная практика по реализации известного Билля о праве на информацию. Например, есть Медицинский информационный центр, один из крупнейших в мире. Федеральное правительство финансирует его на 5 процентов, правительство штата – тоже на 5 процентов, еще 20 процентов они зарабатывают коммерческой деятельностью, а на остальные 70 процентов его финансируют негосударственные организации. Является ли информация этого учреждения государственной? А если да – то федеральной или штатов?

Дальше. Что такое право на информацию? Как оно должно реализовываться? Должен ли быть запрос или нет. Я являюсь горячим сторонником того, что запроса может не быть, что та информация, которую госорган должен предоставить, он должен просто выставить в свободный доступ, и дело журналиста – копаться в этих базах, разыскивать интересующие его факты, анализировать и публиковать факт или аналитически преобразованную информацию. Но не дело государственной информационной службы или, скажем, пресс-службы заниматься отсеиванием или препарированием информации. Если все принятые документы будут выставлены на общедоступном сервере, органам власти не надо будет тратить деньги и время на ее поиск и передачу – журналист сам найдет нужные ему материалы, обработает, подготовит к печати. Сейчас жалуются, что нет хороших каналов, но не это главная проблема. Если в глубокой провинции недоступен канал связи, можно позвонить в областной центр или в Москву приятелю, чтобы тот в этой базе в локальном режиме поискал информацию. Проблема каналов связи решается, главное, чтобы было что по этим каналам передавать.

Кто имеет право доступа? Кто имеет право коммерческого использования этой информации? Самый яркий пример этого процесса – руководство Госкомстата. То, что процесс носит откровенно криминальный характер – это не вопрос российской ментальности, а, в принципе, отсутствие нормальной информационной политики в Госкомстате, нормальных, пускай платных, но открытых и общедоступных ресурсов.

Должен ли обращающийся к государственному ресурсу человек мотивировать свой запрос? Закон «Об информации, информатизации и защите информации», Закон «О СМИ», а также законопроект «О праве на информацию» однозначно говорят о том, что мотивации быть не должно. Практика же у нас другая. Например, в архивах мотивация запроса является обязательной.

Должны ли быть ограничения по объему информации? Если вы попросите информацию в миллион страниц или в 10 тысяч страниц, что должна делать госслужба? Должны ли быть ограничения по срокам выдачи, по глубине ретроспективы, должны ли эти ограничения иметь финансовый характер: скажем, первую страничку бесплатно, за вторую и третью по рублю, а за десятую по 100 рублей, условно говоря?

В принципе, так можно поставить вопрос. Можно по-другому поставить вопрос. Главное – его ставить и решать, а не устраивать информационный беспредел.

Я убежден, если речь идет об электронной информации, всякие ограничения по объему можно и нужно снимать, потому что нет никаких ни экономических, ни информационных, ни разумных вообще причин ограничивать передачу электронной информации за исключением количества дискетов. Пожалуйста, 600 мегабайт сбрасывается в течение пяти секунд, а это уже больше, чем любой человек может когда-либо в жизни прочитать.

При бумажной технологии возникают затраты. Но каков уровень этих затрат? Сейчас общаюсь с архивистами. Они люди бедные, естественно, пытаются тоже заработать на продаже информации, а у них строго написано в Законе «Об архивах» – информация абсолютно бесплатная. За любую информацию брать деньги нельзя, но можно брать деньги за услугу, за ксерокопию. Я прихожу в бывший партархив и спрашиваю: «Почем у тебя информация?». Он отвечает: "100 рублей страница". Я спрашиваю: "Это что?". Отвечает: "Это себестоимость". Я спрашиваю: "И вы повесили эту лапшу комиссии? Любая финансовая комиссия скажет: какая это себестоимость!"

Мы все умеем считать, что такое себестоимость ксерокопии". "Нет, – отвечает он, – это оплата труда архивиста, который идет и материалы с полки снимает, мы это сюда включили". Я говорю: "У тебя написано, что доставка в зал бесплатная. Если я пришел читать, мне материалы приносят бесплатно, как в библиотеке. Значит 100 рублей за страницу – это все-таки стоимость ксерокопирования?!". Я прекрасно понимаю, что берут плату из-за бедности, но зачем же жульничать при этом. Повесьте у себя ящик при входе с призывом делать пожертвования на бедность, и будут, может быть, делать. Это будет, по крайней мере, честно. Спонсоров приглашайте. Это нормальное дело – собирать на бедность, все собирают, но зачем же врать при этом?

Самый пикантный вопрос – должна ли быть плата за информацию из государственного сектора, какая плата, за какую информацию? Тут мой любимый пример – американский Билль о праве на информацию. Там на пяти страницах излагается, за что сколько можно платить: что первый экземпляр стоит 3 цента за страницу первые три страницы, второй экземпляр стоит 2 цента за страницу, если это больше, и т.д.

Сложные таблицы – как рассчитывать стоимость, и только начиная с 50-ти страниц разрешается договорная цена, однако и при этой договорной цене должны быть в письменном виде представлены заказчику за три дня условия договора, и копия этого договора с установлением цены должна сразу же пойти в финансовую комиссию по проверке. Смысл такой, что до 50 долларов суммарно они имеют право брать с клиента в пределах тарифа, а все, что выше 50 долларов – можно по договорной цене. Это – закон прямого действия. И мой любимый вопрос, который я тоже всегда цитирую: "Должен ли быть универсальный справочник по самим ресурсам?"

Естественно, мы занимаемся государственной регистрацией, поэтому полностью, горячо поддерживаем идею о том, что сведения обо всех государственных информационных ресурсах должны быть абсолютно общедоступны. Это мы стараемся делать: наша информация и в Интернете доступна, и мы ежегодно рассылаем печатный каталог во все министерства и регионы, и в печать передаем. Из него видно, что Новгородская область хорошо регистрирует ресурсы, а Псковская – плохо, хотя совершенно ясно, что по составу самих ресурсов там примерно должно быть одно и то же. Ясно, что должно быть по экологии, по здравоохранению, по образованию и прочее. И, соответственно, каждый провинциальный журналист может посмотреть наш каталог и начать критиковать орган власти в своем субъекте за то, что тот хуже, чем сосед. «Почему тот зарегистрировал свои ресурсы, к ним можно обращаться, а вы не зарегистрировали, прячете информацию от народа!»

И в заключение о том, какие еще создаются документы. Упомянутая мною Зеленая книга является

для нас в некотором смысле путеводителем по решению этих проблем. Фактически делается вот что. Только что я получил документ под названием "Концепция государственной информационной политики". Вышел тираж, который находится в Комитете по информационной политике и связи Государственной Думы, его можно и нужно там получить. Это на сегодня основной концептуальный документ о том, как должна проводиться государственная политика, в том числе и в обсуждаемой нами сфере. Хотя, на мой взгляд, и этот документ декларативный, конкретики там нет.

Мы бьемся уже год над попыткой принять документ под названием "Концепция управления в области государственных информационных ресурсов», смысл которого заключается в том, кто отвечает в России за предоставление открытого доступа к государственным информационным ресурсам. Версия этой концепции опубликована в журнале "Информационные ресурсы России" (№ 1 за 1999 год). Сейчас идет тяжелейший процесс согласования и в ходе него выхолащивания. Потому что, когда мы начинаем договариваться с кем-то по какой-то компромиссной формулировке, естественно, исчезает ядро и теряется смысл этого документа.

Не решен, как я уже говорил, вопрос о том, кто отвечает за предоставление правовой информации – Минюст или ФАПСИ. Не решен вопрос еще с такими важнейшими информационными государственными ресурсами, как Государственный земельный кадастр, Государственный регистр предприятий, Регистр населения. Мало того, что тратится безумное количество денег, потому что в десятках ведомств дублируется одна и та же информация, но в результате вся она недоступна. Вопрос с населением, конечно, вопрос отдельный: там присутствуют персональные данные, там должна быть определенная конфиденциальность, но данные о предприятиях, данные о земле, об участках, об имуществе, о владении – этот комплекс информации должен быть, конечно, доступен и открыт.

Я недавно был в Финляндии как раз по этим делам и говорил с правительственным чиновником, который отвечает за эти проблемы. Когда я спросил у него: "Сколько у вас государственных информационных ресурсов", он ответил: "Шесть штук". И назвал: Государственный регистр населения, Государственный регистр предприятий со всеми налогоплательщиками, Государственный регистр земли, Государственный регистр транспортных средств и еще что-то. Любое юридическое лицо обязано ежегодно актуализировать сведения о себе, и делать это по определенной технологии. Все остальные ресурсы – негосударственные, ибо они принадлежат тому, кто их создает.

Конечно, кое-что делается и у нас. Например, в геологии. Там работают серьезные люди, потому что геологическая информация – дело серьезное. Они выпустили целый ряд инструкций, подробнейшим образом расписав: какие виды информации бесплатны, какие – по себестоимости, какие – только по очень дорогой цене и на определенных условиях. Когда просто описано месторождение – одна информация, когда проведена геофизическая разведка – другая информация, когда проведена геохимическая, сейсмологическая и еще какая-то разведка – то это третья информация. Если это просто результаты научной диссертации, то совсем бесплатно и доступно всем, то же самое, если это опубликовано. Таким образом, сведения о месторождениях и их характеристиках очень четко структурированы и расписаны с точки зрения порядка доступа. И это правильно.

По Гидрометцентру только что вышел закон. Там большая глава об информации. Они сделали следующую вещь: разделили информацию на общедоступную и подготавливаемую как бы по заказу, на стандартную и нестандартную. Там, конечно, можно жульничать сколько угодно, однако формально порядок есть. Стандартная информация, которая проходит по официальным каналам, дается бесплатно. Если это нестандартная информация, а те же показатели они должны как-то переставить, то они сразу будут брать договорные деньги.

Безусловно, в законе должен быть определен некоторый минимум этой стандартной информации, которая должна бесплатно передаваться в прессу. А состав ее – конкретная температура, влажность – это, конечно, не дело закона, это дело какой-то инструкции. Так, скажем, в Законе «О предпринимательстве» определен состав сведений о предприятиях (16 показателей), которые нельзя закрывать: фондовооруженность, численность и др.

В целом доступ к информационным ресурсам России чрезвычайно затруднен, и надо приложить много усилий, чтобы наметившиеся позитивные тенденции закрепить и усилить.