

Правовое обеспечение информационной открытости в России по новому закону о доступе к информации

Posted August 18th, 2009 by Editor

- Савинцева Марина Игоревна
 - Выпуск №3. 2009г.
 - Право СМИ

The legislative support of information openness in Russia based on the new law on access to information

Савинцева Марина Игоревна

кандидат юридических наук, научный сотрудник кафедры история отечественных СМИ факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова, msavintseva@mail.ru

Marina I. Savintseva

PhD, Researcher at the chair of Russian mass media history, Faculty of Journalism, Moscow State University, msavintseva@mail.ru

Аннотация.

Статья посвящена рассмотрению основных положений нового закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления». В статье также приводится исторический экскурс проблемы доступа к информации в России, дан обзор европейского законодательства о свободе информации и перечень основных нормативно-правовых документов Российской Федерации, регулирующих сферу доступа к информации.

Ключевые слова: *право на информацию, закон о доступе к информации, свобода информации, деятельность органов власти и местного самоуправления, механизм запроса граждан на получение информации, закон «О средствах массовой информации».*

Abstracts.

The article is devoted to the analysis of the new law 'The provision of access to information connected with the activities of state bodies and local governments'. The research also gives a

historic perspective on the problems of information access in Russia and provides a general overview of the European legislation devoted to the freedom of information and a list of the main legislative documents of the Russian Federation, regulating the sphere of access to information.

Key words: *information right, law on access to information, freedom of information, activities of the state bodies and local governments, formal procedure of information queries made by citizens, mass media law.*

Правовое обеспечение на федеральном уровне гарантий права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти и местного самоуправления не только через СМИ, но и через систему запроса информации, является чрезвычайно важной составляющей всей системы государственного управления. Поэтому принятие Государственной Думой РФ Федерального закона РФ № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (Закон о доступе к информации) и его подписание Президентом РФ 9 февраля 2009 г. стало важным событием для всей российской общественности. Столь долгожданный Закон о доступе к информации выводит Россию на новый уровень выстраивания отношений между властью, СМИ и обществом. Но возможен ли диалог с властью и будет ли власть действительно открыта для общества, покажет время. Будет ли принятый Закон просто формальностью, так сказать «для галочки»¹, или он будет действительно работающим, а те принципы, которые в нем закреплены, не будут декларативными².

Надежды на Закон о доступе к информации в плане обеспечения доступности и открытости информации, находящейся в ведении органов власти и местного самоуправления, всегда были большими, поэтому уже сам факт его принятия является знаменательным событием для России, означающим, что власть готова к открытому диалогу с российской общественностью. Исполнение на практике заложенного в данном Законе механизма доступа граждан к информации с первых же месяцев его работы покажет не только пробелы Закона о доступе к информации, но и то, готовы ли чиновники, действительно открыто общаться с гражданами и по-новому выстраивать взаимоотношения с обществом. Принятие этого Закона свидетельствует также и о том, что Россия, наконец, преодолела многолетний «комплекс секретности» и закрытости власти от общества, который был сформирован еще в советские времена. Более того, с принятием

Закона о доступе к информации и гражданам придется преодолевать свой «комплекс страха» общения с чиновничеством, поскольку гражданину дискомфортно общаться с российской властью вследствие ее бюрократичности, а иногда бездушного отношения к гражданам. С принятием Закона о доступе к информации граждане смогут быть уже не только сторонними наблюдателями осуществления государственной власти, но и непосредственными ее участниками, поскольку гарантированное право на доступ к информации органов власти и местного самоуправления предполагает реальное, а не формальное соблюдение принципа открытости и прозрачности власти и принципа соблюдения публичности власти.

Исторический экскурс

Многолетняя история российского Закона о доступе к информации сводится к нескольким попыткам его принятия на протяжении долгих 19 лет. С 1990 г. российская общественность вновь и вновь обращалась к теме правового обеспечения механизма получения гражданами информации о деятельности органов власти и местного самоуправления не только через СМИ, но и посредством механизма запроса на получение информации, не являющейся ограниченной в доступе³.

Первая попытка была сделана еще в 1990 г., когда Верховный Совет СССР инициировал подготовку законопроекта, направленного на регулирование права граждан на доступ к информации, который так и не был рассмотрен⁴.

Вторая попытка была сделана во исполнение Указа Президента РФ № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» от 31 декабря 1993 г. Так, в 1996 г. Президент РФ внес на рассмотрение проект закона «О праве на информацию», который прошел лишь первое чтение. До 2000 г. законопроект долго перерабатывался для вынесения его на второе чтение. Однако второго чтения так и не состоялось, так доработанный текст был возвращен на первое чтение, на котором депутаты его отклонили.

Третья попытка была сделана в 2001 г., когда на заседании Совета Государственной Думы РФ 22 мая 2001 г. был принят другой законопроект – «О праве на информацию», внесенный депутатами В. В. Похмелькиным и С.Н. Юшенковым и который 23 мая 2001 г. был отклонен в первом чтении.

Четвертая попытка была предпринята в ноябре 2004 г. депутатами Государственной Думы РФ В.А. Рыжковым, И.Н. Морозовым, С.А. Насташевым и В.И. Черепковым, представившими очередной инициативный проект «О гарантиях предоставления информации о решениях государственных органов, органов местного самоуправления», который основывался на модели Закона Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 г.⁵ Однако, ажиотаж, возникший вокруг данного проекта, скорее был похож на рекламную компанию законопроекта, а дальнейшее его лоббирование было прекращено, поскольку Правительство РФ уже намеревалось внести другой законопроект – «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», разработанный Министерством экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития РФ).

Пятая, заключительная попытка принятия проекта закона о доступе к информации стартовала в 2005 г., когда Минэкономразвития РФ внесло в Правительство РФ проект закона 25 января 2005 г.⁶ Текст представленного проекта закона был разработан еще в 2003 г. и с интересом обсуждался журналистами, экспертами-юристами в сфере доступа к информации. Текст этого проекта⁷ дорабатывался с 2005 по 2007 гг. и в результате был принят Государственной Думой РФ в третьем, заключительном чтении 21 января 2009 г. под названием «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления»⁸ и очень быстро подписан Президентом РФ 9 февраля 2009 г.

В России до принятия нового Закона о доступе к информации уже сложилась упрощенная система получения гражданами информации только через СМИ, которые чаще всего выступают в роли манипулятора общественным мнением и выполняют неблагодарную роль в политических играх, поскольку большинство СМИ в России ангажированы со стороны власти или бизнеса. Говоря о свободе и качестве самих средств массовой информации, сразу же приходится говорить и об их тяжелой задаче в российском обществе – одновременно быть политически конъюнктурными, финансово успешными и вызывать чувство доверия в обществе.

Однако надо признать, что это задача чрезвычайно сложная. По результатам опроса ВЦИОМ от 16 декабря 2008 г., центральному телевидению доверяют 70% россиян (из них 44% скорее доверяют, 26% скорее доверяют), а не доверяют 25% (в основном это жители Москвы и Санкт-Петербурга). Центральной прессе доверяют 50% россиян (35% скорее

доверяют, 15% вполне доверяют). Центральному радио доверяют 44% россиян (28% скорее доверяют, 16% вполне доверяют). Также результат опроса показал, что 49% россиян больше доверяют информации, полученной из СМИ, чем информации, полученной от знакомых и родственников (24%)⁹.

Еще более интересными являются результаты опроса ВЦИОМ относительно того, нужна ли цензура российским СМИ или нет. Так, по результатам этого опроса 58% опрошенных считают, что цензура российским СМИ нужна, поскольку это заслон на пути избыточного насилия, разврата, пошлости в СМИ (40%). Против цензуры высказалось 24% респондентов.

Опрос также показал, что чем обеспеченнее россияне, тем лучше они информированы о том, что Конституция РФ запрещает цензуру СМИ, и тем более важна для них свобода СМИ. Только 26% малообеспеченных россиян знают о запрете цензуры и одобряют ее запрет лишь 34% опрошенных россиян¹⁰. Результаты данного опроса показали, что более всего наши соотечественники доверяют телевидению, а при грубом подсчете лишь половина опрошенных россиян доверяет российским СМИ и более половины считают, что цензура необходима.

Однако для того, чтобы получать более объективную и правдивую информацию о каких-либо событиях в стране, надо прилагать собственные усилия, а для просмотра телевидения и радио достаточно нажать кнопку и слушать преподнесенный информационный материал (то есть приложить минимум собственных усилий). При сложившейся ситуации, после вступления Закона о доступе к информации в силу, у граждан появится мощное средство законного получения информации о деятельности органов власти и местного самоуправления, а значит и возможность получения проверенной и достоверной информации, но будет ли оно гражданами использоваться, и будут ли граждане защищать свои информационные права?

Основные и спорные положения нового Федерального закона о доступе к информации

Напомним, что сама проблематика, связанная с законодательным обеспечением правовых гарантий для российских граждан получать как можно более полную информацию о деятельности органов власти, сфокусирована на нескольких ключевых моментах: это

различие содержания «права на доступ к информации» и содержания «права на информацию», а также различие способов обеспечения граждан информацией – через доступ к информации пользователей информации (пункты 4, 5 и 6 статьи 6 Закона) и посредством распространения информации через СМИ, интернет¹¹ и размещение информации в помещениях органов власти и местного самоуправления (пункты 1, 2, и 3 статьи 6).

«Право на доступ к информации» связано с открытостью власти перед народом в том смысле, что в силу статьи 3 Конституции РФ народ является единственным источником власти и носителем суверенитета в Российской Федерации, осуществляя свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления, которым он и делегировал свою власть¹². В этом смысле ч. 2. ст. 24 и является базовой нормой для регламентации именно «права на доступ к информации», устанавливающей, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

В свою очередь, «право на информацию» в соответствии с ч. 4 статьи 29 Конституции РФ имеет более широкую интерпретацию, косвенно затрагивающую, в том числе, и такие права и свободы человека и гражданина как свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции). Так, «право на информацию» предполагает реализацию таких прав информационных прав, как право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию»¹³. Таким образом, Закон о доступе к информации принят во исполнение положений статей 24 и 29 Конституции РФ.

Закон о доступе к информации, также как и правовые гарантии права на информацию, выполняют несколько основных и наиважнейших функций:

- Предоставление гражданам реальной возможности использовать полученную информацию от органов власти и местного самоуправления для защиты своих прав, свобод и законных интересов.
- Обеспечение правовым механизмом права на информацию в смысле реализации статьи 3 Конституции РФ (непосредственное участие народа в осуществлении государственной власти или через органы государственной власти и местного самоуправления).

- Обеспечение прозрачности выполнения органами государственной власти и местного самоуправления своих полномочий и, как следствие, снижение уровня коррупции в стране.
- Улучшения имиджа России на международной арене.
- Улучшение экономики страны.

В соответствии с положениями нового Закона о доступе к информации, доступ к информации пользователями информации по статье 6 осуществляется через:

- ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления через библиотечные и архивные фонды;
- присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;
- предоставление пользователям информации по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Распространение информации в качестве обеспечения граждан информацией осуществляется посредством:

- обнародования (опубликования) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в СМИ;
- размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети интернет;
- ознакомления пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами (размещение информации на стендах и иных общедоступных и отведенных для этих целей местах).

Однако несмотря на то, что Закон о доступе к информации содержит много прогрессивных для российского информационного законодательства моментов (способы

обеспечения доступа к информации, система запросов) в Законе содержатся также и несколько спорных положений, на которых необходимо заострить внимание.

- Механизм запроса граждан на получение информации, на первый взгляд, закреплён в статьях 18 и 19 Закона о доступе к информации довольно четко, и не может вызывать вопросов. Однако, это не так. Например, что касается круга субъектов права на доступ к информации, т. е. пользователей информации, которым гарантируется открытость органов государственной власти и органов местного самоуправления, то этот круг сужен до «гражданина», юридического лица, общественного объединения. В п. 3 статьи 1 также говорится о том, что пользователями информации являются и «государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие поиск указанной информации в соответствии с настоящим Федеральным законом». Сомнения вызывают два момента. Во-первых, почему в Законе говорится только о «гражданине» и в круг субъектов, которые могут присутствовать на заседании органов власти и местного самоуправления, посылать запрос или получать документы из архивов или библиотек не входят лица без гражданства (апатриды) и иностранцы? Это положение явно противоречит смыслу нормы Конституции РФ, зафиксированной в ч. 2 статьи 24: «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». Поскольку на это довольно спорное положение эксперты неоднократно обращали внимание¹⁴, то это, к сожалению, и есть четкая позиция законодателя – сузить круг лиц, которые могут запрашивать и, соответственно, получать информацию.

- Вызывает некоторое удивление положение п. 3 статьи 1 о том, что собственно сами органы государственной власти и органы местного самоуправления также являются пользователями информации. Получается, что органы власти и местного самоуправления должны быть открытыми сами для себя... По всей видимости, законодатель хотел конкретизировать положение о переадресации запроса, когда какой-либо орган власти или орган местного самоуправления, получивший запрос, не обладает необходимой для запрашивающей информацией. Однако ситуацию с переадресацией стала лишь запутанней: в каких случаях запрос будет рассмотрен уже после переадресации, а когда это послужит основанием для отказа в удовлетворении запроса? Это, так сказать, технический вопрос, который должен быть решен между органами власти и местного самоуправления не на уровне федерального законодательства, а, скорее всего, на уровне подзаконных актов или в рамках реализации целевой программы «Электронная Россия»

(2002–2010 гг.), которая как раз и направлена на улучшение, в том числе, электронного документооборота между самими органами власти¹⁵. Более того, не ясно как стыкуется это положение с положением п. 3 ч. 5 ст. 2, которое устанавливает, что действие нового Закона о доступе к информации не распространяется на «порядок предоставления государственным органом, органом местного самоуправления в иные государственные органы, органы местного самоуправления информации о своей деятельности в связи с осуществлением указанными органами своих полномочий».

- Относительно взаимодействия органов власти и местного самоуправления есть еще одно противоречие, которое на практике может выразиться в отказах предоставления ответов на запросы, как уже отмечалось. Так, одним из оснований отказа в соответствии, с которым органы власти и местного самоуправления могут отказать в предоставлении ответов на запрос по п. 3 ч. 1 статьи 20 является то, что «запрашиваемая информация не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые поступил запрос». Однако в п. 7 статьи 18 говорится о том, что «если запрос не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в которые он направлен, то в течение семи дней со дня регистрации запроса он направляется в государственный орган или орган местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено предоставление запрашиваемой информации. О переадресации запроса в этот же срок сообщается направившему запрос пользователю информацией. В случае если государственный орган или орган местного самоуправления не располагает сведениями о наличии запрашиваемой информации в другом государственном органе, органе местного самоуправления, об этом также в течение семи дней со дня регистрации запроса сообщается направившему запрос пользователю информацией». То есть органы власти и местного самоуправления должны сами выработать систему работы с запросами пользователей информации, коими сами и являются, а также разработать систему электронной переадресации запросов без участия граждан для обработки запросов.

- Что касается определения информации, доступ к которой ограничен, законодатель, к сожалению, ушел от конкретизации перечня такой информации. Так, в Законе лишь отмечено, что «доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну». Таким образом, вместо того, чтобы конкретизировать перечень информации ограниченного доступа и четко прописать

основания ограничения предоставления информации, законодатель отослал пользователя информации к иному федеральному законодательству: «перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом» (ч. 2. ст. 5). Отметим также, что, поскольку в российском законодательстве четкого понятия «служебная тайна» нет, равно как и закона о служебной тайне, до тех пор, пока не будет принят специальный закон, регламентирующий порядок отнесения информации к категории служебной, возможно, это как раз и будет лазейкой для основания отказа в предоставлении информации по запросу граждан.

- Проблема получения информации о деятельности органов власти и местного самоуправления средствами массовой информации с принятием нового Закона о доступе к информации осталась нерешенной. Так, в сфере информационного обеспечения, СМИ всегда выполняли двойную роль: так сказать «просителя» информации и собственно средства распространения информации. Однако новый Закон, изменивший в статье 38 и 39 Закона «О средствах массовой информации», так и не внес ясность относительно специфики оперативного получения информации самими СМИ и привлечения к ответственности должностных лиц, отказавших редакции в предоставлении информации по запросу. Закон лишь оговорил, что его действие распространяется на отношения, связанные с предоставлением государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности по запросам редакций средств массовой информации, в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации (ч. 4 ст. 2). То есть срок рассмотрения запросов редакции (7 дней) остается тот же, да и проблемы, связанные с отказами органами власти редакциям в предоставлении информации, также могут также остаться прежними.

- Для того чтобы законодательство о доступе к информации действительно работало, необходимо не только четко прописать механизм запроса, способы получения информации и правила отнесения информации к режиму ограниченного доступа, но необходимо четко закрепить такой наиважнейший механизм, как ответственность должностных лиц, нарушивших право на доступ и систему надзора за исполнением норм самого закона. Однако в новом Закон хоть и прописаны положения о защите прав на доступ к информации (ст. 23), об ответственности за нарушение права на доступ (ст. 25) и положения о контроле и надзоре за обеспечением доступа к информации (ст. 24), они несут отсылочный характер и на практике, по всей видимости, смогут заработать, только

если пользователи информации или СМИ будут прикладывать массу усилий для защиты своих информационных прав. В статье 25 (об ответственности должностных лиц за нарушение права на доступ) устанавливается, что должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность.

В Законе закреплена следующая схема действий в случае нарушения права на доступ: обжалование решения в вышестоящем органе или через вышестоящее лицо; подача заявления в суд; подача жалобы в органы прокуратуры. В случае если решение было принято не в пользу запрашивающего информацию, то есть последовал необоснованный отказ, либо нарушен срок его предоставления, дана неполная либо недостоверная информация, может быть подано заявление в суд о защите своих прав и интересов в порядке гражданского судопроизводства (глава 25 ГПК РФ) или относительно незаконного действия или бездействия должностного лица (в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г.), либо подана жалоба в прокуратуру о несоблюдения законодательства. Органы прокуратуры выполняют функцию надзора за исполнением норм данного Закона. Порядок подачи жалобы в органы прокуратуры регулируется уже как «право на обращение» Федеральным законом № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 02.05.2006 г. Федеральным законом «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 г. и будет рассмотрена в течение 30 дней.

Законодательством определены конкретные сроки на обжалование в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Срок составляет 3 месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод. В случае если гражданин ранее обжаловал данные действия (решения) органа или должностного лица через вышестоящую инстанцию, данный срок установлен в 1 месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если на нее не был получен письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом. Установив обоснованность жалобы на отказ в предоставлении информации, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным и обязывает ответчика предоставить требуемую информацию. Кроме того, суд определяет

ответственность органа (организации), должностного лица или государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина.

Безусловно, если бы Россия пошла по пути европейского опыта и в Законе о доступе к информации было бы предусмотрено создание специализированного органа по надзору за исполнением этого Закона, он был бы эффективней. Однако законодатель опять передал все контрольные функции над исполнением норм Закона именно тем, кто этот Закон и должен исполнять.

- Для того чтобы Закон о доступе к информации в полную силу заработал, органам власти и местного самоуправления к началу следующего 2010 г. необходимо будет серьезным образом подготовиться к реализации этого Закона: разработать форму предоставления информации; определить соответствующую структуру или назначить специально уполномоченное должностное лицо в целях организации доступа к информации; разработать и принять внутриведомственные регламенты государственных органов и органов местного самоуправления или же принять соответствующие правовые документы, регулирующие деятельность соответствующих государственных органов, органов местного самоуправления; создать сайты в интернете для работы с запросами; утвердить перечень размещаемой в интернете информации; разработать правила обеспечения возможности для граждан присутствовать на заседаниях, соответствующие регламентам; определить объем информации, предоставляемый на бесплатной основе.

Приложение 1. Действующее федеральное и региональное законодательство в сфере доступа граждан к информации.

В Российской Федерации принято несколько нормативно-правовых актов федерального уровня, которые направлены на регулирование информационного обеспечения и права доступа граждан к информации о деятельности органов власти и местного самоуправления:

1. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 21.01.2009 г.;
2. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 10.12.2008 г.;
3. Закон РФ № 5485-1 «О государственной тайне» от 21.07.1993 г.;

4. Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г.;
5. Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных» от 27.07.2006 г.;
6. Федеральный закон № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» от 29.07.2004 г.

Региональное законодательство в настоящий момент представлено:

1. Законом Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» от 27.06.2002 г.;
2. Законом Волгоградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области» от 28.01.2003 г.;
3. Областным Законом «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области» от 28.04.2004 г.;
4. Законом Приморского края «О государственных информационных ресурсах Приморского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края» от 21.06.2004 г.;
5. Областным Законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственной власти Ростовской области» от 28.11.2008 г.

Приложение 2. Правовое регулирование доступа граждан к информации за рубежом.

За рубежом доступ к информации понимается, прежде всего, как свобода информации (Freedom of Information), которая находится в органах власти и должна быть доступна для физических лиц. В большинстве стран возможность получения информации от органов власти имеют не только граждане, но лица без гражданства, иностранцы. То есть круг лиц, получающих доступ к информации, иностранные законодатели стараются максимально расширить в отличие от России, где доступ к информации по новому Закону пока имеют только граждане, юридические лица и общественные организации, а анонимные запросы вообще не принимаются к рассмотрению. В Финляндии, например, принимаются и анонимные запросы, чтобы не было дискриминации лиц, подающих запросы¹⁶.

В некоторых странах, где действуют законы о доступе к информации, в лоббировании этих законов непосредственное участие принимали либо СМИ, либо общественные

организации. Без мощной силы общественности, которая не желала мириться с «закрытостью» власти от общества и отсутствием отчетности правительства перед обществом в своей деятельности, законов о доступе к информации (или о свободе информации) просто не было¹⁷.

Однако в других странах закон о свободе информации используется как средство оказания давления на СМИ и журналистов (Зимбабве), плохо реализуется в целом, либо вообще принят «для галочки» (Албания, Молдова, Таджикистан). Однако в большинстве случаев, закон о свободе информации служит для общества и является механизмом раскрытия некоторых пороков государственной и политических систем. Например, в Индии закон о свободе информации использовался для распределения пищи, после того, как стало известно, что торговцы продуктами питания не обеспечивают бедное население продуктами, субсидируемыми государством. В США Закон «О свободе информации» использовался для обнаружения случаев пыток, разрешенных государством, и незаконного наблюдения¹⁸. Таким образом, законы о свободе информации используются и для защиты иных прав и свобод.

На сегодняшний день, специализированные законы, регулирующие доступ граждан к информации, находящейся в ведении органов власти, существуют в 80 странах (с Россией – в 81 стране) и если считать более или менее «автономные страны», то в общей сложности на сегодня насчитывается 87 стран, имеющих специализированные законы по обеспечению свободы информации¹⁹. В 33-х других разработаны проекты законов о свободе информации или законы уже были одобрены, приняты, но еще вступили в силу²⁰.

Итак, на сегодня в странах СНГ законы, регламентирующие право на доступ к информации действуют в Армении (2003), Азербайджане (2005), Грузии (1999), Казахстане (1993), Киргизстане (2007), Молдова (2000), Таджикистане (2002), Украине (1992), Узбекистане (1997).

В Африке законы о доступе к информации есть в таких странах как: Ангола (2002), ЮАР (2000), Уганда (2005), Зимбабве (2002).

В Америке (Центральная, Северная, Латинская, страны Атлантического океана (Карибское море)) действуют законы по доступу в странах: Антигуа и о. Барбуда (2004), Аруба (1999), Белиз (1994), Гренландия (1994), Гондурас (2006), Доминиканская республика (2004), Канада (1982), Каймановы острова (2007), Колумбия (1985), Сент-Винсент и Гренадин (2003), Нидерландские Антильские острова (1999), Мексика (2003),

Никарагуа (2007), Панама (2002), Перу (2002), Тринидад и Тобаго (1999), США (1966), Чили (2008), Эквадор (2004), Ямайка (2002).

Законы, обеспечивающие доступ к информации органов власти действуют в таких европейских странах как: Австрия (1987), Албания (1999), Бельгия (1994), Болгария (2000), Босния и Герцеговина (2000), Великобритания (2000), Шотландия (2002), Венгрия (1992), Греция (1986), Германия (2005)²¹, Дания (1970), Ирландия (1997), Исландия (1969), Испания (1992), Италия (1990), Косово (2003), Латвия (1998), Литва (2000), Лихтенштейн (1999), Македония (2006), Нидерланды (1978), Норвегия (1970), Польша (2001), Португалия (1993), Румыния (2001), Сербия (2004), Словакия (2000), Словения (2003), Финляндия (1951), Франция (1978), Хорватия (2003), Чехия (1999), Черногория (2005), Швеция (1766), Швейцария (2004).

В странах Азии и странах Ближнего Востока законы есть в Гонконге (1995), Индии (2002), Израиле (1998), Иордании (2007), Китае (2007), Непале (2007), Пакистане (2002), Филиппинах (1987), Южной Корее (1996), Тайване (2005), Таиланде (1997), Турции (2003), Японии (1999).

В странах Океании законы есть в Австралии (1982), Острова Кука (2008) и в Новой Зеландии (1982)²².

-
1. Более подробно об этой проблеме см. Монахов В. Н. Проблемы развития законодательства о доступе к информации. Сб. Вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности. М., 2007. С. 56–65.
 2. Статья 4 Федерального закона № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 21.01.2009 закрепляет такие принципы как: открытость и доступность информации о деятельности органов власти и местного самоуправления; достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом; соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации.
 3. Вот лишь некоторые публикации, заслуживающие внимания при изучении истории права на информацию в России: Право на информацию: российское законодательство о СМИ в 1999-2000 гг. в контексте западноевропейских стандартов свободы слова. М., 2001; Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М., 2004; Бачило И.Л. О праве на информацию в Российской Федерации. М., 1997; Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. М., 1997; Хижняк В.С. Право

- человека на информацию: механизмы реализации. Саратов, 1998; СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя информационной открытости власти. М., 2002;
4. Интересно, что еще проект закона «О гласности», подготовленный в 1987 г., был направлен на обеспечение права граждан на информацию и информирование общества. В структуру закона входили такие разделы как «гарантии прав граждан на информацию, затрагивающие их законные права и интересы; гласность в деятельности высших органов власти и управления, местных органов власти; гласность в деятельности министерств и ведомств, а также гласность судебных и правоохранительных органов. Поэтому можно также сказать, что история правового обеспечения права на информацию имеет еще более долгую историю. См. Гласность. Мнения, поиски, политика. М., 1989. С. 247.
 5. Первый принятый Закон в Российской Федерации, всесторонне регулирующий право граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти.
 6. Комментарий к проекту закона и текст проекта см. Законодательство и практика масс-медиа № 2 (50). Февраль 2005. С. 3–9, 12–21.
 7. Текст доработанного проекта закона, внесенного в Государственную Думу РФ см. в Законодательство и практика масс-медиа. № 1 (73), 2007. С. 2–13.
 8. Проект закона была разработан и внесен на рассмотрение в Государственную Думу РФ на основе Распоряжения Правительства РФ № 44-р от 18 января 2007 г.
 9. Пресс-выпуск № 1121 от 16.12.2008 г. «Информация СМИ или слухи – чему больше доверяют россияне? // <http://www.wciom.com/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11129.html?no=1&cHash=bc24edbf39>
 10. Пресс-выпуск №980 от 18.06.2008 // <http://www.wciom.com/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/10282.html?no=1&cHash=465e3435dc>
 11. Постановление Правительства № 98 от 12.02. 2003 г. в целях обеспечения реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти утвердило четкий перечень информации, которая должна быть своевременно и регулярно размещена в информационных системах общего пользования, в том числе в сети интернет Правительством РФ и федеральными органами власти, а также обязало систематически информировать граждан и организации о деятельности федеральных органов исполнительной власти иными способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.
 12. См. также Теоретические проблемы информационного права. М., 2006. С. 123.
 13. Более подробно о различии «права на доступ к информации» и «права на информацию» см. Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. М., 2004. С. 217–268.
 14. Законодательство и практика масс-медиа. 2005. № 2. С. 7, а также Монахов В.Н. Проблемы развития законодательства о доступе к информации. Сборник Вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности. М., 2007. С. 62.
 15. Одними из основных целей и задач программы «Электронная Россия» являются: придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи; обеспечение эффективного межведомственного информационного взаимодействия на основе внедрения системы межведомственного электронного документооборота, интеграции государственных информационных систем, предоставление регламентированного доступа к содержащимся в них данным и

- автоматизация процедур информационного обмена // <http://fcp.vpk.ru/ext/134/index1.htm>
16. Банисар Д. Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире // <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>. С. 26.
 17. Япония (Гражданское движение за принятие закона об открытости информации), Израиль (Коалиция по свободе информации).
 18. Банисар Д. Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире. <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>
 19. На февраль 2009 г. См. также Roger Vleugels. Overview of all 86 FOIA Countries. 2008. September, 22.
 20. К этому списку относятся следующие страны: Афганистан, Аргентина, Бахрейн, Бангладеш, Боливия, Камбоджа, Камерун, Коста-Рика, Египет, Эфиопия, Острова Фиджи, Гана, Гватемала, Индонезия, Кения, Либерия, Люксембург, Малави, Малайзия, Мальдивские острова, Монголия, Марокко, Мозамбик, Нигерия, Папуа Новая Гвинея, Парагвай, Сьерра Леоне, Шри-Ланка, Суринам, Танзания, Уругвай, Замбия, Йемен. См.: Roger Vleugels . Overview of all 86 FOIA Countries . 2008. September , 22.
 21. Федеральный Закон Германии. В Германии действует также законодательство земель.
 22. Источник см .: Roger Vleugels. Overview of all 86 FOIA Countries. 2008. September, 22, а также Банисар Д. Свобода информации в мире 2006 год. Общий обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире // <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>