

Министерство культуры
и массовых коммуникаций
Российской Федерации

Российская национальная библиотека

Российский комитет
Программы ЮНЕСКО “Информация для всех”

**Руководящие принципы
политики совершенствования
государственной информации,
являющейся общественным
достоянием**

Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации
Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»
Российская национальная библиотека

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
ПОЛИТИКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ,
ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ДОСТОЯНИЕМ**

ЮНЕСКО
Париж, 2004

Санкт-Петербург
2004

ББК 60.56
УДК 316.77:004
Р 85

Официальный язык документа: английский
(CI-2004/WS/5)

Перевод носит неофициальный характер

**Руководящие принципы политики
совершенствования государственной информации,
являющейся общественным достоянием**

Пол Ф. Улир

Материалы публикуются с разрешения ЮНЕСКО

Издание на русском языке подготовлено и рекомендовано к использованию в России Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Российским Комитетом Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», Российской национальной библиотекой.

Информационное издание

Используемые обозначения и представление материала в данной публикации не могут считаться выражением мнения со стороны ЮНЕСКО относительно юридического статуса, полномочий или определения границ любой страны, территории, города или области.

Рекомендуемая кодировка для каталога:

Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / подготовлены Полом Ф. Улиром.— Париж: ЮНЕСКО, 2004.— viii, 39 с.; 30 см. (CI-2004/WS/5)

Издательство «Российская национальная библиотека».
Россия, 191069, Санкт-Петербург, Садовая ул., 18

Электронная версия © Фонд цифровой эпохи (Digital Millennium Foundation)
по заказу Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

«Руководящие принципы» были подготовлены ЮНЕСКО с целью помочь государствам-членам в разработке политики по содействию и развитию информации, являющейся общественным достоянием, в соответствии со статьей 29 С Резолюции 28 Генеральной конференции ЮНЕСКО 1997 г.

«Руководящие принципы» содержат рекомендации в отношении политики в области государственной информации, являющейся общественным достоянием. Логически они продолжают «Рекомендации о развитии и использовании многоязычия и всеобщем доступе к киберпространству», принятые Генеральной конференцией ЮНЕСКО на 32-й сессии.

«Руководящие принципы» были утверждены на прошедшей 4—6 мая 2004 г. III сессии Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех». В соответствии с принятым решением, Российский комитет Программы также приступил к распространению данного документа, содействию его реализации, апробации и совершенствованию.

«Руководящие принципы» не только отражают позицию ЮНЕСКО, но и служат одним из механизмов реализации Плана действий, принятого на Женевском раунде Всемирного саммита по информационному обществу. Предполагается, что реализация руководящих принципов поможет государственным органам стран-членов ЮНЕСКО в согласовании позиции по созданию системы доступа населения к официальной информации.

Выпуская настоящее издание «Руководящих принципов», Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и его партнеры приступают к реализации следующих шагов:

1. Апробировать «Руководящие принципы» на практике и информировать органы государственной власти, бизнес-сообщества и общественные организации об актуальности данного документа для разработки их политики в области государственной информации, являющейся общественным достоянием, внести предложения по совершенствованию Руководящих принципов.
2. Организовать и провести тематическое исследование, посвященное политике Российской Федерации в области доступа к государственной информации, являющейся общественным достоянием.
3. Организовать дискуссионный форум по «Руководящим принципам» и их использованию в рамках Обсерватории Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» по информационному обществу и Обсерватории ЮНЕСКО по информационному обществу.
4. Содействовать освещению «Руководящих принципов» в профессиональных журналах, профильных СМИ и на конференциях, посвященных вопросам политики в области информации (международные конференции «Право и Интернет» (октябрь 2004 г., Москва), «Программа ЮНЕСКО „Информация для всех: государственная информация, являющаяся общественным достоянием“» (июнь 2005 г., Смоленск) и др.).

5. Рассмотреть вопрос о целесообразности проведения консультаций по разработке и осуществлению политики в отношении информации, являющейся общественным достоянием, на уровне региона Восточной Европы и Центральной Азии (СНГ, ШОС и др.).
6. К Тунисскому саммиту по информационному обществу подготовить рекомендации о применении «Руководящих принципов», в качестве вклада в мероприятие С3.10.а) Плана действий Всемирного саммита по информационному обществу (ноябрь 2005 г., Тунис).
7. Проводить регулярные консультации по распространению, реализации, апробации и совершенствованию «Руководящих принципов». Представить доклад об итогах этой работы на IV сессии Совета.
8. В связи с тем, что Россия до настоящего времени не приняла закон о доступе к информации (о праве на информацию), Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и его партнеры по реализации Общероссийской программы по созданию сети публичных центров правовой информации (Программа ПЦПИ) предлагают рассмотреть вопрос о использовании «Руководящих принципов» при подготовке и принятии норм права по вопросам всеобщего доступа к информации в России, в первую очередь во исполнение соответствующей нормы Конституции.
9. Основные положения «Руководящих принципов» совпадают с разработанным в рамках Программы ПЦПИ механизмом реализации принципа всеобщего доступа к официальной информации, подтверждая правильность курса, избранного в этой области Россией.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В соответствии со статьей 29 С Резолюции 28 Генеральной конференции ЮНЕСКО 1997 г., которая рекомендовала Генеральному директору предпринять действия «по облегчению публичного доступа к информации с целью создания полного электронного архива всей информации общественного характера, относящейся к компетенции ЮНЕСКО», ЮНЕСКО было принято решение о включении в Программу Организации на 2002—2003 гг. пункта о подготовке «Руководящих принципов», которые использовались бы в качестве рекомендаций странами-членами ЮНЕСКО в их политике совершенствования информации, являющейся общественным достоянием с учетом национальных требований и международной практики.

Проект «Руководящих принципов», подготовленный Полом Ф. Улиром (США), был закончен в начале 2003 г., и опубликован ЮНЕСКО на английском и французском языках под заголовком «Проект руководящих принципов политики совершенствования информации, являющейся общественным достоянием» (CI-2003/WS/2). После этого ЮНЕСКО было проведено широкое официальное обсуждение проекта, а также экспертная оценка группой специалистов, объединенной под названием Секретариат, куда входили некоторые участники Международного симпозиума по открытому публичному доступу к электронным данным и научной информации, проводившемся ЮНЕСКО 10—11 марта 2003 г.

Настоящим выражается благодарность четырнадцати Национальным комиссиям ЮНЕСКО, которые представили свои комментарии по проекту, а именно Национальным комиссиям Финляндии, Франции, Грузии, Германии, Израиля, Италии, Японии, Иордана, Литвы, Мексики, Нидерландов, Пакистана, Словакии и Испании, правительству Соединенных Штатов Америки и Всемирной организации по охране интеллектуальной собственности (ВОИС), а также следующим экспертам:

- Эдварду Бэрроу, Консультанту по вопросам авторского права компании «New Media», Великобритания
- Карлосу Корреа, Университет Буэнос-Айреса, Аргентина
- Сэру Роджеру Эллиоту, Оксфордский университет, Великобритания
- Вуди Хортону, Консультанту Национальной комиссии США по библиотекам и информатизации (NCLIS), Вашингтон, США
- Петеру Шредеру, Министерство образования, культуры и науки, Нидерланды
- Тиму Анвину, Департамент международного развития, Лондон, Великобритания
- Яну Виндмюллеру, Министерство науки, технологии и инноваций, Копенгаген, Дания
- Уильяму А. Вульффу, Президенту Национальной инженерной академии, Вашингтон, США

Следующим этапом подготовки документа стало приглашение ЮНЕСКО специалиста по законодательству в отношении информационного электронного пространства, университетского преподавателя Изабель Эри (Швейцария) для проведения международного анализа информационной политики публичного доступа в областях, определенных экспертами, проводившими оценку проекта, а также для разработки новой структуры «Руководящих принципов», которая отвечала бы предложенным изменениям документа. Новый подход был в дальнейшем доработан Секретариатом в сотрудничестве с автором проекта, который подготовил окончательную редакцию «Руководящих принципов» на основе новой структуры и проведенной международной экспертной оценки.

Здесь представлена окончательная редакция документа, заголовок которого теперь включает слова «создаваемой государственными органами» для того, чтобы подчеркнуть особое внимание, которое уделяется обязанностям государства по предоставлению для всего населения публичного доступа к соответствующей информации. Настоящий документ может рассматриваться как средство применения на практике положений «Рекомендаций о развитии и использовании многоязычия и всеобщем доступе к киберпространству», принятых Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 2003 г. Настоящий документ также представляет собой вклад в реализацию Плана действий, принятого на Всемирном саммите по информационному обществу (WSIS), чье первое заседание было проведено в Женеве 10—12 декабря 2003 г. Предусмотренное этим планом направление СЗ имеет пункт 10.а., где говорится о необходимости «разработать руководящие принципы политики совершенствования информации, являющейся общественным достоянием в качестве важного международного инструмента обеспечения доступа населения к информации».

Выражаем надежду, что данные «Руководящие принципы» будут полезны для политиков и представителей государственной власти, принимающих решения на национальном и международном уровне. В то же время необходимо подчеркнуть, что эти принципы носят исключительно рекомендательный характер и не имеют статуса предписывающего или нормативного документа.

В течение всей работы над данными «Руководящими принципами» секция по вопросам информационного общества (сектор коммуникации и информации), отвечавшая за подготовку этого документа в качестве Секретариата Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», постоянно консультировалась и сотрудничала с секцией по вопросам предприятий, действующих в сфере искусства и культуры (сектор культуры), которая отвечает за реализацию программы ЮНЕСКО в части, касающейся авторского права.

Комментарии и предложения по совершенствованию документа принимаются по адресу:

Mr Boyan Radoykov
Information Society Division
UNESCO
7, place Fontenoy
75352 PARIS 07 SP
Факс: 33 (0)1.45.68.55.83
Электронная почта: b.radoykov@unesco.org

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме	8
Часть 1. Значимость информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами	13
1.1. Цель и область применения «Руководящих принципов»	13
1.2. Определение, данное ЮНЕСКО понятию «информации, являющейся общественным достоянием»	14
1.3. Информация, создаваемая государственным сектором	16
1.4. Значимость информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами	19
1.4.1. Польза для общества	19
1.4.2. Экономическая роль и ценность информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами	21
1.5. Широчайшие возможности и большие трудности	22
1.5.1. Уменьшение «цифрового неравенства»	22
1.5.2. Создание, распространение и сохранение электронной информации, являющейся общественным достоянием	24
Часть 2. Совершенствование информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами	25
2.1. Основные элементы и предпосылки информационной политики	25
2.2. Первый ключевой элемент: определение объема и статуса информации, которая создается государственными органами в интересах общества и является общественным достоянием	27
2.3. Второй ключевой элемент: законодательное закрепление права на доступ и использование информации, создаваемой государственными органами	28
2.4. Третий ключевой элемент: разработка и реализация комплексной структуры государственной информационной политики по управлению и распространению информации, содержащейся в информационных ресурсах государственных органов	31
2.4.1. Разработка структуры управления информацией, создаваемой государственными органами	32
2.4.1.1. Распределение основных сфер ответственности	32
2.4.1.2. Подбор компетентных кадров	34
2.4.1.3. Определение размеров бюджетных ассигнований и их распределение	34
2.4.2. Определение требований по управлению государственной информационной политикой в отношении информации, создаваемой государственными органами	34
2.4.2.1. Обеспечение доступа населения к информации	34
2.4.2.2. Обеспечение оптимального доступа и использования информации для наименее социально защищенных групп населения и с учетом многоязычия на местном уровне	35
2.4.2.3. Сокращение неоправданных ограничений на распространение и использование информации, создаваемой государственными органами	36
2.4.2.4. Планирование управления информационными ресурсами	37
2.4.2.5. Распространение электронной информации	39
2.4.2.6. Защита информации, являющейся общественным достоянием	39
2.4.3. Применение стратегий для управления информационными системами и информационными технологиями	40
2.4.3.1. Разработка организационной структуры управления технологиями	41
2.4.3.2. Стратегическое планирование управления информационными ресурсами	41
2.4.3.3. Контроль за управлением информационными системами	42
2.4.3.4. Оценка и количественный анализ работы информационных систем	43
2.4.4. Основные элементы процедуры для разработки структуры государственной информационной политики	43
Часть 3. Доступ к создаваемой государственными органами информации, которая защищена законодательством об интеллектуальной собственности	45
Библиография	48
Примечания	52

РЕЗЮМЕ

Часть 1. Значимость информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами

Одна из главных целей любого общества — дать право всем его гражданам на доступ к информации и знаниям и на их использование во исполнение одной из основных гражданских свобод — свободы выражения и свободы участия в культурной жизни и научном прогрессе. Для достижения этой цели государственными органами создается все больше информации, доступ к которой можно осуществлять через Интернет и Всемирную электронную сеть. Некоторая часть этой информации имеет ограничения для публичного доступа и использования населением, т. к. она находится под защитой прав на интеллектуальную собственность, относится к области национальной безопасности или частной жизни граждан, либо считается конфиденциальной по иным причинам. В то же время нет никаких препятствий для свободного распространения через Интернет, библиотеки и другие пункты публичного доступа для граждан, а также посредством таких инструментов развития общества, как бизнес и образование, основного объема информации, создаваемой государственными органами. Поскольку законодательство и политика большинства стран в основном ориентированы именно на защиту информации, на которую распространяются права собственности, роль и значимость информации, являющейся общественным достоянием, особенно информации, создаваемой государственными учреждениями, зачастую недооценивается. В связи с этим целью данных «Руководящих принципов» является содействие совершенствованию информации, являющейся общественным достоянием на правительственном уровне, причем особое внимание уделяется информации в электронном формате.

Рекомендация ЮНЕСКО по использованию и развитию многоязычия и всеобщего доступа к всемирному электронному пространству дает следующее определение информации, являющейся общественным достоянием: «Информация, являющаяся общественным достоянием — доступная для общественности информация, использование которой не нарушает ни прав, установленных законом, ни обязательств сохранения конфиденциальности. Таким образом, это определение охватывает, с одной стороны, все произведения или объекты смежных прав, которые каждый может использовать без получения разрешения, например, когда на основании национального или международного права не предоставляется охрана или когда истекает срок действия охраны. С другой стороны, оно охватывает данные, являющиеся общественным достоянием, и официальную информацию, произведенную и добровольно предоставленную правительствами или международными организациями».

В свете приведенного выше определения, информация, являющаяся общественным достоянием имеет две стороны:

- С одной стороны, под «информацией, являющейся общественным достоянием», понимают все то, на что не распространяется авторское право и другие формы правовой защиты, т. е. области, на которые такая правовая защита не распространяется в принципе или перестает распространяться с течением времени.

- С другой стороны, под «информацией, являющейся общественным достоянием», понимают информацию ярко выраженного общественного характера; сюда относятся определенные типы информации, создаваемой органами государственной власти в процессе выполнения ими своих обязанностей на благо общества. Такая «государственная информация, являющаяся общественным достоянием» на национальном и региональном уровне, к которой может также относиться информация, предоставляемая различными международными и общественными организациями, изначально не может считаться объектом собственности.

Информация, являющаяся общественным достоянием, создаваемая государственными органами, является частью более широкого понятия «информации, создаваемой государственным сектором». Часть этой информации может быть закрытой по самым различным причинам.

Массивы информации, созданной государственными органами — и иными организациями — являющейся общественным достоянием, играют очень заметную роль в экономическом и социальном развитии во всем мире, как явствует из следующих примеров:

- 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, являющейся общественным достоянием 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, являющейся общественным достоянием 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, являющаяся общественным достоянием, 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.

Ценность информации, являющейся общественным достоянием, во многом определяется масштабом использования ее населением. Позитивный эффект информации, являющейся общественным достоянием, может быть увеличен во много раз, если такая информация размещается в глобальных электронных сетях.

Несмотря на громадный прогресс, достигнутый в области информационных и коммуникационных технологий и в области технологий управления информацией, сегодня в мире существует серьезный дисбаланс в форме «цифрового неравенства». Совершенствование информации, являющейся общественным достоянием, поможет сократить этот разрыв по двум одинаково важным направлениям:

- На национальном уровне: в развивающихся странах, где создание информации частным сектором не может сравниться по объему с аналогичной деятельностью государственных органов, именно официальная информация, являющаяся общественным достоянием, служит основным ресурсом данных, разрабатывающихся внутри страны и о стране, и потому может стать важнейшим ресурсом развития.

- На международном уровне: поскольку Интернет является глобальной «сетью сетей», простирающейся над государственными границами, вся информация, являющаяся общественным достоянием, размещаемая в Интернете, мгновенно становится частью глобального информационного поля и может послужить во благо развивающимся странам и их гражданам.

В то же время в обоих случаях самым серьезным препятствием на пути использования доступной информации становится языковой барьер, требующий применения определенных стратегий, с помощью которых можно значительно облегчить доступ к поликультурному наследию человечества, распространяемому в Интернете и посредством других коммуникационных средств.

Часть 2. Совершенствование информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами

Государственные структуры играют ведущую роль в расширении доступности для населения и использовании гражданами информации, являющейся общественным достоянием. Для того чтобы успешно справляться с этой ролью, государство должно выработать целостную, последовательную и комплексную национальную информационную политику, обеспечивающую создание, распространение и использование официальной информации, являющейся общественным достоянием. Выработка такой политики требует принятия решений по трем основным вопросам:

Статус информации, являющейся общественным достоянием

В принципе информация, создаваемая государственными учреждениями и общественными организациями со всех сфер и на всех уровнях, должна быть доступной для населения, а любые официальные запреты на такой доступ должны особым образом обосновываться и затрагивать как можно меньшую часть этой информации. Органы государственной власти должны способствовать расширению доступа к различным типам такой информации и при необходимости пересматривать существующий баланс между политикой и практикой осуществления доступа к информационным ресурсам, а также законодательной защитой, ограничивающей использование или воспроизведение такой информации. Кроме того, все межправительственные организации, финансируемые государствами, должны обеспечить открытый и бесплатный доступ ко всем своим публикациям и базам данных, являющимся общественным достоянием, особенно для потенциальных пользователей из развивающихся стран.

Правовой принцип публичного доступа, закрепленный в законодательстве

Одним из основных элементов комплексного подхода к обеспечению открытости и возможности использования информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами, является принятие национального закона о свободе информации, согласно которому гражданам должен быть по их запросу предоставлен доступ к любой информации, имеющейся у государственных органов, даже если в обычном порядке такая информация недоступна. Страны, где такой закон отсутствует, должны его разработать и принять после проведения сравнительного анализа аналогичных законов других государств, а страны, где такой закон уже имеется, должны привести национальное законодательство в полное соответствие с ним. Любые исключения из принципа доступности, например, ограничения по соображениям защиты национальной безопасности, частной жизни граждан или коммерческой тайны, должны быть особенно тщательно определены.

В то же время закон о свободе информации сам по себе не решает всех проблем. На практике такой закон обычно предусматривает бюрократическую, обременительную и дорогостоящую процедуру, которой должен следовать гражданин для того, чтобы получить необходимую ему информацию. Поэтому государство должно также разработать комплексную структуру информационной политики для управления и активного распространения создаваемой государственными органами информации согласно изложенным ниже принципам.

Комплексная структура государственной информационной политики

Структура политики, определяющей управление и распространение информации, должна охватывать информацию на бумажных и на цифровых носителях, а также должна содержать принципы управления и распространения электронной информации. Основное внимание следует уделить созданию и распространению информации, отвечающей интересам граждан, для всех слоев населения и по минимальным ценам. Особое внимание должно уделяться общинам, объединяющим людей разных культур, и тем группам населения, которые считаются наименее социально защищенными. Разработка структуры национальной информационной политики ведется по следующим трем направлениям:

- создание структуры управления информацией, являющейся общественным достоянием;
- определение требований по политике управления информацией, являющейся общественным достоянием;
- выбор стратегий управления информационными системами и информационными технологиями.

При разработке структуры национальной политики необходимо учитывать следующие основные процедурные элементы:

1. Структура национальной информационной политики должна основываться на всех связанных с ней законах и постановлениях.
2. В ходе разработки структуры информационной политики и подробного плана ее выполнения на национальном уровне необходимо вовлечь в консультационный процесс представителей главных заинтересованных групп населения.
3. Существуют определенные факторы, которые необходимо всецело проанализировать для каждого элемента политики. К аналитическим факторам, нуждающимся в рассмотрении, относятся юридические, экономические, организационные, социально-культурные и научно-образовательные аспекты. Специфические области применения или секторы экономики с особыми информационными целями и требованиями, такие как здравоохранение, окружающая среда, энергетика, транспорт, финансы, оборона и т. д., также должны рассматриваться по отдельности.
4. После официального принятия структуры информационной политики руководители, отвечающие за выполнение этой политики во всех основных государственных учреждениях, должны разработать детальные планы по реализации положений информационной политики в применении к сфере деятельности и компетенции этих учреждений.
5. Из-за резких изменений, постоянно происходящих в сфере информации и коммуникации, структура информационной политики должна пересматриваться и обновляться через несколько лет для сохранения ее актуальности и общественной пользы. Такие обновления должны проводиться раз в 4—5 лет с установленной периодичностью.

6. Полезным дополнением при разработке структуры информационной политики является обзор подходов к управлению информационными ресурсами и технологиями, используемых другими странами. Опыт других государств помогает учреждениям данной страны избежать многих трудностей и найти успешно действующие модели законов и политики, которые можно приспособить к национальным требованиям.

Часть 3. Доступ к создаваемой государственными органами информации, которая защищена законодательством об интеллектуальной собственности

В некоторых юрисдикциях государственным учреждениям предоставляется авторское право и другие формы защиты интеллектуальной собственности на создаваемую ими информацию. Хотя данные «Руководящие принципы» не рекомендуют такой подход по изложенным выше причинам, государство может принять решения о защите произведений, создаваемых государственными органами, в силу традиции или для достижения национальных экономических и культурных целей в свете снижения затрат и повышения общественной пользы.

Необходимо подчеркнуть, что применение законов об интеллектуальной собственности к общественной информации не обязательно предусматривает запрещение доступа населения к такой информации. Хотя законы об интеллектуальной собственности могут налагать значительные ограничения на воспроизведение такой информации, они оставляют для государственных учреждений широкий диапазон возможностей по организации доступа к информации в целях общественного блага и с учетом интересов граждан. Таким образом, государственные структуры, чья официальная информация защищена законами об интеллектуальной собственности, могут предоставить доступ к своим информационным ресурсам или могут выдавать лицензии, разрешающие такой доступ, что вполне согласуется с применением законодательства об интеллектуальной собственности, и упрощает повторное использование такой информации.

Информационные продукты и услуги, предоставляемые частным сектором, зачастую гораздо более эффективны и обладают более высоким качеством, по сравнению с продуктами и услугами, предоставляемыми государственным сектором. В связи с этим партнерство между государственным и частным секторами в сфере производства и распространения информации от имени государственного учреждения может принести немалую пользу. Однако если на такую информацию распространяется законодательство об интеллектуальной собственности, государству необходимо очень точно определить баланс между предусмотренными законодательством об интеллектуальной собственности ограничениями на доступ и использование этой информации, с одной стороны, и на права граждан в контексте более широкого понимания социальных и экономических интересов страны, с другой стороны.

ЧАСТЬ 1. ЗНАЧИМОСТЬ ИНФОРМАЦИИ, ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ДОСТОЯНИЕМ, СОЗДАВАЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

1.1. Цель и область применения «Руководящих принципов»

В соответствии со статьей 19 Всеобщей декларации прав человека¹, «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ». Часть 1 статьи 27 этой же Декларации предусматривает «право свободно участвовать в культурной жизни общества...участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами». Таким образом, одна из главных целей любого общества, стремящегося к гуманитарному развитию — дать право всем своим гражданам на доступ к информации и знаниям, и на их использование. В условиях современной информационной революции и создания общества развития знаний «всеобщий доступ» к информационным и коммуникационным технологиям, и, в частности, к глобальным электронным информационным сетям², самым ярким воплощением которых является Интернет, совершенно необходим для достижения этой цели. Кроме того, жизненно важным в стратегическом плане является развитие многоязычия в электронном пространстве в целях обеспечения права на информацию и сохранения культурного многообразия.

Сегодня государственными органами создается все больше информации, доступ к которой может осуществлять через Интернет и Всемирную электронную сеть. Некоторая часть этой информации имеет ограничения для публичного доступа и использования населением, т. к. она находится под защитой прав на интеллектуальную собственность, относится к области национальной безопасности или частной жизни граждан, либо считается конфиденциальной по иным причинам. В то же время нет никаких препятствий для свободного распространения через Интернет, библиотеки и другие пункты публичного доступа для граждан, а также посредством таких инструментов развития общества, как бизнес и образование, оставшейся и преобладающей части информации, создаваемой государственными органами. Поскольку законодательство и политика большинства стран в основном ориентированы именно на защиту информации, на которую распространяются права собственности, роль и значимость информации, являющейся общественным достоянием, особенно информации, создаваемой государственными учреждениями, зачастую недооценивается. Кроме того, роль такой информации не должна ограничиваться национальными рамками, так как создаваемое сегодня общество развития знаний, а также основные права человека, цитировавшиеся выше, поддерживают построение глобальных сетей распространения информации и знаний поверх государственных границ во имя процветания и развития человечества.

Существует большое количество официальных резолюций, деклараций и докладов, опубликованных Организацией Объединенных Наций и ее учреждениями, а также отдельными странами-членами ООН, в которых поддерживается и обосновывается разработка Руководящих принципов политики развития и продвижения информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами. Среди наиболее значимых источников, перечисленных в Библиографии, завершающей этот документ, необходимо отметить Рекомендацию ЮНЕСКО по использованию и развитию многоязычия и всеобщего доступа к электронному пространству, принятую в 2003 г.³, а также положения Декларации принципов⁴ и Плана действий⁵, принятых в том же году Всемирным саммитом по информационному обществу (WSIS).

В связи с этим целью данных «Руководящих принципов» является содействие совершенствованию информации, являющейся общественным достоянием, на правительственном уровне, причем особое внимание уделяется информации в электронном формате. Предназначение данного документа в том, чтобы дать более точное определение понятию «информации, являющейся общественным достоянием» и описать ее роль и значимость, особенно для развивающихся стран; предложить основные принципы развития политики, инфраструктуры и услуг для предоставления информации, создаваемой государственными органами, населению; способствовать производству, сохранению и распространению электронной информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами, с учетом ее поликультурного и многоязычного содержания; обеспечивать предоставление доступа всем гражданам, особенно представителям наименее социально защищенных групп, к информации, необходимой для развития отдельной личности и всего общества.

Область применения данных «Руководящих принципов» ограничена ключевыми вопросами, принципами, основами политики и процедурами, способствующими развитию производства, распространения, сохранения и использования информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами в развивающихся и менее развитых странах на национальном уровне. Настоящий документ не распространяется на вопросы, связанные с информацией, являющейся общественным достоянием, создаваемой частным сектором или гражданским обществом, в частности, на вопросы доступа к авторским произведениям, находящимся в частной собственности.

Данный документ разделен на три части. В части 1 содержатся определения, анализ и обоснование необходимости совершенствования информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами. В части 2 перечисляются особые принципы, политики и процедура для выработки, распространения и сохранения информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами. В части 3 кратко рассматриваются вопросы доступа к информации, создаваемой государственными органами, которая защищена законами об интеллектуальной собственности.

1.2. Определение, данное ЮНЕСКО понятию «информации, являющейся общественным достоянием»

Обзор формирования понятия «публичного доступа» или «всеобщего достояния» показывает, что в истории он в первую очередь был связан с общественной землей и никогда не рассматривался в применении к информации. Ни в официальных документах, ни в научной литературе не удалось найти подробного описания предмета⁶. Большинство специалистов определяют информацию для публичного доступа как то, чем она НЕ является, т. е. описывают ее как диаметрально противоположность информации, находящейся в частной собственности. Однако такое определение недостаточно, т. к. оно не дает адекватной характеристики того, чем на самом деле является информация, являющаяся общественным достоянием, и не создает основу оценки позитивной роли и важности этой информации для общества развития знаний, особенно в контексте социального и экономического развития.

Рекомендация ЮНЕСКО по использованию и развитию многоязычия и всеобщего доступа к всемирному электронному пространству дает следующее определение: «Информация, являющаяся общественным достоянием — доступная для общественности информация, использование которой не нарушает ни прав, установленных законом, ни обязательств сохранения конфиденциальности. Таким образом, это определение охватывает, с одной стороны, все произведения или объекты смежных прав, которые каждый может использовать без получения разрешения, например, когда на основании национального или международного права не предоставляется охрана или когда истекает срок действия охраны. С другой стороны, оно охватывает данные, являющиеся общественным достоянием, и официальную информацию, произведенную и добровольно предоставленную правительствами или международными организациями»⁷.

В свете приведенного выше определения информация, являющаяся общественным достоянием, имеет две стороны.

С одной стороны, под «информацией, являющейся общественным достоянием», понимают все то, на что не распространяется авторское право и другие формы правовой защиты, т. е. области, включая права на интеллектуальную собственность, защиту национальной безопасности или общественного порядка, законы о защите частной жизни и неразглашении конфиденциальной информации.

Сюда относится вся информация, которая не подпадала изначально под действие законодательной защиты интеллектуальной собственности, или информация, для которой срок такой защиты истек, в том числе:

- Все материалы, на которые распространялась защита их авторским правом или иные формы защиты интеллектуальной собственности (например, патенты, или материалы, содержащие коммерческую тайну), но для которых срок такой защиты истек. Так, например, по авторскому праву в течение всего срока его действия автор получает материальное вознаграждение за свои произведения, но по истечении срока действия авторского права его произведения становятся общедоступным. Как только предусмотренный законом период действия авторского права заканчивается⁸, авторские произведения переходят в обширную и постоянно растущую категорию литературных, художественных, музыкальных и иных произведений, которые составляют мировое всеобщее культурное и интеллектуальное наследие. Пьесы Шекспира или старинные детские сказки — самые известные примеры такого общественного достояния. Возможности, предоставляемые каждому человеку, имеющему доступ к общему наследию, широки и разнообразны;
- Все виды данных, которые изначально не подпадают под действие законов о защите интеллектуальной собственности (например, информация, которая не может считаться «произведением» по авторскому праву или «изобретением» по патентному праву), или не удовлетворяют критериям интеллектуальной собственности (таким, например, как оригинальность).

С другой стороны, под «информацией, являющейся общественным достоянием», понимают информацию ярко выраженного общественного характера; сюда относятся определенные типы информации, создаваемой органами государственной власти в процессе выполнения ими своих обязанностей на благо общества. Такая «информация, являющаяся общественным достоянием, создаваемая государственными органами» на национальном и региональном уровне, к которой может также относиться информация, предоставляемая различными международными общественными организациями, изначально не может считаться объектом собственности.

1.3. Информация, создаваемая государственным сектором

Информация, являющаяся общественным достоянием, создаваемая государственными органами, являются частью более широкой категории, именуемой «информация, создаваемая государственным сектором». Государственные учреждения на межправительственном, национальном, региональном и местном уровнях производят огромное количество разнообразной информации. Так, например, правительственными учреждениями, национальными архивами, депозитариями и регистрами создается много документов политического характера (сюда относятся списки избирателей, записи о купле-продаже и передаче в собственность земли, оценочные ведомости земельных участков и объектов недвижимости, реестры автотранспортных средств и коммерческих предприятий). Кроме того, имеются базы протоколов и записей различных совещаний и собраний, законов и постановлений, судебных решений, огромное количество различных научных баз данных, статистических сборников, исследований в области культуры, результатов различных научных проектов, официальных отчетов, других данных и информационных продуктов, создаваемых государственными учреждениями в общественных целях.

В настоящем документе «информация, создаваемая государственным сектором» определяется как любая информация, вырабатываемая государственным учреждением.

Термины, использующиеся в этом определении, в свою очередь получают следующее толкование:

(i) *Государственное учреждение* — это орган государственной власти на национальном, региональном или местном уровне, а в некоторых случаях — международная организация. Центральные органы власти в стране должны взять на себя руководство в организации доступа и распространении информации, являющейся общественным достоянием на национальном уровне, однако роль региональных и местных органов власти в этом вопросе не должна недооцениваться, т. к. именно на этом уровне создается значительная доля информации, являющейся общественным достоянием.

Концепции государственного сектора в различных странах отличаются друг от друга в силу культурных и исторических различий. В то же время к государственным учреждениям можно отнести:

- организации, которым по закону присваиваются определенные государственные полномочия (определение по признаку функционирования);
- организации, которые в соответствующем законодательстве страны отнесены к государственному сектору (определение по признаку институциональной принадлежности);
- организации, финансируемые в основном из общественных фондов (определение по признаку финансирования)⁹.

Существующие законы о свободе информации¹⁰ помогают лучше понять концепции государственного сектора в видении различных государств-участников. В то же время при использовании всех трех приведенных выше определений область охвата информации, являющейся общественным достоянием, используемой в интересах всего общества, значительно расширится.

(ii) Информация должна *создаваться* учреждениями государственного сектора непосредственно или под их руководством. Акт создания предусматривает активное участие в выработке данных, и также включает сбор информации, либо финансирование ее сбора или создания согласно заключаемым договорам. Некоторые государственные учреждения могут заключать договора подряда с частными компаниями на создание информации, являющейся общественным достоянием¹¹. Чем шире определение создания информации, тем большие массивы этой информации будут включаться в категории информации, создаваемой государственным сектором, и государственной информации, являющейся общественным достоянием.

(iii) Определение самого понятия *информации* заключается в определении того, какая именно информация, создаваемая государственным сектором, должна быть доступна для населения. Под «информацией» ни в коем случае не должны пониматься только «новости» или «факты». В данном документе используется следующее определение информации, данное европейской Комиссией: «любое содержание любого носителя (зафиксированное на бумаге или сохраняемое в электронном формате, в виде звуковой, визуальной или аудиовизуальной записи)»¹². Информация, создаваемая государственным сектором, может группироваться по целому ряду критериев:

- Информация, создаваемая государственным сектором, может подразделяться на административную и неадминистративную. Административная информация включает 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).
- Информация, создаваемая государственными учреждениями, может также классифицироваться по потенциальному интересу, вызываемому у аудитории, для которой она предназначена: т. е. представляет ли информация широкий общественный интерес или адресована определенной группе населения? Так, например, зачастую «официальная информация» необходима всем гражданам для осуществления ими своих демократических прав, в том числе прав, предусмотренных законодательством, правовыми актами или судебными решениями.
- Наконец, информация, создаваемая государственным сектором, может иметь коммерческую ценность на определенном рынке. Государственные учреждения могут создавать информацию, которая будет использоваться частным сектором в целях получения прибыли, либо использоваться непосредственно самим государственным сектором в этих же целях, либо применяться путем партнерства государственного и частного секторов.

Соотношение различных типов информации, создаваемых государственным и частным секторами, можно представить в виде приведенной ниже таблицы:

	Информация, создаваемая государственным сектором	Информация, создаваемая частным сектором
Информация, являющаяся общественным достоянием	Информация, являющаяся общественным достоянием, создаваемая государственными учреждениями Информация, создаваемая государственными учреждениями или международными организациями, которая добровольно объявляется ими доступной. В принципе предполагается, что вся информация, создаваемая государственным сектором, будет отнесена к общественному достоянию, кроме тех случаев, когда ее защита особо оговаривается.	Информация, не защищаемая правами на интеллектуальную собственность, создаваемая частным сектором Информация, являющаяся общественным достоянием, которая не имеет отношения к государственному сектору. Сюда входит информация, на которую истек срок действия авторского права, на которую не распространяются критерии применения авторского права, либо которая сознательно открыта частным держателем права для публичного доступа.
Информация, защищаемая правами на интеллектуальную собственность	Защищаемая информация, создаваемая государственными учреждениями Информация, создаваемая государственным сектором, которая защищается правами на интеллектуальную собственность или иными правовыми актами, например, законами о защите национальной или частной жизни.	Защищаемая информация, создаваемая частным сектором Информация, собственниками которой являются частные лица, на которую распространяются права на интеллектуальную собственность, законы, защищающие личную собственность, конфиденциальность (например, коммерческую тайну) или условия договоров.

Как уже говорилось выше, информация, являющаяся общественным достоянием, создаваемая государственными органами, является частью информации, находящейся в публичном доступе, использование которой не нарушает законодательства о защите национальной безопасности, или о защите прав либо конфиденциальности. Решение о том, для какого типа информации может предусматриваться общественный доступ, зависит от подхода той или иной страны к своей политике в области управления и информации, а также от возможностей страны в области распространения информации (особенно в вопросах, касающихся Интернета)¹³.

В некоторых юрисдикциях произведения, созданные государственными органами, отвечающие требованиям оригинальности и фиксирования на носителе, подпадают под действие авторского права¹⁴, в то время как в других юрисдикциях они по законодательству объявляются находящимися в общественном доступе¹⁵. Многие страны приняли решение не применять авторское право к официальным текстам документов законодательного, административного и правового характера, а также к официальным переводам таких документов, что вполне допускается нормами международного права. На практике такой выбор в основном диктуется правовой традицией данной страны.

Настоящий документ рекомендует следующее: вся информация, создаваемая государственными учреждениями и всеми их отделениями на всех уровнях, должна считаться информацией, являющейся общественным достоянием, если только не существуют иные документально и законодательно закрепленные требования, например, защита интеллектуальной собственности или частной жизни¹⁶. В то же время авторское право, имеющееся у государственного органа, или другие формы защиты права на интеллектуальную собственность, не могут помешать государству сделать создаваемую им информацию открытой для граждан и потому функционально сходной с информацией, которая изначально предназначается для публичного доступа. Поэтому положения части 2 данного документа, где формально речь идет только об информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными учреждениями, могут также распространяться и на информацию, создаваемую государственным сектором, которая защищена законами об охране интеллектуальной собственности. Часть 3 завершается рассмотрением вопроса о доступе и использовании информации, создаваемой государственными органами, на которую распространяются законы о защите прав на интеллектуальную собственность.

1.4. Значимость информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами

Массивы информации, созданной государственными органами — и иными организациями — являющейся общественным достоянием, играют очень заметную роль в экономическом и социальном развитии во всем мире. В контексте глобального информационного общества целью становится обеспечение всеобщего доступа к информации и сокращение разрыва между информационно богатыми и информационно бедными странами и гражданами. Одним из важнейших элементов этой стратегии является расширение количества и качества информации, являющейся общественным достоянием, особенно информации, которая была создана в государственном секторе или общественными организациями, а затем организация открытого и равного доступа для всех граждан к знаниям и полезной информации. Однако прежде чем рассказать о том, как нужно это сделать, постараемся объяснить с экономической и внеэкономической точек зрения, почему это столь необходимо.

1.4.1. Польза для общества¹⁷

Пользу информации, являющейся общественным достоянием легче всего описать во внеэкономических терминах. Так, для информации, создаваемой государственными органами, самая большая внеэкономическая ценность, связанная с ее размещением в области публичного доступа — это прозрачность государственного управления и приоритет демократических принципов: равенства, открытости и гласности. Чем больше информации, являющейся общественным достоянием 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.

Открытое и неограниченное распространение общественной информации повышает безопасность и здоровье общества, а также способствует улучшению уровня жизни, т. к. у граждан появляется больше возможностей для принятия осознанных решений по вопросам собственной повседневной жизни, окружающей среды и будущего. Существует широкий диапазон социальных целей, лежащих в основе государственной деятельности. На одной стороне спектра целей политики — «общественные нужды» или «общественный интерес». Поэтому благосостояние общества будет расти посредством открытого доступа к информации более активно, чем при патерналистском подходе, когда решения принимаются государством от имени населения, но не согласуются с этим населением в процессе их принятия. Возьмем в качестве примера распространение информации о возможных альтернативных способах получения медицинского обслуживания для тех случаев, когда организации, которые обязаны заниматься предоставлением такого обслуживания, например, лаборатории или больницы, не смогли обеспечить необходимую диагностику или лечение. Независимо от того, находится ли другое учреждение, предоставляющее такие услуги, в государственной или частной собственности, граждане имеют право на доступ к этой информации, т. к. должны избежать риска для своего здоровья, т. е. выбрать другую организацию, которая окажет им необходимые услуги, либо воздействовать на имеющегося поставщика услуг и добиться от него необходимого. Те же принципы распространяются и на вопросы окружающей среды, управления общественными фондами и так далее.

Объем информации, являющейся общественным достоянием, также возрастает в связи с ростом защиты прав потребителя. Чем больше принимается законов по защите прав потребителя, тем больше становится категорий информации, к которым открывается общественный доступ. Во многих странах существуют жесткие требования об отчетности государственных учреждений, общественных организаций и частных компаний, которые разработаны для контроля их деятельности на благо общества. Сюда относятся законы о гарантированном доступе для потребителей и акционеров к финансовой и рыночной информации, позволяющим им принимать более обоснованные решения в сфере экономики. Другая цель — предотвратить монополизацию общественно значимой информации учреждениями, организациями и компаниями.

Приумножение социального капитала каждой страны — другая цель расширения информированности населения через организацию публичного доступа к информации. Хорошо осведомленное население приносит больше пользы обществу в целом. Государство признает этот факт путем финансирования библиотек, архивов, музеев, образовательных учреждений и научно-исследовательских институтов, несмотря на то, что большая часть информации, которой обладают эти учреждения, защищена законами об авторском праве, хотя и находится в открытом доступе. Государство играет важнейшую роль в каждой из перечисленных выше формирующихся областей использования информации, в том числе и при помощи расширения доступа и объемов открытой информации, создаваемой государственными учреждениями.

Наконец, информация, являющаяся общественным достоянием, создаваемая государственными органами, может также способствовать научно-техническому прогрессу общества. Ученые и инженеры находятся на переднем крае в деле создания информации и технологий, способствующих развитию мировой экономики. 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. Открытость научных данных, которые были получены в результате исследований, финансируемых из государственных и общественных фондов, а также статус публичного доступа для фактических данных, не защищенных авторским правом, является краеугольным камнем развития фундаментальной науки¹⁸.

1.4.2. Экономическая роль и ценность информации, являющейся общественным достоянием, создаваемой государственными органами

Экономическую роль и ценность информации, являющейся общественным достоянием трудно определить количественно. На это имеется несколько причин. Одна из них заключается в том, что большая часть информации, которая создана государственными органами, либо на государственные деньги, находится вне рыночного сектора экономики, где вырабатывается и распространяется информация, составляющая частную собственность. Ценность информации, созданной на средства налогоплательщика в интересах общества, зачастую трудно измерима. Некоторые информационные продукты, составляющие частную собственность, либо предназначенные для публичного доступа, не имеют очевидной экономической или социальной ценности, а иногда могут иметь резко отрицательные последствия (например, ошибочные либо намеренно искажаемые данные). Но даже информацию, которая имеет выраженный положительный эффект, трудно точно оценить.

Реальный подход к определению ценности информации, являющейся общественным достоянием заключается в простом сложении затрат на ее создание. К примеру, бюджет Федерального Правительства Соединенных Штатов на 2003 финансовый год составил более 2 триллионов долларов, десятки миллиардов которых были потрачены на создание информации, которая находится в области публичного доступа. Если сложить средства, вложенные всеми правительствами мира на всех уровнях (межправительственном, национальном, региональном и местном) в ежегодное создание информации, являющейся общественным достоянием, можно получить четкое представление о масштабности объема информации, не являющейся чьей бы то ни было собственностью.

Но анализ на этом не заканчивается, т. к. следует учитывать не только первичное использование, но и вторичное применение такой информации. Можно взять в качестве примера метеорологические данные и информацию, которая собирается и распространяется государственными службами во всех странах в интересах всего общества. В США Национальная служба погоды и Национальное управление по океану и атмосфере предоставляют данные открыто, не защищая их как интеллектуальную собственность и не ограничивая их применение договорами. Это привело к широкому использованию этой информации в различных сферах развития общества, включая образование и науку, и в то же время способствовало развитию мощного частного сектора, распространяющего информацию о погоде на коммерческой основе, оборот которого составляет более 500 миллионов долларов ежегодно¹⁹.

Тем не менее, во многих странах государственные метеорологические службы и агентства, определяющие погоду с помощью спутников, продают или лицензируют свои данные по коммерческим ценам, а также защищают свои данные законом об интеллектуальной собственности, договорами и электронными средствами. В таких странах частный бизнес в области метеорологии развит слабо, т. к. он неконкурентоспособен из-за использования дорогостоящих данных, находящихся в собственности государства. Во многих европейских странах суд может обязать государственное учреждение организовать общественный доступ к соответствующей информации по разумной цене вне зависимости от защищенности такой информации авторским правом согласно принципу «обеспечения необходимых средств». В целом ряде государств решение о том, каким образом и на каких условиях должен быть организован доступ частного сектора к информации, создаваемой государственными органами, с целью ее дальнейшего коммерческого использования, еще не принято.

При измерении материальной ценности информации на основе затрат на ее создание и доходов от ее продажи следует помнить, что ее экономическая и общественная ценность значительно возрастает при разумном использовании этой информации в целях развития экономики и социальной сферы²⁰. Информация, имеющая самые малые ограничения по доступу и использованию, будет, таким образом, иметь самую широкую аудиторию, причем положительный эффект информации, являющейся общественным достоянием может быть увеличен во много раз, если она размещена в глобальных электронных сетях (в частности, в Интернете), чья пользовательская база постоянно растет. Подобно телефонным сетям и сетям факсимильной связи электронные сети обладают эффективной обратной связью, увеличивающей число пользователей в геометрической прогрессии. В экономических терминах этот феномен носит название «эффект сети». Один этот фактор говорит в пользу расширения подключения к электронным сетям в развивающихся странах и увеличения объемов информации, доступной бесплатно и без ограничений на повторное использование.

1.5. Широчайшие возможности и большие трудности

1.5.1. Уменьшение «цифрового неравенства»

Много написано о существенном и во многих случаях расширяющемся разрыве между информационно богатыми и информационно бедными странами и группами населения как на национальном, так и на международном уровне. Несмотря на революцию информационных компьютерных технологий и методов управления информацией, серьезное глобальное несоответствие продолжает существовать²¹.

Имеется много факторов и подходов, способных свести к минимуму это неравенство, которые находятся вне области применения настоящего документа. В то же время развитие и распространение информации, являющейся общественным достоянием может двумя путями помочь решению этой задачи. Во-первых, на национальном и региональном уровне, каждая страна обладает большими объемами информации, имеющей огромное значение для широкой общественности и ключевых областей экономики, которая создается государственным сектором (непосредственно государственными учреждениями или за счет государственного финансирования). Во многих развивающихся странах, где создание информации частным сектором не может сравниться по объему с аналогичной деятельностью государственных органов, именно официальная информация, являющаяся общественным достоянием является основным ресурсом данных, разрабатываемых внутри страны и о стране, и потому может стать важнейшим ресурсом развития. Широта и открытость доступа к такой информации — важная часть построения демократического общества, проведения широкого общественного обсуждения важнейших вопросов и поддержки эффективных действий правительств. Именно из информации, являющейся общественным достоянием, как ни из какого иного источника, граждане черпают знания о своей стране, своих согражданах и о своем правительстве. К тому же доступ к общественной информации способствует росту частного сектора, в особенности малого бизнеса, для которого высокая стоимость информации может стать серьезной преградой в развитии.

Во-вторых, на международном уровне, поскольку Интернет является глобальной «сетью сетей», простирающейся над политическими границами, вся информация, являющаяся общественным достоянием, размещаемая в Интернете, мгновенно становится частью глобального информационного поля. Это имеет очень важные последствия для экономического и социального различия и для нивелирования цифрового неравенства. В частности, это означает, что все материалы, имеющиеся в глобальном общественном доступе, становятся ресурсами, доступными для всех людей и во благо всех народов. Поскольку экономически более развитые страны, общественное устройство которых способствует развитию знаний, создают общественный доступ для гораздо больших объемов информации по сравнению с другими странами, они вносят гораздо больший вклад в общее информационное пространство, откуда информацию могут получать развивающиеся страны и их граждане. Хотя большое количество информации на первый взгляд представляет ценность только на местном уровне или для ограниченных групп пользователей, в конечном итоге она может выйти далеко за рамки той организации или сообщества, которые ее создали.

В обоих случаях одним из самых существенных препятствий на пути использования информации остается языковой барьер. Язык составляет основу общения между людьми, является частью культурного наследия и традиции. В этой связи язык пользователя не должен создавать трудностей для доступа к поликультурному наследию человечества, распространяемому Интернетом и другими средствами коммуникации. Гармоничное развитие общества, заинтересованного в повышении уровня знаний и динамичной экономике, усиливается при наличии многоязычия и поликультурной информации. Во многих странах имеется два и более государственных языка или языка общения. Языковое многообразие и различия в традициях, характерные для населения той или иной страны, создают дополнительные трудности распространения информации, являющейся общественным достоянием.

1.5.2. Создание, распространение и сохранение электронной информации, являющейся общественным достоянием

Государство играет ведущую роль в расширении открытости и использования информации, являющейся общественным достоянием. Основная проблема кроется в отношении к данному предмету. Политические деятели и чиновники должны осознать преимущества от предоставления публичного доступа к информации²². Для этого необходимо понимание значения информации для роста эффективности государственного управления, для приумножения общественного капитала, для повышения экономического благосостояния. Для того чтобы успешно справляться с этой ролью, государство должно выработать целостную, последовательную и комплексную национальную информационную политику, обеспечивающую создание скоординированного плана действий в каждой из основных областей законодательного регулирования, развитие технической, гуманитарной и институциональной инфраструктуры, управление информацией и ее исследование. В одних странах комплексная информационная политика уже разработана, но для других эта задача все еще остается актуальной.

Несмотря на то, что совершенствование доступа к информационным и коммуникационным технологиям, а также ко всем формам информации является одной из основных задач на пути социального, культурного и экономического развития, ее нельзя и переоценивать. Всеобщий доступ к информационным ресурсам является необходимым, но не единственным условием развития, причем повсеместное распространение информации не сможет в один момент ликвидировать неграмотность, вылечить болезни, накормить голодных или остановить бедность. Информация — это только основа для эффективного и стабильного развития экономики и социальной сферы в направлениях, о которых говорилось выше, которое приведет к созданию обществ, основывающихся на знании и стремлении к разумному управлению. Внимание к вопросам информации многократно окупится в будущем.

В части 2 основное внимание уделяется важнейшим вопросам, которые считаются ЮНЕСКО приоритетными при создании комплексной структуры информационной политики на национальном уровне. Далее речь идет о принципах политики, которая будет руководить развитием инфраструктуры и средств предоставления официальной информации населению, способствовать созданию, сохранению и распространению электронной информации являющейся общественным достоянием с учетом сохранения ее многоязычия и поликультурного содержания, обеспечивать доступ к информации, необходимой для развития как отдельной личности, так и всего общества в целом, самых широких масс населения, в частности, наименее социально защищенных групп. Поскольку каждая страна придерживается своего собственного пути развития, предлагаемые принципы информационной политики являются по своей сути чересчур общими, чтобы их можно было успешно реализовывать с учетом национальной специфики государственного устройства и культуры в отдельно взятой стране.

ЧАСТЬ 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ, ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ ДОСТОЯНИЕМ, СОЗДАВАЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

2.1. Основные элементы и предпосылки информационной политики

Комплексный законодательный и административный подход к политике необходим для успешного создания, распространения и использования информации, вырабатываемой государственными органами и предназначенной для публичного доступа. Национальная политика требует наличия трех основных элементов:

- Следует определить статус информации государственного и общественного характера, к которой в интересах общества должен быть предоставлен доступ (см. раздел 2.2);
- Необходимо определить правовой принцип использования информации, являющейся общественным достоянием, закрепленный в законодательстве (раздел 2.3);
- Необходимо выработать и внедрить программы управления информационными ресурсами и распространения информации, являющейся общественным достоянием при помощи комплексной структуры государственной информационной политики (раздел 2.4).

Обоснование и реализация этих элементов основывается на следующих предпосылках:

- а. Информация, создаваемая государственным и общественным сектором, представляет собой ценный ресурс каждой страны. Открытый доступ к такой информации, закрепленный законодательно, способствует обеспечению свободы выражения граждан, отчетности правительства и его органов перед гражданами в своей деятельности, эффективному развитию национальной экономики, предоставлению необходимых услуг населению. Расширение открытого и неограниченного потока информационного обмена между государством и его гражданами является одной из основ демократического общества и успешного государственного управления.
- б. Почти повсеместно государственный сектор является крупнейшим производителем, собирателем, потребителем и распространителем информации. В силу масштабности деятельности в этой сфере и зависимости этой деятельности от сотрудничества в обществе управление ресурсами информации, создаваемой государственным сектором, никогда не потеряет своей важности ни для государственных органов, ни для населения.
- с. Для правительства и иных государственных структур, в обязанности которых входит создание и обеспечение доступа к информации, первостепенным остается снижение стоимости и облегчение такого доступа для граждан, а также максимальное повышение полезности такой информации. Для этого ожидаемые выгоды для общества и личности, извлекаемые из информации, создаваемой государственным сектором, должны превышать затраты общества и его гражданина на ее получение, с учетом того, что польза от получения информации не всегда может измеряться в количественных показателях.

- d. Страна может получить преимущества не только от информации, доступной и свободно распространяемой на национальном уровне, но и от информации, распространяемой органами государственной власти любого уровня, или общественными организациями. Поскольку региональные органы власти являются важными производителями информации для общества в таких областях как образование, здравоохранение, сельское хозяйство, охрана природы, социальные программы, занятость населения и транспорт, центральное правительство должно сотрудничать с региональными органами власти в управлении их информационными ресурсами. В частности, следует всячески избегать ненужного дублирования при сборе информации.
- e. Необходимо также организовать стратегическое и систематическое управление официальными записями, которые ведут государственные органы. Длительное хранение таких записей сохраняет ценную информацию о деятельности государственных учреждений, обеспечивает их подотчетность гражданам и защищает юридические и финансовые права государственного сектора, с одной стороны, и населения, с другой стороны.
- f. Поскольку открытость для населения информации, создаваемой государственными органами, является непременным условием успешной деятельности национальных или местных органов власти на основе демократических принципов, право населения на доступ и использование данной информации должно быть гарантировано. В то же время необходимо предусмотреть защиту права каждого человека на частную жизнь во всех сферах информационной деятельности, где может использоваться информация личного характера.
- g. Открытый и прямой доступ к информации научно-технического характера, создание которой финансируется из общественных и государственных фондов, на которую, естественно, должны распространяться ограничения, связанные с защитой национальной безопасности, интеллектуальной собственности, конфиденциальности и частной жизни, способствует прогрессу в научно-исследовательской области и эффективному использованию ассигнований, направляемых государством на развитие в этой сфере.
- h. Информационная технология — это не самоцель, а просто один из ресурсов повышения эффективности и производительности услуг, предоставляемых населению государственными органами. В то же время применение самых современных информационных технологий создает предпосылки совершенствования организационной структуры государственного учреждения, его деятельности и взаимодействия с населением. Доступность информации, создаваемой государственным сектором, на различных носителях, особенно в электронном формате, позволяет усилить гибкость ее применения как чиновниками, так и гражданами. В этой связи государственные учреждения должны осознавать важность выбора оптимального формата для долгосрочного хранения информации.
- i. Как создатели, так и пользователи ресурсов информации, являющейся общественным достоянием, должны обладать необходимыми навыками, знаниями и подготовкой для эффективного выполнения своих функций и оптимального пользования ресурсами.
- j. Необходима добрая воля со стороны государственных органов в расширении доступа к информации и выработке комплексной информационной политики. В то же время эффективная и современная информационная политика нуждается в развитой национальной информационной инфраструктуре и широком применении технических средств.

2.2. Первый ключевой элемент: определение объема и статуса информации, которая создается государственными органами в интересах общества и является общественным достоянием

Как уже говорилось в части 1, имеется большое количество причин для того, чтобы сделать максимально большой объем информации, создаваемой государственными органами, открытым и доступным с наименьшими затратами для населения. Здесь целесообразно кратко остановиться на этих причинах еще раз:

- Прозрачность государственного управления и демократические ценности могут оказаться под угрозой, если доступ населения к использованию данных и информации, создаваемых государственными учреждениями, будет ограничен. Фундаментальное право человека на свободу выражения может пострадать при ограничении доступа к информации, создаваемой государственным сектором, особенно к фактическим данным, или при перераспределении такой информации. Не случайно большинство репрессивных политических режимов имело самый низкий уровень доступности информации населению и налагало самые жесткие ограничения на свободу выражения;
- Информация создается на деньги налогоплательщиков. Поэтому государственным учреждениям не нужно законодательное обоснование вывода информации из области защиты исключительного права собственности, налагаемой законами об интеллектуальной собственности, при создании информации или финансировании ее разработки, в отличие от авторов и инвесторов в частном секторе. Действия государственных учреждений и создаваемая ими при этом информация носят ярко выраженный общественный характер;
- Существует большое количество дополнительных выгод для общества в тех случаях, когда информация, являющаяся общественным достоянием, распространяется через Интернет. Большинство этих преимуществ не могут быть определены в количественном отношении и не имеют точного материального выражения. Они выходят за сферу экономики и затрагивают такие области как социальная защита, образование, культура, государственное управление, что способствует успешному выполнению целей развития, стоящих перед страной²³.

Следует отметить, что выгоды от открытости в управлении информацией, создаваемой государственным сектором, и законодательно закрепленной свободе доступа к ней не являются абсолютными и самоценными. Они должны находиться в равновесии с внешне противоречащими им, но совершенно законными интересами по защите национальной безопасности, частной жизни граждан, конфиденциальности и прав на интеллектуальную собственность. Уровень активного распространения информации, создаваемой государственным сектором, также следует рассматривать в более широком контексте национальной политики и приоритетов.

Вместе с тем основополагающий принцип должен оставаться следующим: информация, создаваемая государственными органами, а также всеми их подразделениями на всех уровнях, должна рассматриваться как доступная для населения, причем любые исключения из этого правила, официально запрещающие доступ населения к такой информации, должны быть соответствующим образом обоснованы и сведены к минимуму. Правительства государств должны всячески расширять доступ к государственным информационным ресурсам различных типов и, если необходимо, пересматривать баланс между существующей информационной политикой и ее реализацией по обеспечению доступа к этим информационным ресурсам, а также правовые нормы, ограничивающие использование такой информации²⁴. Кроме того, все межправительственные организации, финансируемые государствами, должны обеспечить открытый и бесплатный доступ ко всем своим публикациям и базам данных, являющимся общественным достоянием, особенно для потенциальных пользователей из развивающихся стран.

2.3. Второй ключевой элемент: законодательное закрепление права на доступ и использование информации, создаваемой государственными органами

Одной из основных черт комплексного подхода к предоставлению доступа и использованию информации, создаваемой государственными органами, является создание в национальном законодательстве правовой базы, разрешающей такой доступ. Такой закон может называться «Законом о свободе информации» или «Законом о свободе доступа к информации, создаваемой государственными органами».

В настоящий момент прослеживается глобальная тенденция увеличения открытости информации, создаваемой государственными органами. В течение последнего десятилетия в целом ряде стран были приняты законы о свободе информации. Сегодня в более чем 40 странах имеются правовые акты, закрепляющие доступ населения к информации, создаваемой государственными органами, а еще в более чем 30 странах подобные законопроекты находятся в стадии рассмотрения и принятия²⁵.

Законы о свободе информации ставят во главу угла в качестве приоритетного принцип доступности информации вместо распространенной ранее презумпции секретности. Согласно этим законам гражданин может, сделав соответствующий запрос, получить доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, которая в обычном порядке не является открытой. Законы о свободе информации призваны гарантировать право граждан на доступ к информации, которая создается государственными учреждениями от их имени.

В связи с этим государства, в которых еще не принят закон о свободе информации, должны разработать его, проведя сравнительный анализ аналогичных законов в других странах²⁶. Те страны, в которых такой закон уже имеется, смогут при необходимости привести национальное законодательство в соответствие с этим законом. При этом следует руководствоваться следующими принципами:

- а. Право граждан на информацию, создаваемую государственными органами, должно быть закреплено в конституции страны и ему должна быть придана сила закона соответствующим правовым актом;

- b. Необходимо определить типы информации, создаваемой государственными органами, которая должна активно распространяться. Для законодательства страны также важно признать юридическую силу и аутентичность данных в электронных форматах. Также необходимо определить подпадающие под действие закона источники информации. В процессе разработки такого закона у страны появляется прекрасная возможность получить более полное понимание богатства и многообразия имеющейся в ее распоряжении информации.
- c. Государственный орган, к которому гражданин обратился с запросом на предоставление той или иной информации, не должны интересоваться причины такого обращения лица, сделавшего запрос.
- d. Исключения из принципа доступности информации должны быть тщательно взвешены. Отказ в доступе к определенной информации, создаваемой государственными учреждениями, имеет право на существование, как возможен и вывод из сферы публичного доступа некоторых видов информации. По этой причине закон о свободе информации должен содержать определения тех случаев, когда государственный орган вправе отказать в доступе к информации на основании причин, оговоренных в законе.

Типичными причинами неразглашения информации, создаваемой государственными органами, являются защита частной жизни граждан, защита интересов национальной безопасности и разведывательных данных, предотвращение предвзятости при расследовании уголовных дел, защита коммерческой тайны или информации, составляющей частную собственность. Положения, ограничивающие доступ к защищаемой информации, часто предусматривают уголовную ответственность за их нарушение. Далее более подробно рассматриваются перечисленные выше причины неразглашения информации:

Ограничения, налагаемые интересами национальной безопасности. Многие развивающиеся страны до сих пор не открывают доступ к большому количеству информации, создаваемой государственными органами, руководствуясь законами о защите национальной безопасности или законодательными актами об административной конфиденциальности, согласно которым большая часть такой информации изымается из публичного доступа и становится закрытой для населения. Естественно, что законные приоритеты соблюдения национальной безопасности должны защищаться посредством конфиденциальности соответствующей информации, однако соображения национальной безопасности не должны создавать атмосферу неоправданной секретности вокруг информации, создаваемой государственными учреждениями²⁷. Режим секретности должен предусматривать график снятия грифа секретности и переноса ранее закрытой информации в сферу публичного доступа.

Защита частной жизни граждан. Во многих странах законодательно закреплена защита данных, имеющих отношение к частному лицу. Такая защита обычно распространяется на информацию, создаваемую как государственным, так и частным сектором. Руководящие принципы ООН²⁸ в этом вопросе содержат некоторые основные положения, которые должны принимать во внимание страны-члены этой организации при разработке и применении национальных законов в этой области:

- Законный и справедливый характер сбора и обработки данных;
- Точность и подлинность данных;
- Уважение к цели, которую выполняет информация, означающее, в том числе, что данные, относящиеся к частному лицу, не могут разглашаться без согласия такого лица;

- Представления доступа заинтересованному лицу к своим данным (с правом изменения или уничтожения неточной информации, относящейся к частному лицу);
- Отказ от сбора данных, который может повлечь за собой незаконную или произвольную дискриминацию;
- Допускаются исключения из принципа защиты частной жизни по соображениям национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья и морали, охраны прав и свобод других граждан, однако они должны четко регламентироваться законодательством данной страны (и Всеобщей декларацией прав человека для случаев, связанных с запретом и дискриминацией);
- Обеспечение эффективной защиты данных.

Если в стране уже принят закон о защите данных о частных лицах, этот закон должен согласовываться с законом о свободе информации.

Защита коммерческой тайны. Коммерческая тайна, распространяемая на ноу-хау в сфере бизнеса и производства, также может являться обоснованной причиной ограничения доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Под коммерческой тайной понимается ценная в коммерческом смысле информация, которая охраняется до тех пор, пока на нее распространяется статус конфиденциальной информации, по закону, запрещающему нечестную конкуренцию или несанкционированное раскрытие информации. Государственные органы обязаны защищать коммерческие тайны частного сектора, которые доверены государственному сектору. Во многих юрисдикциях коммерческая тайна охраняется организациями, финансируемыми государством, например компанией, принадлежащей государству.

- е. Если к информации отсутствует прямой доступ через электронную сеть, государственное учреждение, которое решает вопрос о разрешении доступа или отказе в нем, обязано принять такое решение в течение оговоренного срока, причем причины отказа в доступе должны быть надлежащим образом обоснованы, чтобы лицо, запрашивающее информацию, могло в случае несогласия с указанными причинами опротестовать решение государственного органа.
- ф. Если необходимо, нужно создать отдельную организацию по рассмотрению протестов на решения по отказу в доступе к информации. Такая организация может находиться в ведении «омбудсмана». В некоторых случаях границы между информацией, которая может быть раскрыта государственными органами, и которая должна оставаться конфиденциальной, бывают достаточно размытыми и трудно определяемыми. В большинстве законов о свободе информации в этом вопросе применяется принцип «наименьшего ущерба» в тех случаях, когда решается вопрос об отказе в раскрытии информации, и принцип превалирования общественных интересов, когда речь идет о запросе на раскрытие информации.

Процедура привлечения омбудсмана для вмешательства в вопросы доступа к информации должна быть четко прописана в законе, отличаться оперативностью и прозрачностью. Государство должно определить, будет ли решение омбудсмана в данном вопросе обязательным или рекомендательным, а также установить механизм окончательного решения вопроса в случае отказа в доступе. Эффективно действующая модель должна предусматривать такую стоимость подачи запроса на получение информации, которая не стала бы непреодолимым препятствием для рядовых граждан в получении требуемой информации.

- г. Будучи необходимым фактором осуществления презумпции общественной природы информации, создаваемой государственными учреждениями, и формирования открытого общества с прозрачной политикой, официальная информация, которая в принципе предназначена для публичного доступа, должна быть открытой. Кроме того, необходимо четко установить, какую информацию должен предоставить со своей стороны запрашивающий информацию гражданин, чтобы получить интересующие его данные. Некоторые бюрократизированные государственные органы сопротивляются получению создаваемой ими информации так успешно, что механизмы доступа и осуществления права на свободу информации не срабатывают. Наконец, политическое давление на государственный орган, распоряжающийся информацией, или на гражданина, запрашивающего информацию, может сделать запрос в рамках закона о свободе информации неэффективным, а иногда и рискованным²⁹. Комплексная структура государственной информационной политики в отношении управления информацией, находящейся в распоряжении государственных органов, и активного ее распространения в принципе должна предусмотреть недопущение подобных ситуаций (см. далее раздел 2.4).

2.4. Третий ключевой элемент: разработка и реализация комплексной структуры государственной информационной политики по управлению и распространению информации, содержащейся в информационных ресурсах государственных органов

Третьим основным аспектом информационной политики является создание комплексной структуры национальной информационной политики, которая охватывала бы управление и распространение информации, создаваемой государственными органами³⁰. Данная структура должна распространяться как на информацию на бумажных носителях, так и на данные в электронных форматах, а также регламентировать особые условия по управлению и распространению электронной информации. Структура политики, описание которой дается ниже, определяет только наиболее общие принципы, темы и цели, и согласуется с основными принципами процедур, применяемых для ее реализации. Детали политики с учетом национальной специфики страны должны разрабатываться отдельно. В то же время основное внимание должно уделяться созданию и распространению государственными органами информации, которая отвечала бы нуждам и потребностям граждан, по минимальным ценам с учетом многоязычия и интересов наименее социально защищенных групп населения.

При разработке структуры государственной информационной политики необходимо уделить особое внимание следующим трем сферам действий:

- Разработке структуры управления информацией, создаваемой государственными органами;
- Определению требований к управлению информацией, создаваемой государственными органами;
- Выбору стратегий в области управления информационными системами и информационными технологиями.

2.4.1. Разработка структуры управления информацией, создаваемой государственными органами

Создание эффективной структуры управления информацией требует следующих действий:

- Распределения основных сфер ответственности;
- Подбора кадров, способных эффективно претворять в жизнь принятую политику и управлять национальной информационной структурой;
- Определения размеров бюджетных ассигнований и их распределение.

2.4.1.1. Распределение основных сфер ответственности

Распределение ответственности, начиная с самого высокого уровня, и кончая уровнем непосредственных исполнителей, должно быть соответствующим образом организовано и включать в себя следующие действия:

а. Создание исполнительного органа по национальной информационной политике на высшем уровне

Существует целый ряд убедительных причин для создания органа с самыми широкими полномочиями для контроля и координации информационной политики. Во-первых, национальная информационная политика нуждается в комплексном видении встающих перед ней задач и целей. Во-вторых, возможность создания структуры национальной политики для доступа к информации требует полномочий на самом высшем уровне государственной власти. В-третьих, необходимо наличие наделенного самыми широкими полномочиями арбитра для решения споров между государственными органами, чтобы обеспечить преобладание общенациональных интересов над ведомственными. Наконец, надзор и координация выполнения национальной информационной политики в духе борьбы с бюрократизмом и административной неэффективностью требует сильной и целенаправленной политической воли и руководства.

В связи со всем вышеизложенным разработка, реализация, координация и надзор за выполнение национальной информационной политики в отношении информации, создаваемой государственным сектором, требует создания соответствующего государственного органа на самом высоком уровне исполнительной власти, наделенного широкими полномочиями и достаточным бюджетом для выполнения поставленных задач. Руководитель такого органа может называться Директором по национальной информационной политике и информационным программам (далее именуемый «Директор») или иметь сходное звание, и отчетываться непосредственно перед главой исполнительной власти государства. Директор также должен возглавлять Совет руководителей по информационной политике, чьи функции перечислены ниже.

б. Назначение руководителей по информационной политике в каждом основном государственном органе

Каждый основной государственный орган должен иметь в своем составе руководителя по информационной политике, которому придан соответствующий персонал, для выполнения следующих задач:

- i. Выполнять свою самую главную задачу — управлять информационными ресурсами и технической инфраструктурой данного государственного органа.

- ii. Контролировать правильную реализацию национальной информационной политики, а также предписываемых ею нормативов, руководств, стандартов и правил.
 - iii. Разработать собственную информационную политику и процедуру для данного государственного органа, осуществлять надзор, оценку и периодический анализ управления информационными ресурсами данного органа в соответствии с принятой национальной информационной политикой.
 - iv. Организовать приобретение и функционирование информационных технологий в пределах данного государственного органа.
 - v. Ввести политику и процедуру управления записями, ведущимися данным учреждением, в том числе разработать требования по сохранению записей в электронном формате, включая разработку и эксплуатацию информационных систем.
 - vi. Сообщать Директору о любых препятствиях, включая недостаточную законодательную базу, для эффективного управления информационными ресурсами данного учреждения и рекомендовать Директору принять соответствующие законодательные, политические или процедурные меры для совершенствования такого управления.
 - vii. Оказывать Директору любую посильную помощь в работе, предоставляя услуги, персонал, оборудование, помещения и иные средства для выполнения отдельных заданий и реализации проектов на самом высоком уровне.
 - viii. Подготавливать и представлять на рассмотрение Директору ежегодный отчет о реализации данным государственным органом информационной политики, включая перечень недостатков в работе.
- c. Назначение руководителя по информационной политике в каждом основном органе государственной власти на местах

Необходимо разработать и реализовать местные информационные программы в рамках структуры государственной информационной политики в отношении информации, создаваемой государственными органами. На местном уровне необходимо также назначать руководителей по информационной политике в административных органах, которые отвечали бы за разработку и внедрение местных информационных программ в соответствии с общим направлением информационной политики в масштабах всей страны.

d. Создание дополнительных организаций для выполнения конкретных задач

Может потребоваться создание дополнительных организаций или должностей для полной и всесторонней реализации всех элементов структуры государственной информационной политики и связанных с ней программ. Необходимость в этом должна периодически анализироваться. Для успеха государственной информационной политики необходимо, чтобы кадры, занимающиеся ее реализацией, обладали необходимыми знаниями, возможностями и навыками для работы в основных сферах деятельности, перечисленных ниже в разделах 2.4.2 и 2.4.3.

2.4.1.2. Подбор компетентных кадров

Для того чтобы дать возможность эффективно развивать распространение информации, являющейся общественным достоянием на постоянной основе, государству необходимо принять программу подготовки необходимого количества специалистов во всех областях информационной политики. Для этой цели Директор и Совет руководителей, отвечающих в своих учреждениях за информационную политику, должны работать в контакте со сферой образования, чтобы данному требованию был придан приоритет. Также для уже имеющихся кадров должны быть предусмотрены возможности непрерывного образования и переподготовки.

2.4.1.3. Определение размеров бюджетных ассигнований и их распределение

Директор после консультаций с Советом руководителей, отвечающих за информационную политику в отдельных государственных органах, определяет годовой бюджет для внедрения основных элементов структуры государственной информационной политики и распределяет его по мере необходимости. Разработка долгосрочного бюджета, включающего в себя ассигнование проектов, реализуемых в течение нескольких лет, также должна стать частью бюджетного процесса.

2.4.2. Определение требований по управлению государственной информационной политикой в отношении информации, создаваемой государственными органами

При разработке государственной информационной политики на общенациональном и местном уровне необходимо обратить внимание на следующие функции:

- Обеспечение доступа к информации, создаваемой государственными органами, с тем чтобы эту информацию могло использовать население;
- Создание всех условий для доступа и использования информации, создаваемой государственными органами, для наименее социально защищенных групп населения с учетом многоязычия на местном уровне;
- Сокращение чрезмерных ограничений, налагаемых на распространение и использование информации, создаваемой государственными органами;
- Управление планированием информационных ресурсов;
- Управление деятельностью по распространению информации;
- Распространение электронной информации;
- Защита информации, создаваемой государственными органами.

Дополнительные требования и их реализация будут зависеть от специфики каждой конкретной страны.

2.4.2.1. Обеспечение доступа населения к информации

Все государственные учреждения обязаны обеспечивать доступ населения к создаваемой ими информации в соответствии с задачами своей деятельности, утвержденными законом и нормативными актами. Для этого необходимо выполнение следующих действий:

- а. Обеспечение доступа к информации, содержащей описание данного государственного учреждения, его задач, деятельности, программ, процедуры работы, системы ведения записей и управления данными, а также способов, при помощи которых население может получить доступ к информационным ресурсам данного учреждения.

- b. Обеспечение доступа к записям, ведущимся учреждением, на основании закона о свободе информации (см. раздел 2.3 выше), в соответствии с защитой информации и ограничениями, предусмотренными этим законом.
- c. Обеспечение доступа к дополнительной информации, необходимой для соответствующего выполнения данным учреждением своих функций.
- d. При определении того, какая именно информация и как должна распространяться среди населения, государственное учреждение должно придерживаться следующих правил:
 - i. Распределять информацию так, чтобы оптимальным образом сбалансировать цели извлечения максимальной пользы для общества из данной информации и максимального снижения расходов для государства и граждан страны;
 - ii. Распределять информацию на условиях объективности и оперативности;
 - iii. Использовать все доступные каналы распространения информации на всех уровнях, включая государственные структуры, библиотеки, частные компании и СМИ, которые соответствуют данному типу распространяемой информации;
 - iv. Содействовать органам государственной власти на местах в создании и распространении информации.

Для осуществления перечисленных выше целей на практике государственным органам необходимо определить все доступные и полезные информационные ресурсы и сделать информацию о них открытой для населения посредством полных электронных справочников и поисковых баз данных, содержащих все необходимые метаданные. Под метаданными понимается информация об информации (в частности, наименование государственного органа, дата создания информации, краткое содержание информации, условия доступа к ней, обновления информации и ее формат).

2.4.2.2. Обеспечение оптимального доступа и использования информации для наименее социально защищенных групп населения и с учетом многоязычия на местном уровне

Для того чтобы обеспечить доступ к информации и ее использование на местном уровне для наименее социально защищенных групп населения и с учетом многоязычия, необходимо выполнить следующие задачи:

- a. Все государственные органы на национальном и региональном уровне должны избегать сегрегации по языковому признаку при предоставлении доступа к своим информационным ресурсам.
- b. Необходимо использовать такие информационные технологии, которые предусматривают облегчение доступа к информации и ее использование на всех официальных языках для того, чтобы обеспечить максимальное самовыражение населения и развитие образования, науки, культуры и средств связи. Информация, являющаяся общественным достоянием должна создаваться и распространяться в наиболее удобных форматах, а стратегии доступа должны учитывать интересы наименее защищенных групп населения, особенно для информации, имеющей особое значение на местах. Применение современных информационных и коммуникационных технологий, в частности, электронных сетей, должно идти параллельно с использованием и развитием уже существующих сетей распространения информации, таких как местные информационные центры, библиотеки и пр., а также малого аудиовизуального оборудования (радио, аудио- и видеокассет). Необходимо также продолжать применение традиционных для данной страны средств связи.

- c. Соответствующие государственные учреждения должны разработать стратегию предоставления бесплатного доступа к материалам для обучения языкам и распространения этих материалов бесплатно в электронных сетях и с помощью других средств. В то же время необходимо выполнить перевод всех самых важных материалов государственных информационных ресурсов на местные языки и диалекты.
- d. Необходимо оказывать всемерную поддержку инициативам частного сектора в области распространения на местном уровне информационных материалов на разных языках и для наименее социально защищенных групп населения.
- e. Соответствующие государственные органы должны совместно с национальными и международными экспертами провести разработку следующих средств и методов:
 - i. Механизмов поиска в Интернете и Web-браузеров, поддерживающих несколько языков;
 - ii. Он-лайн-словарей и справочных материалов;
 - iii. Сервисов по автоматической языковой обработке (ATL), таких как программное обеспечение для машинного перевода, включая обработку речевой информации, для расширения возможности коммуникации на всех уровнях и обучения языкам;
 - iv. Информационных продуктов и услуг для людей с физическими недостатками.

2.4.2.3. Сокращение неоправданных ограничений на распространение и использование информации, создаваемой государственными органами

Информационные затраты могут быть самыми разнообразными, т. к. они, в частности, связаны со сбором данных, созданием, структурированием, обновлением, поиском, публикацией, распространением и сохранением информации. Несомненно, вопрос стоимости информации, являющейся общественным достоянием, является ключевым как для населения, так и для частного сектора. Предоставление дорогостоящего доступа к информации может стать непреодолимым препятствием для населения, особенно если речь идет о наименее социально защищенных группах.

При определении условий распространения и использования информации, являющейся общественным достоянием, государственные учреждения должны придерживаться следующих принципов:

- a. Не допускать принятия самим государственным органом или от его имени такого порядка распространения информации, который ограничивал бы доступность информационных продуктов и не основывался на равенстве и оперативности.
- b. Не допускать запретов или ограничений, включая взимание высокой платы или лицензионных отчислений за повторное использование, перепродажу или повторное распространение информационных продуктов для населения, являющихся общественным достоянием.
- c. Установить такие цены на распространяемые информационные продукты, которые не превышают затраты на их распространение (например, стоимость обработки и выполнения запроса пользователя). При расчете цены на распространение информации, являющейся общественным достоянием, затраты на создание такой информации не должны учитываться. Допускаются исключения из этого правила в следующих случаях:
 - i. Если другие требования законодательства расходятся с принятой информационной политикой;

- ii. Если организация собирает, обрабатывает и распространяет информацию в пользу определенной названной группы пользователей, чьи запросы и ресурсы можно точно определить;
- iii. Если организация планирует установить цену для пользователей ниже стоимости распространения информации, т. к. она сочтет, что более высокая цена создаст серьезное препятствие по выполнению ею своих функций, в том числе в распространении информации среди тех слоев населения, которое учреждение обязано информировать;
- iv. Если информация является электронной и распространяется в режиме онлайн. В этом случае она должна предоставляться бесплатно, т. к. себестоимость ее распространения приближается к нулю.

2.4.2.4. Планирование управления информационными ресурсами

Все государственные учреждения, причастные к реализации национальной информационной политики, обязаны:

- a. Применить принцип цикличности к управлению информационными ресурсами, т. е. процесс управления информацией должен состоять из этапов планирования, создания, структурирования, распространения, сохранения, и, если необходимо, удаления информации (т. е. удаления информации из официальных ресурсов, где к ней организован доступ, но не обязательно уничтожения информации как устаревшей).
- b. Проанализировать последствия решений и мероприятий, принимаемых и проводимых в рамках информационной политики, для населения и для других государственных учреждений, а также провести консультации со всеми заинтересованными группами участников процесса.
- c. Изучить потребности в новой информации путем партнерства и совместного использования информации, в том числе с коммерческими источниками информации, перед тем как создавать или собирать новую информацию.
- c. Фиксировать, сохранять и делать доступным достаточный объем информации для эффективного управления деятельностью учреждения и контроля за осуществлением этой деятельности, а также для защиты правовых и финансовых интересов учреждения.
- d. Учитывать функцию управления записями и архивирования при проектировании, разработке и внедрении информационных систем в соответствии со следующими требованиями:
 - i. Обеспечивать общественный доступ к записям, если это требуется или предусматривается;
 - ii. Сбирать или создавать информацию, необходимую для эффективного выполнения функций данного государственного учреждения, имеющую практическое значение или отвечающее определенным потребностям граждан;
 - iii. Использовать электронные технологии сбора и создания данных, если их применение способствует уменьшению расходов населения, увеличивает эффективность программ публичного доступа, обеспечивает улучшение обслуживания населения. Условия в пользу применения электронных технологий сбора и создания данных включают в себя следующее:
 - Необходимо создавать большие массивы данных, либо информацию нужно распространять среди большого количества пользователей;
 - Создание информации осуществляется постоянно с определенной периодичностью;

- Существует необходимость постоянно переводить данные в электронный формат;
- Известно, что большая часть населения, которой адресована распространяемая информация, имеет доступ к необходимой информационной технологии;
- Переход на электронную отчетность, если таковой обязателен, не вызовет значительного роста затрат и не будет иметь других негативных последствий для населения, особенно на уровне региональных законодательных органов и взаимоотношений государственных органов и малого бизнеса.

Каждое государственное учреждение должно внедрить у себя и поддерживать систему управления и распространения всей информации, являющихся общественным достоянием, с тем чтобы такая система выполняла, по крайней мере, следующие функции:

- a. Обеспечивала распространение информационного продукта, необходимого для успешного выполнения учреждением своих функций.
- b. Проверяла точность информационных продуктов, поступающих из других государственных учреждений, и обеспечивала выполнение учреждением своих функций по распространению информации.
- c. Вела учет всех информационных продуктов, создаваемых учреждением. Эта функция должна быть связана с депозитарием или базой данных с возможностью поиска необходимой информации.
- d. Предоставляла другие инструменты поиска информации, распространяемой учреждением, включая каталоги и справочники, в целях наиболее полного выполнения задачи по распространению информации.
- e. Указывала в информационном продукте источник информации, если информация получена из другого учреждения или организации.
- f. Обеспечивала возможность доступа к информации людям с физическими недостатками, которых учреждение обязано информировать.
- g. Устанавливала и поддерживала связь с населением и другими государственными учреждениями в целях создания информационных продуктов, отвечающих запросам населения и других государственных структур.
- h. Обеспечивала своевременное предупреждение о запуске, существенных изменениях или прекращении поддержки важнейших информационных продуктов.
- i. Обеспечивала оперативное и точное соответствие в случае изменения правил учреждения или требований государственной информационной политики, а также ликвидацию недостатков в этой области.

2.4.2.5. Распространение электронной информации

Государственные учреждения должны использовать электронные носители и форматы, включая сети публичного доступа и частные сети, если это целесообразно, и в рамках, определяемых бюджетным финансированием, для того чтобы расширить населению доступ к информации и возможности ее использования. За последние годы распространение государственными учреждениями информации, являющейся общественным достоянием, по электронным сетям, известное также как «электронное правительство» («E-Governance»), улучшило информационные услуги государственных учреждений населению во многих странах и повысило эффективность деятельности, как отдельных учреждений, так и межправительственных организаций³¹. Целесообразность использования электронных носителей форматов для распространения информации определяется наличием одного из перечисленных ниже критериев, соответствующих критериям использования электронных технологий сбора и создания информации согласно разделу 2.4.2.4 (e) (iii):

- a. Учреждение создает и ведет свою документацию в электронном виде.
- b. Электронные носители и форматы являются более экономичными и удобными для предоставления доступа к большим информационным массивам с высокой степенью детализации.
- c. Учреждение постоянно занимается распространением информационных продуктов.
- d. Учреждению известно, что у значительной части пользователей есть прямой доступ к необходимым информационным технологиям и необходимая подготовка для электронного использования распространяемого информационного продукта.
- e. Переход на электронное распространение информации, особенно в тех случаях, когда этот вид распространения становится единственным, не потребует от пользователей значительных расходов или неудобств в связи с приобретением новых навыков.

Следует уделить особое внимание точности и обновлению информации, т. к. распространение неточных или устаревших данных вступает в противоречие с предназначением государственного учреждения и создает проблемы для населения. Даты любых изменений необходимо указывать.

2.4.2.6. Защита информации, являющейся общественным достоянием

Необходимо соблюдать определенные правила безопасности при управлении информацией, являющейся общественным достоянием, как с точки зрения защиты конфиденциальности, частной жизни, национальной безопасности или прав на информацию как на интеллектуальную собственность, так и с точки зрения долгосрочного сохранения информации. Государственные учреждения обязаны:

- a. Обеспечивать безопасность информации при помощи:
 - i. Соответствующей защиты информации от рисков, связанных с потерей, ненадлежащим использованием, изменением или несанкционированным доступом к такой информации. Также государственные учреждения должны учитывать последствия действий, предпринимаемых в рамках национальной информационной политики в области прав граждан на защиту частной жизни, для обеспечения правовой и технической защиты такой информации;
 - ii. Ограничения сбора информации, содержащей личные данные, строгими рамками предусмотренных законом случаев, когда сбор таких данных действительно необходим для выполнения учреждением своих функций;

- iii. Ограничения совместного использования информации, содержащей личные данные, либо защищенной законодательством о национальной безопасности или об интеллектуальной собственности, случаями, когда такое совместное использование предусмотрено законодательством или условиями договора, а также наложения определенных ограничений в случае действующего обязательства по обеспечению конфиденциальности данной информации;
 - iv. Предоставления гражданам доступа к записям их личных данных, ведущихся учреждением, для предоставления гражданам возможности корректировки неточных личных данных.
- b. Обеспечивать сохранность информации путем правильного управления ею, поиска и восстановления всех официальных записей, находящихся в общественном доступе, которые должны храниться вечно. Государственные учреждения в рамках информационной политики обязаны:
- i. Следить за тем, чтобы используемые ими программы управления записями создавали полную и точную документацию;
 - ii. Обеспечивать возможность доступа к записям вне зависимости от их формы и носителя;
 - iii. Устанавливать соответствующие критерии выбора и сохранения информации, а также графики обновления для архивирования записей по согласованию с национальными архивами и в соответствии с требованиями законодательства;
 - iv. Организовать обучение и предоставить инструкции для всех официальных лиц и сотрудников учреждения, а также подрядчиков, относительно их обязанностей по управлению записями;
 - v. Осознавать, что современные электронные форматы и инструменты не гарантируют сохранности электронной информации в неизменной форме на протяжении десятилетий, если не осуществлять своевременного перевода таких данных в новые форматы и на новые носители³², а также принимать в связи с этим стратегические решения о переходе на новые носители и о переводе на них данных.

2.4.3. Применение стратегий для управления информационными системами и информационными технологиями

Надлежащее управление информационными системами и технологиями требует от лиц, отвечающих за это направление деятельности, принятия следующих мер:

- Разработки организационной структуры управления технологиями;
- Стратегического планирования управления информационными ресурсами;
- Контроля за управлением информационными ресурсами;
- Оценки и количественного анализа эффективности работы.

2.4.3.1. Разработка организационной структуры управления технологиями

Государственные учреждения должны создавать и поддерживать структуры управления технологиями по использованию информационных ресурсов, которые обеспечивали бы координацию задач, выполняемых учреждением, содержимого информации и технологических возможностей. Такие структуры должны охватывать как стратегическое планирование, так и оперативное управление информационными ресурсами. Они также должны определять меры по созданию среды для открытых систем. Государственные учреждения должны руководствоваться следующими принципами:

- a. Информационные системы должны развиваться так, чтобы обеспечивались взаимодействие, мобильность и масштабируемость автоматизированных приложений во всей сети, объединяющей совместимые аппаратные средства, программное обеспечение и коммуникационные платформы. В целях лучшего сохранения информации, а также обмена информацией между государственными учреждениями и/или взаимодействия между различными сетями или порталами, государственные органы должны выбрать единую модель информационного обмена на основе общего стандарта (например, XML). При этом необходимо помнить об обеспечении межгосударственного обмена информацией и о том, что любой человек в любой точке земного шара должен иметь возможность ознакомиться с информацией, являющейся общественным достоянием. Также необходимо принять решения о выборе информационных систем с учетом того, что доступ и использование информации не должны зависеть от определенной компьютерной программы, иначе такая программа станет препятствием в реализации публичного доступа и использования.
- b. Необходимо следить за тем, чтобы усовершенствования существующих информационных систем и внедрение новых систем не приводили к ненужному дублированию в пределах данного учреждения или нескольких государственных учреждений. Целесообразно совместно использовать имеющиеся информационные системы и технологии с другими государственными учреждениями в той степени, в которой это разрешено законом.
- c. Следует установить такой уровень защиты информационных систем, который согласуется с риском, связанным с утратой, ненадлежащим использованием или несанкционированным доступом к информации, содержащихся в этих операционных системах (см. раздел 2.4.2.7).
- d. Необходимо расширять использование информации, являющейся общественным достоянием, путем поддержки инициатив, адресованных пользователям информации.

2.4.3.2. Стратегическое планирование управления информационными ресурсами

Государственные органы должны осуществлять стратегическое планирование управления информационными ресурсами, которое включает в себя следующие компоненты:

- a. Стратегическое планирование, занимающееся согласованием управления информационными ресурсами и выполнения задач государственного учреждения. Процесс планирования должен отражать и прогнозировать перемены в задаче государственного учреждения, направления политики, технологические возможности и уровень ресурсов.
- b. Анализ и совершенствование информации на всем протяжении информационного цикла для повышения ее эффективности, снижения расходов населения на доступ к этой информацией, сохранения ее целостности, доступности и конфиденциальности.

- c. Оперативное планирование, связывающее информационную технологию с планируемой программой или задачей, и формирующее основу бюджетных требований. Результатом этого процесса должен стать обновленный план, согласованный с планированием других государственных программ, который включает в себя:
 - i. Перечень основных имеющихся и планируемых к использованию информационных систем;
 - ii. Перечень планируемых закупок в области информационных технологий;
 - iii. Пояснения по взаимодействию существующих и планируемых к использованию информационных систем, а также обоснование целесообразности закупок с точки зрения выполнения учреждением своих задач;
 - iv. Анализ состояния процедур и систем компьютерной безопасности;
 - v. Координация процедур планирования с другими государственными органами, в том числе согласование использования трудовых и финансовых ресурсов.

2.4.3.3. Контроль за управлением информационными системами

Государственные учреждения должны задействовать механизмы контроля за управлением информационными системами, которые:

- a. Обеспечивают соответствие используемой информационной системы задаче, выполняемой учреждением.
- b. Обеспечивают периодический анализ информационных систем для определения следующего:
 - i. Того, как могут измениться требования по выполнению задачи, стоящей перед учреждением;
 - ii. Того, продолжает ли информационная система выполнять текущие и будущие требования в рамках задачи учреждения;
 - iii. Уровня обслуживания, необходимого для эффективного и экономичного выполнения информационной системой своих функций в соответствии с требованиями задачи, выполняемой учреждением.
- c. Гарантируют, что сотрудник, занимающийся программным обеспечением информационной системы и ее окружения, несет ответственность за управление информационной системой в течение всего срока ее службы.
- d. Обеспечивают соответствующую подготовку пользователей информационных ресурсов, являющихся общественным достоянием.
- e. Исключают неоправданные ограничения со стороны информационной системы на прерогативы других государственных центральных или региональных органов власти, либо групп населения, имеющих законодательно закрепленные особые права и статус.
- f. Способствуют всеобщему доступу к электронным сетям за счет рационального использования инфраструктур максимально широкого охвата, уделяя особое внимание сельским районам, малонаселенным районам и социально-неблагополучным территориям, а также предоставляя такие условия доступа к информации, которые не зависят от применяемых технологий.
- g. Обеспечивают исполнение информационными системами запланированных показателей по мере выполнения ими соответствующих задач в применении к государственному учреждению и пользователям системы при координированном принятии решений о содержании информации, а также об использовании кадровых, финансовых и технических ресурсов.

2.4.3.4. Оценка и количественный анализ работы информационных систем

Государственные учреждения должны эффективно управлять имеющимися в их распоряжении информационными ресурсами, являющимся общественным достоянием, в том числе при помощи анализа и оценки, включающих в себя следующее:

- a. Поиск возможностей повышения эффективности действий по обеспечению публичного доступа к информации, особенно в сфере применения информационных технологий, посредством периодического анализа рабочих процессов информационной системы.
- b. Подготовка и при необходимости обновление в течение всего срока эксплуатации системы на базе анализа экономической эффективности следующих параметров:
 - i. Уровня детализации данных в соответствии с масштабами вложения средств;
 - ii. Соответствия официально принятой методологии;
 - iii. Эффективности администрирования программ информатизации на базе систематического анализа выполнения поставленных задач с целью снижения затрат на осуществление таких программ.
- c. Проведение анализа окупаемости инвестиций в основные информационные системы в масштабах всего учреждения с целью повышения рентабельности и снижения финансовых и эксплуатационных рисков.
- d. Постоянный анализ функционирования информационной системы после ее внедрения для оценки преимуществ и передового опыта эффективного управления системой в целях расширения ее использования.

2.4.4. Основные элементы процедуры для разработки структуры государственной информационной политики

- a. Структура государственной информационной политики должна опираться на все связанные с ней законы и постановления. В тех областях, где законодательство устарело или отсутствует, должны быть приняты соответствующие законы для эффективной реализации данной структуры. Политика в области информации, являющейся общественным достоянием — важная часть более обширной структуры государственной информационной политики.
- b. В ходе разработки структуры информационной политики и подробного плана ее выполнения на национальном уровне важно вовлечь представителей главных заинтересованных групп в консультационный процесс. Такие консультации обеспечивают охват и разработку всех ключевых вопросов, а также участие всех групп в конечном результате работы.
- c. Существуют определенные факторы, которые необходимо всецело проанализировать для каждого элемента политики. К аналитическим факторам, нуждающимся в рассмотрении, относятся юридические, экономические, организационные, социально-культурные и научно-образовательные аспекты. Специфические области применения или секторы экономики с особыми информационными целями и требованиями, такие как здравоохранение, окружающая среда, энергетика, транспорт, финансы, оборона и т. д., многие из которых регулируются соответствующими министерствами или иными правительственными учреждениями, также должны рассматриваться отдельно. При формировании и выполнении политики необходимо дать четкие ответы на следующие вопросы:
 - i. Какой именно особый элемент политики предлагается?
 - ii. Почему он предлагается (т. е. какова текущая ситуация, и почему ее нужно изменить)?

- iii. Кто должен быть включен в разработку, принятие и реализацию политики (т. е. ключевые фигуры, заинтересованные учреждения и группы участников)?
- iv. На каком уровне (международном, национальном, региональном или местном) должна выполняться политика?
 - v. В какие сроки политика должна выполняться и обновляться?
 - vi. Каким образом политика должна быть осуществлена конкретно? (т. е. необходимо предоставить детальное описание процедур и механизмов реализации политики на практике).
- d. После завершения и официального принятия структуры информационной политики руководители, отвечающие за информационную политику во всех основных государственных учреждениях, должны разработать детальные планы по реализации положений информационной политики в контексте сферы деятельности и компетенции этих учреждений. Разработка планов реализации обеспечивает эффективное выполнение мероприятий, предусмотренных информационной политикой, в соответствии с условиями и потребностями каждого учреждения. Такие планы должны быть разработаны в кратчайшие сроки (например, в течение года) после принятия структуры информационной политики.
- e. Из-за резких изменений, постоянно происходящих в сфере информации и коммуникации, структура информационной политики должна пересматриваться и обновляться через каждые несколько лет для сохранения ее актуальности. Такие обновления должны проводиться раз в 4—5 лет с предусмотренной в структуре периодичностью.
- f. Полезным дополнением при разработке структуры информационной политики является обзор подходов к управлению информационными ресурсами и технологиям, используемых другими странами. Опыт других государств помогает учреждениям данной страны избежать многих трудностей и найти успешно действующие модели законов и политики, которые можно приспособить к национальным требованиям.

ЧАСТЬ 3. ДОСТУП К СОЗДАВАЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ИНФОРМАЦИИ, КОТОРАЯ ЗАЩИЩЕНА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ОБ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Во всем мире оригиналы литературных и художественных произведений защищены авторским правом. Однако авторское право распространяется на выражение идей в форме оригинального произведения, а не на сами идеи. Такая форма защиты сегодня широко признается в качестве важнейшего стимула творческой деятельности, выражающейся в создании оригинальных произведений различных видов. Она предоставляет творцу инициативу в форме признания его прав и возможности получения справедливого материального вознаграждения за свое произведение. Она также поощряет обнародование произведения, т. к. обеспечивает их законодательную защиту при публикации или публичном исполнении против несанкционированного копирования или распространения.

Авторское право — это инструмент обогащения культурного, социального и экономического развития нации посредством защиты личного признания и экономического стимулирования автора³³. В то же время право, данное автору или держателю авторских прав, не может считаться абсолютным. На него налагаются определенные ограничения в пользу третьих лиц, которые могут использовать авторское произведение при особых условиях. Таким образом, наиболее важным должно быть создание необходимого баланса между правами автора или иного правообладателя, и более широкими интересами всего общества.

Как уже отмечалось в части 1, в некоторых юрисдикциях защита авторского права и других форм прав на интеллектуальную собственность предоставляется государственным органам на создаваемые ими произведения. Хотя настоящий документ не рекомендует такой подход в силу причин, перечисленных выше в разделе 1—3 части 2, государство может принять решения о защите произведений, создаваемых государственными органами, в силу традиции или по иным причинам, например, для защиты морального права автора.

Так, например, страны-члены Европейского Союза и страны-кандидаты в члены Европейского Союза в принципе разрешают применение авторского права к большинству видов общественной информации, выводя из сферы такой защиты официальные тексты законодательного, административного и правового характера, а также их официальные переводы в соответствии со статьей 2(4) Бернской Конвенции³⁴.

Евросоюз принял Директиву о правовой защите баз данных³⁵, которая предусматривает новое исключительное право собственности создателей баз данных на компилирование информации, на которую не распространяется авторское право. Целью данной Директивы является развитие и защита значительных инвестиций в такое компилирование в свете ощутимого недостатка правовой защиты сбора информации, которая не может считаться оригинальной. Право, создаваемое данной Директивой, защищает создателей баз данных от несанкционированного извлечения и тиражирования значительных объемов содержимого баз данных. Эта защита может также распространяться на информацию, собираемую и организуемую в базы данных государственными учреждениями.

Данная Директива, которая нашла отражение в национальных законодательствах всех стран-членов Евросоюза и большинства стран-кандидатов в члены Евросоюза, подверглась критике со стороны некоторых специалистов, а также групп ученых и библиотечных работников за то, что она значительно уменьшает объем фактической информации, являющейся общественным достоянием путем наложения ограничений на использование данных, которые не защищены каким-либо иным образом³⁶. В то же время те государства, которые приняли этот новый закон, до настоящего времени не сообщали ни о каких серьезных проблемах его применения.

Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что применение законов о защите интеллектуальной собственности к общественной информации не обязательно предусматривает запрещение доступа населения к такой информации. Хотя законы о защите интеллектуальной собственности могут налагать значительные ограничения на использование населением такой информации, они дают государственным учреждениям широкие полномочия по организации доступа к информации, направленной на общественное благо, с учетом интересов граждан. Таким образом, государственные структуры, чья общественная информация защищена законами об интеллектуальной собственности, могут предоставить доступ к своим информационным ресурсам или могут выдавать лицензии, разрешающие такой доступ, что вполне согласуется с применением законодательства об интеллектуальной собственности, и упрощает воспроизведение такой информации.

Открытый доступ может быть определен как решение сделать защищаемую информацию открытой и доступной бесплатно в режиме он-лайн или другими средствами держателем права на нее, который оставляет за собой некоторые или все исключительные права, данные ему законами о защите интеллектуальной собственности (например, право именоваться автором произведения во всех случаях его цитирования). Любые информационные ресурсы государственного и частного секторов могут предоставлять открытый доступ к своим информационным продуктам. Таким образом, открытый доступ становится важным инструментом предоставления общественной информации, защищаемой законами об интеллектуальной собственности, широким массам населения, особенно при помощи Интернета, и увеличения потенциала такой информации для поддержки экономического и социального развития³⁷. Произведения, защищаемые законами об интеллектуальной собственности, также можно сделать открытыми для публичного доступа путем выдачи лицензий на них, в которых оговаривается отказ от каких-либо экономических прав на эти произведения. В этих случаях статус информации для публичного доступа может быть присвоен держателем прав на эту информацию³⁸. Лицензии, разрешающие общественный доступ, могут также использоваться для определения прав пользователя на информацию, которая не может однозначно считаться защищаемой авторским правом и в то же время не обладает четким статусом информации, являющейся общественным достоянием³⁹.

Наконец, государства вправе выбрать наиболее подходящий подход или сочетание различных подходов для управления информацией, являющейся общественным достоянием, или информацией, находящейся в собственности, в целях достижения экономических и культурных преимуществ для общества и снижения затрат.

Необходимо учесть важную роль и большой потенциал частного сектора в создании информации для государственных учреждений и в распространении общественной информации. Информационные продукты и услуги, предоставляемые частным сектором, зачастую гораздо более эффективны и обладают более высоким качеством, по сравнению с продуктами и услугами, предоставляемыми государственным сектором. В связи с этим партнерство между государственным и общественными секторами в сфере производства и распространения информации от имени государственного учреждения может принести немалую пользу, если интересы общества в таком партнерстве получают соответствующую защиту. Партнерство между государственным и частным сектором может сыграть важную роль в создании и широком распространении баз данных, являющихся общественным достоянием, которые могут содержать среди прочей и информацию, охраняемую правами собственника, как это бывает при выполнении широкомасштабных проектов по электронному сохранению информации в национальных архивах, библиотеках и музеях.

Одновременно Комиссия Европейских сообществ указала, что «в некоторых случаях коммерческое использование и воспроизведение информации, создаваемой государственным сектором, может вызвать вопросы о границах и ограничениях роли различных участников этого процесса. Как только интересы частного сектора выйдут на рынок общественной информации, охрана всеобщего права доступа может стать весьма затруднительной»⁴⁰. Такая ситуация может сложиться, если акт о свободе информации лишь декларирует право на доступ и использование общественной информации, но не уточняет ответственность или ограничения, налагаемые на тех, кто запрашивает информацию, в отношении дальнейшего распространения или использования необходимой им информации. Это может также случаться в ситуациях, когда государственное учреждение предоставляет лицензию на исключительное право распространения создаваемой им информации, являющейся общественным достоянием только одной частной структуре, или если частная структура получает общественную информацию, которая затем становится недоступной к получению из первоначального государственного источника⁴¹.

В заключение следует отметить, что в тех ситуациях, когда государство применяет законодательную защиту для интеллектуальной собственности на создаваемую им информацию, либо частный сектор занят производством и распространением такой информации от имени государственного учреждения, государству необходимо очень точно установить баланс между предусмотренными законодательством об интеллектуальной собственности ограничениями на доступ и использование этой информации, с одной стороны, и на права граждан в контексте более широкого понимания социальных и экономических интересов страны, с другой стороны, как уже указывалось выше в настоящем документе.

БИБЛИОГРАФИЯ

Banisar, David (2 July 2002), «Freedom of Information and Access to Government Records around the World», в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.freedominfo.org>

Boyle, James, special editor (Winter/Spring 2003), The Public Domain: Collected Papers, 66, Numbers 1 & 2, Law and Contemporary Problems, Duke University Law School, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.law.duke.edu/journals/lcp/lcptoc66winterspring2003.htm>

Commission of the European Communities (2001), «eEurope 2002: Creating an EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information», Brussels, Belgium, 23.10.2001 COM (2001) 607 final, в открытом доступе на сайте в Интернете:
http://www.cordis.lu/econtent/psi/psi_policy.htm

Commission of the European Communities (1999), «Public sector information: a key resource for Europe», в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.cordis.lu/econtent/publicsector/greenpaper.html>

Commission on Intellectual Property Rights, United Kingdom (2002), «Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy», в открытом доступе на сайте в Интернете:
http://www.iprcommission.org/text/documents/final_report.htm

Doczi, Marianne (2000), Information and Communication Technologies and Social and Economic Inclusion: addressing the social and economic implications of limited e-literacy and access to information and communication technologies, Information Technology Policy Group, Ministry of Economic Development, New Zealand, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.med.govt.nz/pbt/infotech/ictinclusion/>

E-Gov links (2002), в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.egovlinks.com>

European Parliament and Council (1996), Directive of 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases, 1996 O.J. (L77) 20, в открытом доступе на сайте в Интернете:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/intprop/docs/

G8 (22 July 2000), Okinawa Charter on Global Information Society, Japan, в открытом доступе на сайте в Интернете:
http://www.g8.fr/evian/english/navigation/g8_documents/archives_from_previous_summits/okinawa_summit_-_2000/okinawa_charter_on_global_information_society.html

International Telecommunication Union and UNESCO (May 1995), The Right to Communicate — At What Price? Economic Constraints to the Effective Use of Telecommunications in Education, Science, Culture and in the Circulation of Information, UNESCO, Paris, France (CII-95/WS/2), в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001008/100803e.pdf>

Lepage, Anne (2003), «Overview of Exceptions and Limitations to Copyright in the Digital Environment», UNESCO Copyright Bulletin, March 2003, в открытом доступе на сайте в Интернете:

http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php@URL_ID=8303&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Longworth, Elizabeth (2000), «The Role of Public Authorities in Access to Information: The Broader and More Efficient Provision of Public Content» UNESCO 18 July 2000, New Zealand, 55 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://webworld.UNESCO.org/infoethics2000/studies.html>

National Research Council (1997), Bits of Power: Issues in Global Access to Scientific Data, National Academy Press, Washington, D.C., 250 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://books.nap.edu/catalog/5504.html>

National Research Council (1999), A Question of Balance: Private Rights and the Public Interest in Scientific and Technical Databases, National Academy Press, Washington, D.C., 142 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://books.nap.edu/catalog/9692.html>

National Research Council (2000), The Digital Dilemma: Intellectual Property Rights in the Information Age, National Academy Press, Washington, D.C., 340 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://books.nap.edu/catalog/9601.html>

National Research Council (2003), Julie M. Esanu and Paul F. Uhler, eds., The Role of Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain: Proceedings of a Symposium, National Academies Press, Washington, DC., 238 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://books.nap.edu/catalog/10785.html>

National Research Council (forthcoming 2004), Julie M. Esanu and Paul F. Uhler, eds., Open Access and the Public Domain in Digital Data and Information for Science: Proceedings of an International Symposium, National Academies Press, Washington, DC (Выдержки в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://www.codata.org/archives/2003/03march/03march-presentations.htm>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1980), «The OECD Guidelines on the Protection and Transborder Flows of Personal Data, 64 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/932002011E1/>

OECD (2004), Declaration on Access to Research Data from Public Funding, adopted on 30 January 2004 in Paris at the Meeting of the OECD Committee for Scientific and Technological Policy at Ministerial Level, в открытом доступе на сайте в Интернете:

http://www.oecd.org/document/15/0,2340,en_2649_201185_25998799_1_1_1_1,00.html

(см. Annex 1).

Office of Management and Budget (1994), Circular A-130, «Management of Federal Information Resources», U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a130/a130trans4.html>

Pira International (2000), Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information, Report for the European Commission, Directorate General for the Information Society. Резюме в открытом доступе на сайте в Интернете:

http://www.ekt.gr/cordis/news/eu/2001/01-01-19econtent/econtent_study2.pdf

Reichman, J.H. (2002), «Database Protection in a Global Economy», *Revue Internationale de Droit Economique*, 455—504.

Reichman, J.H. and Paul F. Uhlir (Winter/Spring 2003), «A Contractually Reconstructed Research Commons for Scientific Data in a Highly Protectionist Intellectual Property Environment», 66 *Law and Contemporary Problems*, p. 315—462, в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://www.law.duke.edu/journals/lcp/downloads/LCP66DWinterSpring2003P315.pdf>

UNESCO (2004), Collection of National Copyright Laws, в открытом доступе на сайте в Интернете:

http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php@URL_ID=14076&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO (21 November 2003), Recommendation on the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace and Report by the Director-General (31 C/25), в открытом доступе на сайте в Интернете:

http://portal.unesco.org/ci/ev.php?URL_ID=13475&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&reload=1082057417

UNESCO (6 June 2003), Report by the Director-General on the Consultation Process and the Revised Recommendation on the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace, 32 C/27, в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://unesdoc.UNESCO.org/images/0013/001304/130483e.pdf>

UNESCO (2000), Proceedings and Proposals: INFOethics 2000, CII-2000/CONF. 402/CLD), Paris, France, в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://webworld.unesco.org/infoethics2000/documents/proceedings.rtf>

UNESCO (1999), 30 C/Resolutions 37 and 41, в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=gctd&req=2&by=2&ord=1&sc1=1&sc2+value%3D=&look=cfg2&sc2=1&dc=30+C%2FResolutions>

UNESCO (1997), 29 C/Resolution 36, в открытом доступе на сайте в Интернете:

<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=gctd&req=2&by=2&ord=1&sc1=1&sc2+value%3D=&look=cfg2&sc2=1&dc=29+C%2FResolutions>

United Nations Development Programme (UNDP) (2001), Human Development Report 2000: Making new technologies work for human development, Oxford University Press, New York, 274 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://hdr.undp.org/reports/global/2001/en/>

UNDP (1999), Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face, Oxford University Press, New York. 172 p., в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/>

United Nations General Assembly (1948), Universal Declaration of Human Rights, Resolution 217A (III), 10 Dec. 1948, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.un.org/Overview/rights.html>

United Nations General Assembly (2000), United Nations Millennium Declaration, A/res/55/2 8 Sept. 2000, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

The World Bank (1999), World Development Report: Knowledge for Development, Oxford University Press, New York, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.worldbank.org/wdr/wdr98/contents.htm>

World Intellectual Property Organization — WIPO (1996), Copyright Treaty, adopted in Geneva on 20 December 1996, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wct/index.html>

WIPO (1996 bis), Performances and Phonograms Treaty, adopted in Geneva on 20 December 1996, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wppt/index.html>

WIPO (1979), Berne Convention for the protection of Literary and Artistic Works, Paris Act of 24 July 1971, as amended on 28 September 1979, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/index.html>

World Summit on the Information Society — WSIS (2003), «Declaration of Principles — Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium», WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, 12 December 2003, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.itu.int/wsis/documents/index.html>

WSIS (2003 bis), «Plan of Action», WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E, 12 December 2003, в открытом доступе на сайте в Интернете:
<http://www.itu.int/wsis/documents/index.html>

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Принята Ассамблеей ООН (1948), см. Библиографию.
- ² Сети, сочетающие информатику и телекоммуникации, иногда также называют телематическими сетями.
- ³ См. Публикацию ЮНЕСКО (от 21 ноября 2003 г.) в Библиографии, в частности, раздел «Development of Public Domain Content».
- ⁴ Публикация WSIS (2003) в Библиографии. См., в частности, статью 26, в которой говорится, что «обеспечение широкого доступа к общественному достоянию является основополагающим элементом развития информационного общества, создающим такие преимущества, как повышение образовательного уровня населения, новые рабочие места, внедрение инноваций, расширение возможностей бизнеса, прогресс науки. Информация для общественного доступа должны быть открытой в целях поддержания информационного общества, и в то же время защищена от неправильного использования...»
- ⁵ Публикация WSIS (2003) в Библиографии. См., в частности, направление действий С3, пункт 10.а), в котором говорится о необходимости «разработки руководящих принципов политики предоставления информации для общественного доступа как важного международного инструмента обеспечения публичного доступа к информации».
- ⁶ В то же время расширенное и многоаспектное толкование многих важнейших фактов, характеризующих информацию для общественного доступа, можно найти в публикации под ред. Boyle, James, (2003) — см. Библиографию.
- ⁷ ЮНЕСКО (21 ноября 2003 г.), *op. cit.*, примечание 3, см. Приложение (Определения).
- ⁸ Минимальный срок действия авторского права составляет 50 лет после смерти автора согласно Бернской Конвенции по защите литературных и художественных произведений, Париж, Акт от 24 июля 1971 г., с поправками от 28 сентября 1979 г. (<http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/index.html>). В США и ЕС срок действия авторских прав составляет срок жизни автора плюс еще 70 лет. Кроме того, в США законодательством предусмотрена защита произведений, являющихся корпоративной собственностью (произведений, созданных на заказ), который составляет либо 95 лет с момента первой публикации, либо 120 лет с момента создания, в зависимости от того, какой из этих периодов короче. В большинстве развивающихся стран законодательством предусмотрен только минимальный срок защиты авторских прав. Другие формы законодательной защиты, такие как присвоение документам степени секретности по соображениям государственной безопасности, защита частной жизни или информации конфиденциального характера также имеют различные периоды действия. Эти типы законодательных ограничений, накладываемых на доступ и использование информации, создающейся государственными органами, более подробно рассматриваются в разделе 2.3.
- ⁹ Commission of the European Communities (1999), гл. 3 (см. Библиографию).
- ¹⁰ Более подробное описание законов о свободе информации см. в разделе 2.3.
- ¹¹ Подробности о взаимоотношениях государственного и частного секторов см. в части 3.

- ¹² Commission of the European Communities (2001), с. 16 (см. Библиографию).
- ¹³ См. Longworth, Elizabeth (2000) в Библиографии.
- ¹⁴ В Великобритании авторское право на материалы, выпускаемые правительственными органами («государственными органами с коронным статусом») принадлежит Британской короне. Канцелярия Ее Величества (HMSO) управляет материалами, на которые распространяется авторское право Короны, и выдает на него лицензии.
- ¹⁵ В США федеральная правительственная информация не подпадает под действие авторского права согласно статье 17 Кодекса США (раздел 105 (2000)). Обзор различных законов по авторскому праву см. раздел Библиография в — UNESCO (2004).
- ¹⁶ См. раздел 2.3 и часть 3.
- ¹⁷ Данный раздел основан на работе Elizabeth Longworth (2000) — см. Библиографию.
- ¹⁸ Дополнительную информацию по защите баз данных см. в части 3, а также в Библиографии — OECD (2004) и National Research Council (1997, 2003, готов. к публ. в 2004).
- ¹⁹ Weiss, Peter (2003), «Borders in Cyberspace: Conflicting Government Information Policies and Their Economic Impact», в National Research Council (2003) — см. Библиографию.
- ²⁰ См. Pira International (2000) *op. cit.*, примечание 21.
- ²¹ См. в Библиографии — The World Bank (1999) и United Nations Development Programme (2001).
- ²² См. Longworth, Elizabeth (2000) в Библиографии.
- ²³ Uhler, Paul, «Discussion Framework», в National Research Council (2003), с. 6 — см. Библиографию.
- ²⁴ См., например, Council of the European Union, 29 January 2002, Directive on public access to environmental information, Brussels, 11878/01 REV 1, в которой говорится об обеспечении открытого доступа или доступа за минимальную цену к информации об охране окружающей среды, а также о минимуме ограничений на ее повторное использование в странах-членах ЕС.
- ²⁵ См. Vanisar, David (2002) в Библиографии.
- ²⁶ Сравнительный анализ всех законов о свободе информации см. в Vanisar, там же.
- ²⁷ См., в частности, Законодательную инициативу Института «Открытое Общество» и Института общественных связей Кэмпбелла при Сиракузском университете «National Security and Open Government: Striking the right balance», по адресу в Интернете: <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/opengov/>

²⁸ United Nations High Commissioner for Human Rights' Guidelines for the Regulation of Computerised Personal Data Files (Resolution 45/95 of 14 December 1990) по адресу в Интернете: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/71.htm> — эти руководящие принципы распространяются на электронные файлы личных данных (создаваемые как в государственном, так и в частном секторе) и оставляют на усмотрение стран-участников применение этих норм к личным делам на бумажных носителях. См. также OECD (1980) в Библиографии.

²⁹ Banisar, *op. cit.*, note 27.

³⁰ Этот раздел основан на разделе 8(a) из U.S. Office of Management and Budget Circular A-130 (см. Библиографию).

³¹ Перечень и описание инициатив «электронного правительства» см. по адресу в Интернете: <http://www.egovlinks.com>

³² Дополнительную информацию о программе ЮНЕСКО «Сохранение электронного наследия» см. в Abid, Abdelaziz, and Boyan Radoykov, «Access and Preservation in the Information Society», *Museum International*, Sept. 2002, с. 64.

³³ Если в континентальной Европе преобладает система «droit d'auteur» (прерогативы автора), а «авторское право основывается на уважении творчества художника и ставит автора во главу угла», англо-американская традиция уделяет основное внимание экономическому использованию произведения — см. Lepage, Anne (2003) в Библиографии.

³⁴ Материалы Европейской Комиссии — European Commission (1999), *op. cit.*, примечание 9, с. 15.

³⁵ См. Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council on 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases, 1996 O.J. (L77) 20.

³⁶ См. Reichman, J.H. (2002) в Библиографии.

³⁷ См. Commission on Intellectual Property Rights, United Kingdom (2002) в Библиографии. См. также материалы National Research Council (намечены к публикации на 2004 г.).

³⁸ См., в частности, виды лицензий на общественный доступ, разработанные Creative Commons, по адресу в Интернете: <http://www.creativecommons.org>

³⁹ Там же. См. также Reichman, J.H. and Paul F. Uhlir (2003) в Библиографии.

⁴⁰ См. Commission of the European Communities (1999), *op. cit.*, примечание 9, с. 7.

⁴¹ См. раздел 2.4.2.3.1 выше.