

## Свобода доступа к госинформации: чем чреват закон?

Н.А. Храмцовская

ведущий эксперт по управлению документацией компании “Электронные Офисные Системы”, член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

<http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2009/02/20/338565>



*Недавно принятый президентом РФ закон о свободе доступа к государственной информации остался практически без внимания. Однако, как показывает зарубежная практика, данное постановление особенно вкупе с уже существующими законодательными актами может доставить крупные неприятности госорганам. Что же принесет этот закон России?*

9 февраля 2009 года президентом России Дмитрием Медведевым был подписан закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Проект закона, внесенный в Государственную Думу еще в январе 2007 года и надолго там застрявший, был ударными темпами принят во втором и третьем чтении в декабре 2008 – январе 2009 года, и теперь в отношении доступа и защиты информации законодательство России вполне соответствует мировому уровню.

На фоне кризиса в мировой экономике, да и в силу малого интереса россиян к вопросам законодательства, принятие этого закона осталось практически незамеченным. В то же время, международный опыт показывает, что именно этот закон, особенно в сочетании с законодательством о защите персональных данных, способен доставить крупные неприятности государственным и муниципальным органам.

Российский закон вступает в силу в январе 2010 года, так что у государственных органов осталось в распоряжении всего 10 месяцев, чтобы подготовиться и спланировать свою работу.

## Зачем нужна свобода доступа?

Есть два основных, уже проверенных временем, аргумента в пользу открытия доступа к внутренней информации государственных органов.

### Законы о свободе доступа за рубежом

Старейшим в мире законодательством о свободе доступа к информации является шведский "Закон о свободе печати", принятый в 1766 году и до сих пор действующий. Последние поправки в его положения вносились в 1994 году.

В Финляндии закон "Об открытости информации, находящейся в распоряжении государственных органов" был принят в 1951 году; в США "Закон о свободе доступа к информации" - в 1966 году. Одной из последних среди ведущих стран была Великобритания, где подобный закон был принят в 2000 году, и вступил в силу с 1 января 2005 года.

В первую очередь, возможность получения такого доступа является мощным профилактическим механизмом, позволяющим гражданам не только отстаивать собственные интересы и права, но и контролировать деятельность государственной машины и бороться с неэффективностью ее работы, коррупцией и другими негативными явлениями.

Вторым важным аргументом, о котором часто забывают, является экономическая отдача от раскрытия и повторного использования в частном секторе созданной государством информации. Еще в 1998 году в "Зеленой книге" Еврокомиссии по информации государственного сектора подчеркивалось: "В отсутствие легкодоступной административной, юридической, финансовой и иной публичной информации, участники экономической деятельности не могут принимать хорошо обоснованные решения". Особенно сильно свобода доступа к информации влияет на "информационные" отрасли экономики, она стимулирует развитие науки и техники, способствует международной интеграции.

**Зарубежный опыт:** В феврале 2002 года газета "Нью-Йорк Таймс" на основании закона о свободе доступа к информации обратилась к властям Нью-Йорка с просьбой обнародовать свидетельства очевидцев событий 11 сентября 2001 года, однако администрация отказалась это сделать, и тогда издание подало в суд.

В итоге в 2005 году Апелляционный суд Нью-Йорка распорядился частично обнародовать засекреченные материалы. Власти города Нью-Йорк 12 августа 2005 года, обнародовали рассказы очевидцев терактов. Объем записей показаний 503 человек – пожарных, медиков и спасателей – составляет 12 тысяч страниц.

Помимо этого, раскрываемая государственная информация часто является хорошим средством для пропаганды своей точки зрения и ценностей, особенно если при этом активно используются ИКТ.

Следует отметить, что зарубежные правительства прекрасно понимают, что раскрытие "внутренней кухни" государственных органов связано с определенными рисками и негативными последствиями. Опубликование неприятных фактов способно нанести ущерб авторитету соответствующих органов, в ряде случаев возможны даже акции протеста и беспорядки. Становится проще работать иностранным разведкам, которые получают возможность добыть немало ценной информации на основе анализа открытых материалов. Раскрытие имеющей коммерческую ценность информации может быть использовано не только национальными компаниями, но и их конкурентами. Однако

многoletний опыт показал, что при правильной классификации государственной информации по степени конфиденциальности сведений положительный эффект намного превышает как негативные последствия, так и затраты на исполнение положений закона.

### **Каких проблем ждать госорганам?**

Хочется обратить внимание на те моменты, которые для государственных органов могут стать "камнем преткновения".

**Российский опыт:** Ярким примером является судебная эпопея "об обязанности Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии обеспечить официальное опубликование текстов национальных стандартов и общероссийских классификаторов на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в сети интернет".

Дело было инициировано в 2005 году Институтом Развития Свободы Информации, который не только добился положительных судебных решений, но и на протяжении 2006-2007 года активно через судебных приставов добивался их исполнения. Все документы, связанные с этим делом, институт выложил в открытом доступе в сети интернет.

В результате Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии начало публиковать национальные стандарты и общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации на своем официальном сайте.

29 декабря 2007 года вышло постановление правительства РФ "О внесении изменений в положение об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации". Документ закрепил обязанность агентства "обеспечить на постоянной основе опубликование текстов национальных стандартов на своем официальном сайте в сети интернет и свободный бесплатный доступ к ним".

Так, во-первых, на исполнение положений законодательства потребуются немалые ресурсы, в первую очередь люди и финансовые средства. Как показывает зарубежный опыт, по запросам часто требуется предоставлять большие объемы информации, что означает большие трудозатраты на поиск, проверку, "очистку", размножение и рассылку информации. Имеет смысл выделить финансовый резерв и на судебные разбирательства.

Во-вторых, следует иметь в виду, что государственный орган обязан, согласно закону, предоставлять не только документы, но и "просто" информацию – что заставит соответствующие подразделения (и в первую очередь – службу документационного обеспечения) брать в той или иной степени под контроль не только документы, но и рабочие материалы, базы данных и т.д.

В-третьих, потребуется организовать работу по выделению материалов, не подлежащих раскрытию, и по созданию версий документов, "очищенных" от секретной и конфиденциальной информации.

В-четвертых, возникает новый пласт документации, связанной с исполнением закона. Это и внутренние нормативные и методические документы (которые еще придется разработать), и учет запросов, и сведения об исполнении запросов, и подготовка статистической отчетности, и переписка с авторами запросов. Организациям придется решать проблему классификации запросов, поступающих от граждан – их теперь можно будет обрабатывать тремя различными способами: как заявления граждан, как запросы, поданные в соответствии с законом "О персональных данных", и как запросы в соответствии с новым законом.

В-пятых, законом предусмотрено размещение значительного объема информации на сайтах государственных органов. Это также достаточно большая работа, которую уже давно пора выделять в самостоятельное направление, и заниматься ею ежедневно, а не от случая к случаю.

**Российский опыт:** В июне 2008 г. в прокуратуру Белгородской области обратились пенсионеры Министерства обороны РФ. Военный комиссариат Белгородской области отказал им в предоставлении сведений о порядке начисления пенсии, мотивируя его необходимостью защиты персональной информации согласно закону "О персональных данных". По представлению прокурора области, должностному лицу Центра социального обеспечения военного комиссариата области за халатное отношение к должностным обязанностям и ненадлежащую организацию работы был объявлен выговор.

Не упростит государственным органам жизнь и то, что запросы могут подавать как граждане, так и организации; при этом они не обязаны указывать причину, по которой им потребовалась запрошенная информация.

Поскольку большинство органов государственной власти пока что не обратили внимания на новый закон, то в 2010 году можно ждать многочисленных судебных исков к государственным органам, которые, несомненно, привлекут внимание средств массовой информации.

Стоит отметить, что уже сейчас в России и организации, и граждане отстаивают свои права на доступ к государственной информации и через суд, и через прокуратуру.

### **Сколько стоит "прозрачность"?**

По негласной "традиции", законодатели всех стран склонны преуменьшать предполагаемые расходы государственных и муниципальных органов, связанные с исполнением законодательства о доступе к государственной информации. В 1974 году Конгресс США оценил ежегодные расходы всех органов федерального правительства на реализацию принимаемого закона в скромную сумму в диапазоне 40-100 тыс. долларов. Всего через несколько лет, в 1979 году, только прямые ежегодные затраты оценивались в 48 млн долларов .

При внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу в 2007 году, комитет Думы по информационной политике написал в финансово-экономическом обосновании законопроекта, что "принятие федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета" .

Международный опыт показывает, что "прозрачность" государственной машины требует немалых трудозатрат и обходится недешево. По данным Министерства юстиции США за 2008 финансовый год , количество получаемых ведомствами запросов сильно колебалось - от двух тысяч (Министерство образования) до 72 тысяч (Министерство обороны). Наиболее загруженные ведомства были вынуждены держать на обработке запросов, поданных на основании закона о свободе доступа к информации, до 400 сотрудников (Министерство юстиции). Стоимость исполнения запроса в среднем составляла около тысячи долларов, но в ряде ведомств она поднималась до 7 тысяч долларов (ЦРУ). Соответственно, расходы министерств и агентств на эту деятельность составляли от нескольких миллионов до нескольких десятков миллионов долларов. Сборы за исполнение объемных запросов не покрыли и одного процента всех расходов.

**Зарубежный опыт:** Запрос на публикацию переписки губернатора Аляски г-жи Пэйлин был подан в июне 2008 г. Тогда Пэйлин предоставила общественности большую часть переписки, но отказалась раскрыть 1100 писем. В сентябре последовал повторный запрос, и ее пришлось опубликовать оставшуюся часть материалов. Содержание писем было скрупулезно проанализировано, и в итоге выяснилось, что более 40 писем были пересланы супругу губернатора, который не является государственным служащим. Кроме того, губернатор, как оказалось, для деловой переписки использовала не официальный почтовый ящик, а электронный адрес на сервере Yahoo, что было серьезным нарушением правил. Для губернатора все это было особенно неприятно, поскольку происходило во время избирательной компании по выборам президента США, в котором она принимала активное участие.

Интересна статистика, собранная в Великобритании в 2005-2006 гг., за первый год действия аналогичного закона. Всего поступило примерно 130 тысяч запросов, из них 38 тысяч - в органы центрального правительства, 70 тысяч – в местные органы власти, и 21 тысяча – в полицию. Общие расходы составили 35.5 млн фунтов, причем, по оценкам, основная их часть была связана с оплатой труда чиновников, которые в среднем тратили на исполнение запроса 7,5 рабочих часов. Таким образом, средняя стоимость исполнения запроса составляла порядка 270 фунтов (стоимость исполнения одного запроса центральными органами власти при этом оценивалась примерно в 700 фунтов, а муниципальными – 135 фунтов). Согласно этим данным, очень существенная часть всех расходов ложится на местные органы власти.

Если взять приведенные данные за отправную точку, и учесть разницу в численности населения и более низкую стоимость труда в России, то можно предположить, что органы власти в 2010 году могут получить порядка 100-300 тысяч запросов. В среднем обработка каждого запроса обойдется государственным и муниципальным органам примерно в тысячу рублей. Таким образом, общие затраты органов власти на исполнение закона составят, как минимум, 200 миллионов рублей (это, конечно, грубая оценка, но она позволяет получить представление о порядке величины предстоящих расходов).

### **С чем столкнутся службы ДОУ?**

Главной проблемой для служб ДОУ, в связи с принятием нового закона, будет появление существенной дополнительной нагрузки – при этом в большинстве случаев ни дополнительных рабочих рук, ни дополнительного финансирования выделено не будет.

Помимо этого, специалистам ДОУ придется осваивать новый, непривычный для нашей страны стиль работы. Закон предусматривает следующий момент: если запрошенные материалы содержат конфиденциальную информацию, то их все рано следует выдать, вымарав эти сведения.

### **Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ**

Статья 11. Основные требования при обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления

Основными требованиями о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются:

3) изъятие из предоставляемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления сведений, относящихся к информации ограниченного доступа;

Статья 19. Порядок предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по запросу  
.. В случае, если часть запрашиваемого документа содержит информацию, доступ к которой ограничен, государственный орган, орган местного самоуправления обязаны предоставить информацию из запрашиваемого документа, не отнесенную к информации, доступ к которой ограничен.

Таким образом, государственным органам понадобятся цензоры – специалисты, достаточно квалифицированные для того, чтобы отделить "плевелы от пшеницы". Цензурирование документов – очень трудоемкая работа, и государственным органам нужно уже сейчас задуматься о соответствующей технологии.

Стоит отметить, что в мировой практике уже наблюдались случаи, когда попытка исполнения этого требования приводила к коллапсу в работе органов государственного управления.

В тех органах, куда может пойти большой поток запросов, имеет смысл подумать о специализированном ПО или о доработке существующих систем, чтобы, например, иметь возможность отдельно идентифицировать данный вид запросов и собирать по нему статистику, а также проводить цензурирование материалов.

Как противодействовать любопытству народному?

Нужно сказать, что государственные органы имеют возможность ослабить воздействие на них закона, если вовремя предпримут ряд мер.

Первой "линией обороны" могло бы стать проведение (до вступления закона в силу) экспертизы ценности и конфиденциальности имеющихся в распоряжении государственного органа информации и документов. Ненужные для деловых целей материалы с истекшими сроками хранения, содержащие информацию, которую не хотелось бы раскрывать, можно было бы уничтожить по актам. Именно так поступили английские государственные органы перед введением в 2005 году закона о доступе к государственной информации.

**Зарубежный опыт:** Согласно законодательству США, государственные органы не вправе раскрывать номера социального страхования в публично раскрываемых документах. Подобное раскрытие рассматривается как уголовное преступление, наказуемое 6 месяцами тюрьмы.

Во исполнение законодательства, генеральный прокурор штата Техас 25 февраля 2007 года издал решение о необходимости удаления этих номеров из документов, представляемых органами регистрации прав на недвижимость.

Из-за необходимости полистно проверять документы и "вычищать" из выдаваемых копий номера социального страхования, "встала" работа местных органов регистрации прав на недвижимость, удвоилась стоимость услуг ввиду необходимости дважды делать копию каждого листа. Проблемы оказались настолько серьезными, что уже через три дня генеральный прокурор принял решение приостановить действие своего решения на два месяца.

Вторая "линия окопов" - отнесение "чувствительной информации" к служебной тайне. В настоящее время сложилась любопытная ситуация: если к государственной тайне можно отнести только информацию, попадающую в установленные законодательством списки, - то к "служебной информации ограниченного распространения" можно отнести все, что угодно, за исключением информации, попадающей в довольно узкий перечень, данный в

постановлении правительства РФ. Чтобы воспользоваться этой лазейкой, организации нужно принять внутренние нормативные документы об отнесении определенной информации к служебной тайне, и обязательно проставить на документах и материалах соответствующий гриф.

Если эти меры не помогают, можно воспользоваться тем, что закон позволяет организациям, вместо посылки копий документов, дать ссылку на публикацию в средствах массовой информации или на сайт, где выложена эта информация. Выкладывая информацию на сайте, ее можно не только сделать труднодоступной для части заявителей (тех, кто не располагает средствами и навыками для работы в Интернете), но и создать ситуацию, когда заявитель получит на руки не оформленные в установленном порядке копии документов, а электронную копию, имеющую спорную юридическую силу.

### **Как повысить эффективность запросов?**

Зарубежный опыт показывает, что во всех странах государственные органы неохотно раскрывают информацию, используя для этого все возможные исключения и лазейки. Ключевое значение имеет правильное оформление запроса. В первую очередь, из текста запроса должно быть ясно, что он подан в соответствии с законом о доступе к государственной информации, поскольку иначе он может быть отнесен к заявлениям граждан или к запросам по закону о защите персональных данных, правила обработки которых иные. Вообще говоря, всегда, когда это возможно, имеет смысл подавать запросы по всем трем вариантам – и как заявление гражданина, и на основании закона "О персональных данных", и на основании закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

Согласно американской статистике, до трети запросов ведомством не рассматриваются либо ввиду отсутствия документов, либо из-за того, что приведенные заявителем сведения не позволяют идентифицировать нужные документы, либо в связи с направлением запроса не по адресу. Значительная часть отказов или случаев неполного исполнения запросов связана с тем, что заявитель пытается получить чьи-либо персональные данные.

В ряде случаев, прежде чем запрашивать информацию по существу, полезно сначала подать запрос о наличии документов, баз данных и т.д., содержащих интересующую заявителя информацию. Тогда государственному органу впоследствии может быть сложнее отказать в выполнении запроса на основании отсутствия документов.

В случае получения отказа на основании того, что соответствующие сведения отнесены к государственной тайне или иной защищаемой законом тайне, можно настаивать на том, чтобы государственный орган выдал очищенные от конфиденциальной информации варианты документов (пусть даже там останутся одни лишь заглавия). Государственный орган, по закону, обязан сообщить, на каком основании информация отнесена к государственной тайне и к информации ограниченного распространения. В случае судебного разбирательства, можно просить суд проверить, что на документах, якобы отнесенных к служебной тайне, действительно проставлен соответствующий гриф.

Как и в других странах, судьба данного закона в России не будет легкой. Наверное, спустя какое-то время, на основании опыта его применения, он еще будет дорабатываться. Можно, однако, надеяться, что в конечном итоге введение закона принесет пользу и государству, и гражданам.

В переходный период государственным органам предстоит пережить немало неприятных моментов, связанных с необходимостью исполнения закона. Чтобы переход оказался не столь болезненным, нужно уже сейчас составить план действий, включающий выделение кадров, ресурсов, разработку нормативных и методических документов.

Для должного исполнения требований закона, прежде всего, требуется хорошо налаженное управление документами. Как отметила в своем отчете в 2000 году комиссия по информатизации Канады, "Законодательство о доступе к информации может работать лишь настолько хорошо, насколько качественны документы, к которым оно открывает доступ. Подобные права не слишком полезны, если изначально не были созданы надежные документы; если эти документы невозможно найти, когда они нужны; или если неадекватно организована работа по отбору документов на архивное хранение и на уничтожение."

Наталья Храмцовская