

КОНТРОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТЬЮ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Круглый стол "ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ВЛАСТИ: СИТУАЦИЯ, ТЕНДЕНЦИИ, ПРОГНОЗЫ"

Александр Антопольский,
НТЦ "Информрегистр"

Подход должен быть конкретным

Я хочу использовать в качестве базы для своего сообщения выступление Юрия Михайловича Нестерова, которое, мне кажется, является в некотором смысле образцом для постановки и решения интересующих нас проблем. Сегодня один из наиболее естественных, технологически выгодных, экономически эффективных путей доступа к правительственной, властной информации – это Интернет. И для журналистского корпуса это доступная технологическая среда.

Теперь посмотрим, что творится в Интернете с информацией властных структур. Сейчас и президент имеет сайт, и губернаторы имеют сайты, и депутаты имеют сайты, и Правительство Москвы, и отдельные департаменты. Их уже сотни. Но разница между сайтом, который создает Юрий Михайлович, и сайтами, которые я вижу регулярно в Интернете, примерно такая же, как между Юрием Михайловичем и сотрудником спецслужбы, которой получено охранять информацию. Самый яркий пример, когда в Министерстве экономики начальником управления информационного обеспечения назначили человека, который перед этим был начальником первого отдела. Понятно, какая там шла информация все эти три года о состоянии дел в департаментах Министерства экономики.

Выступление Евгения Шлемовича Гонтмахера тоже показывает, какова роль личности во власти для открытости того или иного направления деятельности Правительства или других властных структур. Но, сами понимаете, такие вопросы не должны решаться на личностном уровне. Ясно, что в этой сфере должны действовать только правовые механизмы. Только регламент, только железные правила, в которых четко обозначено, кто, какую, при каких условиях может выдавать и получать информацию. Вопрос невероятно сложный. Если мы возьмем информационное поле правительственной информации в широком смысле, то мы увидим, конечно, что какой-то блок более или менее очерчен, ограничен понятием гостайны. Есть какой-то информационный блок, совсем плохо очерченный, о котором известно, что входящую в него информацию, нельзя закрывать. Об этом сказано в Законе "Об информации, информатизации и защите информации". Именно в этом Законе появился знаменитый термин "социально значимая информация", которая всегда должна быть открыта.

Есть более или менее полно, но тоже не точно описанное понятие "персональная информация". Что-то сказано о конфиденциальной информации. Остальные виды информации относятся к той информации, которую можно считать открытой, а можно не считать открытой. А это море разлитое, я думаю, что процентов 90 или 80 реальных документов, которые крутятся в департаментах, в муниципальных органах, в городских структурах, на всех уровнях власти. И значит, дать или не дать эту информацию решает конкретный человек, который с этим документом работает.

Например, огромному количеству людей было бы интересно увидеть проекты законов, проекты постановлений Правительства Москвы. На каком уровне, этапе работы над

ними их можно предъявлять общественности?

Допустим, Дума выставила на своем сайте проекты законов. А телефоны депутатов и всех сотрудников, а должностные инструкции, чтобы было всем известно, кто за что отвечает? Я таких вопросов могу задать миллион, и я не требую ответа.

Совершенно ясно, что информационное поле гораздо шире, чем то, которое сейчас регламентировано. Это одна из моих главных претензий к Закону "О праве на информацию", который здесь упоминался неоднократно. Наш Закон "О праве на информацию" примерно в десять раз меньше, чем американский, где детально расписаны и виды информации, и процедуры. То есть для каждого технологического режима получения информации из правительственных органов в этом законе прописано все, вплоть до цены копии за страницу. Сколько Управление Тихоокеанских островов имеет право просить с журналиста, если он запрашивает какую-то информацию. Вот на таком уровне написан закон. И они к этому тоже шли много лет, понятно, что это все сразу не бывает, но в принципе идти надо в этом направлении. Без детальной регламентации видов информации, которая должна подпадать под каждую из категорий: конфиденциальная, открытая, закрытая, запрещенная к закрытию и т.д. – здесь не обойтись. Это очень скучная работа – классифицировать информацию, и я понимаю, что журналисты не любят этого, им дай яркое что-то, красивое, а разбираться – это не для них.

Возьмите проблему открытости финансовой информации. Сегодня это самая острая проблема. Коррупция, воровство – все знают, что творится в экономике страны. В Законе написано: финансовая информация должна быть открыта. Точка. Господа, если вы когда-нибудь работали с финансовой информацией, то вы понимаете, какой колоссальный объем разных показателей, сводок, разрезов стоит за этим понятием. Информация об исполнении бюджета, допустим. Какие балансы должны быть открыты, какие показатели в каждом балансе должны быть открыты, данные какого уровня должны быть открыты – это все очень тяжелые вопросы.

Мы сейчас вместе с Обществом потребителей пытаемся создать интернетовский сайт по балансам банков, работающих с физическими лицами. Имеется в виду, что всякий, кто хочет привлекать деньги населения, должен открывать свой баланс, об этом написано в соответствующем законодательном акте. Задача создать этот сайт, и чтобы такая информация реально там лежала. Кстати, это для банков выгодно, потому что держать на сайте информацию гораздо дешевле, чем публиковать ее в газете. Но как собрать необходимую информацию? И начинается борьба за каждый показатель, за каждую цифру. Каждый чиновник сам определяет: это дам, а это не дам. Мы ему: ты обязан давать, а он нам – я не обязан давать. И так по каждой цифре.

Допустим, нужно узнать количество пострадавших в Чернобыле. Есть база данных по Чернобылю, а там несколько сотен показателей и параметров. И надо сказать конкретно, что нужно. И именно это вам дадут, а другие показатели не дадут. Одну цифру дадут, а другую не дадут. Правы те, кто говорят, что с информацией надо очень профессионально и глубоко работать.

То же самое с экологией. Экологическая информация – это же сотни видов информации, начиная от перечня технологий, кончая загрязнением среды в конкретной точке и по конкретному показателю. Например, по закиси азота в таком-то месте, или по двуокиси углерода в другом, или еще что-то. Итак, мой основной тезис: нельзя говорить об информации абстрактно, разговор должен быть очень конкретный: виды и уровни информации, виды и уровни властных структур. Это постоянная работа, как говорится, на всю жизнь.

С другой стороны, все зарегламентировать нельзя. Видимо, всегда будет серая зона, в пределах которой чиновник должен будет сам принимать решение. Но постоянно сужать сферу самовластия чиновников – это задача, которую мы – ученые, журналисты, общественность, все, кто имеют отношение к этой проблеме, должны решить.

Вопросы и ответы

– С точки зрения Вашей очень толково и убедительно выданной версии, должно существовать некое определенное понятие общественно значимой информации. Если "да", то в какой степени оно может вписаться в ту схему, которую Вы нарисовали?

– Конечно, это понятие является общей шапкой для всего, что не должно быть закрыто. Есть понятия "гостайна", "служебная тайна", и т.д. Это мы должны определить по возможности четко и конкретно. Все остальное, что должно обществу предоставляться, надо назвать "общественно значимая информация".

– Статья 24 Конституции РФ запрещает засекречивание информации по целому ряду вопросов. Можно предложить считать это жизненно важной информацией. Я хотел сказать, что в американской модели и закон о свободе информации, и закон о прозрачности действий государственных органов предусматривают, что любое государственное ведомство, независимо от того, проявляет ли население интерес к этим вопросам или нет, обязано регулярно публиковать информацию о своих решениях в специальных регистрах. Это делает любое государственное агентство. При наличии развитой компьютерной сети все это классифицируется, попадает в соответствующие файлы, а дальше существуют уже другие чиновники, которые обязаны по запросам граждан выдавать эту информацию. Скромно выдавать, и не его дело определять, нужна эта информация кому-то или не нужна. Его обязанность эту информацию выдать. То есть мы, конечно, невероятно далеки от этого, но это как раз тот случай, когда важна не вероятность достижения цели, а определение вектора движения.

– Вектор у нас замечательный. Почитайте Закон "Об информации и информатизации", там все это написано. Написано, что запрос не должен быть мотивирован, написано, что все госорганы должны все свои ресурсы давать, что должен быть регистр всех информационных ресурсов, это я и есть, регистр. Наша задача – обеспечить исполнение этого принципа снизу.

– В уголовном праве существует принцип "презумпция невиновности". В доступе к информации в правовом государстве должна существовать, и существует в некоторых западных странах "презумпция открытости", в соответствии с которой, если чиновник не знает, открыта или закрыта информация, он должен дать мне всю информацию. И еще один принцип, я думаю, очень важный. Должна быть система пересмотра засекреченной информации. Спецслужбы каждые десять лет должны пересматривать все документы и решать снова: секретно или не секретно, дать доступ к информации или нет.

– Проблема заключается в том, что у нас есть шесть видов закрытости, определенных Указом: гостайна, служебная тайна, коммерческая тайна, личная тайна и т.д., но закон действует только по гостайне. Все остальные лакуны не закрыты. В Указе Президента сформулировано понятие "служебная тайна", а что входит в эту категорию информации сегодня фактически не регламентировано. Я призываю создавать детальные регламенты того, что относится к служебной тайне, к коммерческой тайне, к следственной тайне и т.д.

– Я хочу вам зачитать одну маленькую статью из Закона "О государственной тайне",

пожалуйста, прокомментируйте. Здесь написано следующее: "Основанием для засекречивания является конкретная информация, распространение которой наносит ущерб жизненно важным интересам общества и граждан". То есть жизненная важность информации является основанием для ее засекречивания. Поэтому, когда мы рассуждаем о том, что жизненно важная информация для граждан не должна быть засекречена, читайте Закон "О государственной тайне".

– Я все время говорю о том, что все это настолько неконкретно, что нельзя на основании таких формулировок давать право чиновникам или следователям решать этот вопрос. Совершенно четко, до цифры, до конкретного показателя, необходимо определять, что может быть засекречено. И, соответственно, что можно, а что нельзя относить к служебной тайне.

– Читаю Закон "Об информации, информатизации и защите информации". Статья 12: "Исключение составляет информация с ограниченным доступом". То есть существует понятие "информация с ограниченным доступом". А есть еще статья, где написано: "Владелец информационных ресурсов устанавливает режим информации ограниченного доступа". Данная статья, по существу, перечеркивает все достоинства этого Закона.

– Я это интерпретирую прямо наоборот. Есть статья, где сказано, что государственные ресурсы общедоступны, а для негосударственных владелец сам устанавливает режим. Если это Ваша частная информация, корпоративная или общественной организации, Вы имеете полное право не давать ее кому попало. Но это не относится к информации, исходящей от государственных органов. Там, повторяю, есть специальная статья о том, что государственные ресурсы являются общедоступными и открытыми.

[Содержание](#)