ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

И.Н. Фёдоров

«ПРАВО ЗНАТЬ» – ОДНО ИЗ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

ФЁДОРОВ Игорь Николаевич – соискатель ученой степени кандидата политических наук кафедры управления социальными и экологическими системами РАГС, советник Председателя Совета директоров ОАО АФК «Система» (e-mail: ifedor@mail.ru)

Аннотация. *«Право знать» для любого гражданина – это право на свободный доступ к имеющей общественное значение информации, которое обеспечивает его реальное участие в жизни государства. Доступная и полная информация – важнейшая характеристика демократического правительства, главный механизм борьбы с коррупцией и правонарушениями в органах власти. России давно пора не только принять единый системный закон «о праве знать», но и внедрить это право в повседневную практику граждан.*

Ключевые слова: *«право знать», информация, обеспечение права на информацию, информационная открытость власти, регулирование информационных отношений.*

Формирующееся общество XXI века все чаще называют открытым в силу его способности к самосовершенствованию на основе принятых гуманистических ориентиров. По мнению Е.П. Прохорова, основными характеристиками открытого общества являются следующие: во-первых, это общество демократическое, во-вторых, гуманистическое, в третьих, информационное[1].

В основе принципа «открытой власти» (или «открытого правительства») лежит представление о том, что «общество имеет право знать». «Открытая власть» предполагает свободную циркуляцию информации между государственными органами, с одной стороны, и представительными институтами, средствами массовой информации и всем обществом – с другой.

Информационная открытость государственных органов является важнейшим условием функционирования демократического государства. Реализация «права знать» для любого гражданина – это его право на свободный доступ к имеющей общественное значение информации, которое

[1] См.: *Прохоров, Е.П.* Журналистика и демократия. – М., 2001. – С. 103.

обеспечивает его реальное участие в жизни государства, свидетельствует о соблюдении личных, политических, социальных, экономических, культурных прав и свобод.

Принцип прозрачности информации государства был впервые применен в Швеции, которая Актом свободы прессы (*Freedom of the Press Act),* изданным в 1766 г., предоставила своим гражданам такой доступ к публичным данным, какого не было ни в какой другой законодательной системе мира.

Основные положения права на информацию и ее беспрепятственное получение закреплены в ряде международно-правовых актов, в частности: Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (принята в 1950 г., вступила в силу в 1953 г.), Международном пакте о гражданских и политических правах (принят в 1966 г., вступил в силу в 1976 г.), Конвенции ООН 1998 г. «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О доступе к официальным документам» (принята 21 февраля 2002 г.) и некоторых других.

Базовые положения этих документов нашли свое отражение в принятии специальных законов о доступе к информации в большинстве демократических государств: за последние полвека в 40 государствах мира были приняты соответствующие законодательные решения. Об этом свидетельствует, в частности, опыт Австралии (*Freedom of Information Act, 1982*), Австрии (*Act 15.05.87*; вступил в силу 1 января 1988 г.), Бельгии (*Act on the Openness of Administration*; вступил в силу 1 июля 1994 г.), Венгрии (*Act No. LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest;* принят Венгерским парламентом 27 октября 1992 г.), Италии (*Act of 8 June 1990, No. 142/90 Ordinamento delle autonomie locali; Act of 7 August 1990, No. 241/90*), Канады (*Access to Information Act, 1983*), Нидерландов (*Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991*), Норвегии (*Act on Public Access to Documents, 1970*), США (*The Federal Freedom of Information Act, 20.06.1966; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.197*0) и других стран.

Несмотря на значительные отличия между сложившимися системами административного права разных стран, можно отметить определенное сходство в правилах доступа граждан к информации своего государства. Базовым принципом оценки здесь выступает отнесение информации к одному из правовых режимов доступа: ограниченного либо неограниченного.

В отличие от США и стран Северной Европы, в большинстве других европейских стран всегда были сильны традиции секретности в отношении документов, а посторонний доступ к государственным архивам и кар-

тотекам традиционно рассматривался как конституционно несовместимый с принципом репрезентативной (как оппозиция «прямой») демократии.

О традициях закрытости информационного пространства в Европе свидетельствует тот факт, что лишь в 1990 г., после продолжительных споров в Европейской комиссии и парламенте, была издана Директива 313 о свободе доступа к информации об окружающей среде (*Freedom of Access to Information on the Environment)*. Благодаря этому документу наконец были внесены некоторые элементы обеспечения прозрачности государственной информации в законодательство стран – членов Совета Европы.

Сегодня Великобритания, Канада и США изъявляют желание стать лидерами внутригосударственного информационного регулирования, а также обеспечения концепции электронного правительства (e-government). В качестве примера можно привести английский проект «Они работают для вас» (http://theyworkforyou.com): используя официальные стенограммы сессий Палаты общин парламента Великобритании, частный портал «They Work for You» позволяет находить и выдавать в структурированном виде информацию о том, что говорил на определенную тему конкретный член парламента. По сути, этот проект является специализированной поисковой машиной, учитывающей особенности того массива данных, с которым она работает.

Вопрос об открытости или гласности в работе государственной власти стоит в России еще со времен императора Николая I[1]. Понятие «гласность» возникло в последнее десятилетие его правления (1825 – 1855 гг.), когда шли дебаты об отмене крепостного права и реформах, которые в 60-е гг. осуществит его сын Александр II и которые впоследствии назовут великими. Введенная в обиход «просвещенными бюрократами» высших правительственных кругов гласность в николаевскую эпоху означала обмен мнениями внутри чиновничьей корпорации о тех общественных и экономических преобразованиях, в которых остро нуждалась страна. Сторонники общественной гласности в сфере правительственных чиновников настаивали на расширении публикации статистических данных на страницах печати, что, по их разумению, должно было помочь правительству в принятии решений.

Примечательно, что членов дореволюционных российских дум с правом голоса называли «гласными». В советское время введенное М.С. Горбачевым вместе с политикой перестройки понятие «гласность» рассматривалось как синоним свободы слова, что дало толчок для учреждения при Союзе журналистов «Фонда защиты гласности». Однако основное значение слова «гласность» – открытость, обязанность огласки решений и действий властных структур, других социальных институтов.

---

[1] См.: *Тимофеева, Л.Н.* «Открытая власть»: информационная деятельность государства в условиях демократии // Массовые информационные процессы в современной России. – М., 2002.

Законодательное обеспечение граждан Российской Федерации права на информацию имеет свою историю. Хотя в Конституции СССР (1977 г.) и в Конституции РСФСР (1978 г.) тема права на информацию еще не выделялась, она была включена в систему политических прав и свобод в стране. Только в 1991 г. Верховным Советом РСФСР в достаточно полном объеме право на информацию было конституционно зафиксировано после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина и включения этого текста в Конституцию 1992 г. Действующая Конституция Российской Федерации (1993 г.) содержит специальную норму о праве на информацию (п. 4 ст. 29): «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом»[1]. Здесь же устанавливается вполне обоснованное ограничение свободы по поводу сведений, отнесенных к государственной тайне. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Реализация права каждого на информацию, закрепленного в вышеназванной норме Конституции РФ, представляет собой одну из самых трудных для российского законодательства проблем. По оценкам специалистов, только на конституционном уровне она рассматривается более чем в десяти конституционно-правовых установлениях, а на более широком – законодательном уровне – в этот институт входят нормы нескольких десятков законодательных актов[2].

Первым аналогом существующих на Западе законов «открытой власти» у нас в стране стал Указ Президента РФ от 31 декабря 1993 г. № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» (изменения были внесены 17 января 1997 г. и 1 сентября 2000 г.)[3]. Документ продекларировал принцип информационной открытости в деятельности государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц, однако в нем не были прописаны конкретные механизмы и гарантии реализации права граждан на информацию и не указаны гарантии обязанностей СМИ обеспечить его реализацию.

Среди важных федеральных нормативных актов, регулирующих отношения в информационной сфере, касающихся вопросов формирования различных видов общедоступных информационных ресурсов и обеспечения доступа пользователей к открытой информации, следует назвать: Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ (с изм. и доп. от 10 января 2003 г.)[4], Постановление Правительства РФ № 98 «Об обеспече-

[1] Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М., 1997. – С. 13.

[2] См.: Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. – М., 2004. – С. 196.

[3] См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

[4] См.: СЗ РФ. – 1995. – № 8. – Ст. 609; 2003. – № 2. – Ст. 167.

нии доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями на 26 ноября 2008 г.)[1], Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[2], Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»[3] (с изменениями на 22 августа 2004 г.) и др.

В статье 5.39 Кодекса об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, с изменениями на 30 декабря 2008 г.)[4] устанавливается ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину документов, материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы.

Важные положения о порядке получения через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций содержит Закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации»[5] (с изменениями от 9 февраля 2009 г.).

Оценивая нормативное регулирование в России права доступа к информации о деятельности органов государственной власти и возникающих в процессе ее получения правоотношений, следует отметить, что на федеральном уровне оно сформулировано в весьма общем виде; более детальное и четкое нормативно-правовое регулирование осуществляется на уровне субъекта Федерации. В качестве примера можно выделить два московских закона – «Об информационных ресурсах и информатизации города Москвы» и «Об обеспечении доступности информации о деятельности Правительства Москвы, городских органов исполнительной власти и городских организаций»[6], а также закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области»[7]. Анализ этих нормативных документов приводит к мысли, что региональное законодательство в сфере регулирования информационных правоотношений имеет опережающий характер, тогда как на федеральном уровне проблема доступа граждан к информации государства до сих пор является лишь предметом ряда обсуждающихся в обществе законопроектов.

---

[1] См.: СЗ РФ. – 2003. – № 7.

[2] См. там же. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3448.

[3] См. там же. – 1997. – № 41. – Ст. 4673.

[4] См. там же. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1; Российская газета. – 2008. – 31 дек.

[5] См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 7. – Ст. 300.

[6] См.: Вестник мэрии Москвы. – 2001. – № 44; Вестник мэрии и Правительства Москвы. – 2003. – № 60.

[7] Принят Калининградской областной Думой третьего созыва 27 июня 2002 г.

Здесь будет целесообразно упомянуть о двух интересных исследованиях, результаты которых опубликованы в феврале 2009 г. Институтом развития свободы информации: на основе анализа официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, а также госорганов 83 субъектов Федерации был составлен рейтинг их информационной открытости[1]. Если степень информационной открытости у региональных лидеров списка довольно высока и составляет у некоторых, например: 73,1% (Ханты-Мансийский АО); 65,51% (Воронежская область); 65,09% (Республика Татарстан), то индексы открытости у лидеров федерального списка практически вдвое ниже: 38,4% (Роспатент); 35,83% (Казначейство России) и 34,94% (ФТС России). А где данные об институтах президента, правительства, Думы?

У российского «закона о праве знать», расширяющего право граждан на доступ к информации органов власти, трудная судьба. В 1996 г. Президентом РФ Б.Н. Ельциным в Государственную Думу был внесен законопроект «О праве на информацию», разработанный рабочей группой под руководством профессора А.Б. Венгерова. Документ был ориентирован на принцип открытости Российского государства. Среди основных принципов его реализации – «информированность граждан о деятельности органов и организаций», обязанных сообщать известные им сведения, если информация «может предотвратить угрозу жизни и здоровью гражданина», «если требуется пресечь сообщение недостоверной информации» и «если она имеет или может иметь общественно значимый характер».

В процессе подготовки ко второму чтению законопроект претерпел значительные изменения и стал называться «О праве на доступ к информации». Однако проект так и не был внесен на обсуждение.

Пятью годами позднее, в 2001 г. депутатами Государственной Думы В.В. Похмелкиным и С.Н. Юшенковым был внесен проект закона «О праве граждан на информацию». Разработчики проекта учли положительный опыт ряда зарубежных стран (США, Франции, Великобритании, Швейцарии, Бельгии) в сфере правового регулирования права граждан на информацию, но в силу наличия в проекте многочисленных спорных юридических конструкций он был отклонен уже в первом чтении в мае 2002 г. Однако подход к вопросу регулирования права на информацию с либеральных позиций, предложенный Похмелкиным и Юшенковым, заслуживает внимания и дальнейшего развития.

Сегодня существует законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», разработанный Министерством экономического развития (2003 г., поправки 2005 г.). В основу законопроекта положен ряд взаимосвязанных концепций, в которых так или иначе затрагивается проблема

[1] См. официальный сайт Института: http://www.svobodainfo.org.

доступа граждан к информации государства: «Концепция государственного учета», «Концепция информационного регулирования» и «Концепция обеспечения доступа граждан к информации государства».

Наиболее сильной стороной разработанного законопроекта является закрепление перечня информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обязательной для размещения в информационных системах общего пользования. Авторы законопроекта исходят из принципа презумпции информационной открытости власти, определив около сорока важнейших позиций, по которым соответствующая информация подлежит обязательному и оперативному размещению в информационных системах общего пользования.

Однако сфера деятельности данного законопроекта распространяется только на отношения, возникающие в процессе поиска и получения информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, тогда как более широкое понимание права на информацию в документе отсутствует. Становится очевидным, что рассматриваемый законопроект предполагает наличие более фундаментального, единого законодательного акта, который бы устанавливал гарантии права на информацию, закреплял основы правового регулирования права искать, получать, передавать и распространять информацию, а также ответственность субъектов предоставления информации. Почему же документ до сих пор не принят, ведь он, кажется, прошел первое обсуждение в Госдуме?

Итак, отдельные положения законодательства, регулирующие право на информацию в России, сегодня существуют, но они рассредоточены в различных федеральных законах, законах субъектов Федерации и ведомственных инструкциях. Отсутствие четких, не требующих дополнительных толкований правовых определений ведет к неоправданным повторам одних и тех же положений в разных законах и законодательных актах, которые к тому же не согласуются друг с другом. Как правило, эти нормативные документы декларативны и не всегда прописывают конкретный механизм реализации и ответственности, а самое главное – не объединены основополагающим, системным правовым документом, предоставляющим россиянину «право знать». Разбросанность норм, касающихся права доступа к информации, по различным законам и существующие между этими законами противоречия требуют пересмотра целой группы законов единовременно.

В системе нормативного обеспечения права на информацию в России до конца не урегулированы следующие вопросы:

– состав информации, которая в обязательном порядке подлежит обнародованию органами государственной власти и органами местного самоуправления;

– основания и порядок отнесения той или иной информации к информации для ограниченного доступа;

– порядок и способы предоставления гражданам информации, вызывающей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

– процедура предоставления информации органами государственной власти и органами местного самоуправления по обращениям граждан;

– ответственность должностных лиц за непредоставление информации, неполное предоставление информации, дезинформацию.

И самое существенное: рассматривая действующие в России нормативные документы по интересующей нас теме, приходишь к выводу, что государственные интересы, выражаемые через «старорежимный» метод как можно больше засекретить, закрыть и ограничить в пользовании, сегодня превалируют над законным правом граждан на доступ к информации – «правом знать». На этом фоне, как считает известный эксперт И.М. Дзялошинский, большая часть органов власти и иных субъектов общественных отношений сознательно проводят политику информационной закрытости, лишая общественность какой-либо информации о своей деятельности. В результате преобладает низкая степень информированности граждан о деятельности органов власти: по итогам исследований, проведенных фондом «Комиссия по свободе доступа к информации», более 50% опрошенных характеризуют ее как низкую, а 30% – как среднюю[1].

Если люди не знают, что происходит в обществе, если действия тех, кто ими управляет, скрыты, они не могут принимать деятельного участия в делах общества и государства. Доступная и полная информация – это еще и важнейшая характеристика демократического правительства. Поэтому право на информацию – главный механизм борьбы с коррупцией и правонарушениями в органах власти. В этой связи именно средства массовой информации, являющиеся важным институтом социального контроля за властью, становятся проводниками открытой информационной деятельности. При условии, конечно, что СМИ действуют в режиме свободы.

Норберту Винеру принадлежит мысль, что без достоверной информации жизнь человека не может быть успешной и полноценной. России давно пора не только принять необходимый закон «о праве знать», дающий гражданам такую возможность, но и внедрить это право в повседневную жизнь россиян.

Список литературы

Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М., 1997.

Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 2.

Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации. – М., 2004.

[1] См.: http://www.dzyalosh.ru.

Прохоров, Е.П. Журналистика и демократия. – М., 2001.

Тимофеева, Л.Н. «Открытая власть»: информационная деятельность государства в условиях демократии // Массовые информационные процессы в современной России. – М., 2002.

© Фёдоров И.Н., 2009

Е.А. Команджаев

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КАЛМЫЦКОГО НАРОДА В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

КОМАНДАЖАЕВ Евгений Александрович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государства и права Калмыцкого государственного университета (Элиста)

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы становления государственности калмыцкого народа в составе Российской империи на правовой основе, история заключения русско-калмыцких соглашений.*

Ключевые слова: *вхождение калмыков в состав России, калмыцкое ханство, территориальный вопрос, торговый обмен.*

14 февраля 1608 г. делегация от калмыцких тайшей и нойонов (князей) была принята царем Василием IV. В 1609 г. официально признав договорные отношения с калмыками, Приказ Казанского дворца послал от имени царя грамоту тарскому воеводе И.В. Мосальскому о направлении делегации к главным калмыцким тайшам для подтверждения присяги. Ойратские племена торгутов, дербетов и хошоутов начали постепенно перекочевывать в пределы России и продвигаться на запад.

В 2009 г. состоится празднование 400-летия добровольного вхождения калмыцкого народа в состав Российского государства. Собственно и калмыцкий народ сформировался в пределах России. В истории найдется немало примеров мирного сосуществования народов в пределах одного государства. Одним из них может стать Калмыцкое ханство 2-й половины XVII – XVIII вв. в составе Российской империи.

В XVII столетии крупные территориально-политические объединения калмыков носили наименование «тангч». По-видимому, значение этого слова было тождественно русскому понятию «государственное образование». Во главе тангч стояли наследственные правители, носившие высший фео-