
ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ: СОВРЕМЕННЫЙ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД В НАУКЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

И.Н. Забара

Кафедра международного права
Институт международных отношений
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко
ул. Мельникова, 36/1, Киев, Украина, 04119

Статья посвящена содержанию концепции права на информацию. Автор исследует доктринальные взгляды на содержание права на информацию. Рассматривается современная трактовка права на информацию в международном праве.

Ключевые слова: информация, права человека, свобода информации, право на информацию, запрос информации, доступ к информации.

Исследование категорий, связанных с информацией, использования в современных условиях информационно-коммуникационных технологий, построения глобального информационного общества, обеспечение международной информационной безопасности предусматривает изучение международно-правовой составляющей.

Особое место в этом кругу занимает проблематика, которая охватывает составные элементы свободы информации и связана с поиском, получением и распространением информации, возможность реализации которых считается предпосылкой эффективного соблюдения прав человека. Доктринальные исследования, проводившиеся на протяжении более чем семидесяти лет, в значительной мере охватили вопросы, связанные с категорией «свобода информации» в международном праве. Немалое внимание ей было уделено в ряде отечественных и зарубежных исследований, должное место среди которых занимают работы И.П. Блищенко, В.А. Карташкина, Ю.М. Колосова, И.И. Мысыка А.Г. Днепровского, Е.В. Ермишиной, Е.С. Алисиевич и многих других авторов.

Вместе с тем использование ранее накопленных объемов разнообразной информации вызывает ряд теоретических и практических вопросов, среди которых — гарантированная возможность доступа и получения такой информации, соблюдение баланса между «правом знать» и необходимостью обеспечения тайны для защиты ключевых государственных и частных интересов. Отдельные исследователи — Ф. Ла Руе, А. Лигабо, Т. Мендел, Г. Кришнан, А. Фигари, А. Хуссейн — обратили внимание и на другую существенную категорию, которую начали определять как «право на информацию». В настоящее время связанные с ней аспекты вызывают как научный, так и практический интерес.

Целью настоящей статьи является исследование концепции права на информацию в науке международного права. Представляется, что для этого необходимо обратить внимание на ряд аспектов, на которых акцентируют свое внимание ее сторонники.

Общее понимание права на информацию (1), как отмечается в п. 35 доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение Комиссии по правам человека ООН (ныне — Совет по правам человека), базируется на том положении, что *«каждому человеку должна быть обеспечена защита его права на получение информации и ознакомление с разными идеями»* [2]. Такой исходный тезис был аргументирован постоянно повышающейся социальной и политической ролью информации в современном обществе. Основывающийся на понятии свободы информации, он стал одним из базисных для складывающихся вокруг него системы взглядов, а позднее и концепции права на информацию, о чем отмечалось в п. 36 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. [6].

Следует отметить, что сторонники концепции права на информацию обосновывают свой подход, основываясь на закрепленной в международно-правовых актах свободе искать, получать и распространять информацию. Основанием выступают ст. 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 13 Конвенции о правах ребенка 1989 г., ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ст. 13 Американской конвенции о правах человека 1969 г., ст. 9 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г., ст. 32 Арабской хартии прав человека 2004 г.

Однако возникает закономерный вопрос: зачем при таком количестве универсальных и региональных международно-правовых актов, закрепляющих позиции свободы информации, нужно еще закрепление новой категории — права на информацию?

Представляется, что рассмотрение вопросов, связанных с содержанием, теоретическим обоснованием и перспективами развития права на информацию, на которых акцентируют свое внимание ее сторонники, даст возможность ответить на этот вопрос.

Аргументация сторонников права на информацию сводится к целому ряду постулатов. Они могут быть представлены следующим образом.

1. Свобода искать информацию *«влечет за собой право искать информацию в той мере, в какой эта информация является общедоступной»* (п. 34 доклада Специального докладчика от 19 декабря 1994 г.) [2].

Впервые эта позиция была высказана Специальным докладчиком в 1994 г. (п. 34 Доклада Специального докладчика от 19 декабря 1994 г.) [2] и до настоящего времени является базисной. Основанием стала закрепленная в п. 2 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. свобода искать, получать и распространять информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

Позднее, с развитием концепции, эта позиция получила дополнительную аргументацию.

Интересно отметить, что ее сторонники настаивают еще и на том, что закрепленная в ряде международно-правовых актов свобода искать, получать и распространять информацию и идеи содержит «не только право передавать, но и право получать информацию и идеи» [1. С. 8].

Основываясь на этом, подчеркивается значимость такой передачи («циркулирования») информации в обществе. При этом также указывается на необходимость «защиты не только того, кто говорит, но и того, кто слушает» [1. С. 8]. Исходя из важности обеспечения такой защиты, подчеркивается необходимость, актуальность и значимость признания и закрепления права на информацию.

2. *«Право на поиск или доступ к информации представляет собой один из существенных элементов права на свободу слова и свободное выражение своих убеждений. Свобода потеряет всякий смысл, если лишить людей доступа к информации»* (п. 34 Доклада Специального докладчика от 19 декабря 1994 г. [2]).

Фактически такой подход дает возможность его сторонникам говорить о «двух составляющих» права на информацию:

- 1) гарантированном ответе на запрос о предоставлении информации, и
- 2) гарантированном доступе к информации.

Кроме этого, следует обратить внимание и на то, что это положение дает основание сторонникам указать еще и на необходимость защиты такого права. По их мнению, поскольку право на информацию «представляет собой один из существенных элементов права на свободу слова и свободное выражение их убеждений, защита этого права должна являться правилом, а его ограничение — лишь исключением из общего положения», что было отмечено в п. 5 Доклада Специального докладчика от 4 февраля 1997 г. [3].

Заметим, что в конечном счете реализация права на информацию направлена на получение необходимой информации. Этот подход остается неизменным на протяжении всего периода формирования концепции и находит поддержку в ООН и других международных организациях.

Следует обратить внимание на то, что в настоящее время в доктрине и практике внимание стало преимущественно акцентироваться на «второй составляющей» — вопросе гарантированного доступа к информации (или «праве на доступ к информации»).

3. Реализация права на информацию направлена на получение гарантированного доступа исключительно к государственной информации.

Необходимость именно такого доступа аргументируется следующим: «в отсутствие уважения к праву на свободу выражения мнений, которое включает в себя право искать, получать и распространять информацию и идеи, невозможно осуществлять на практике право голоса, открыто говорить о нарушениях прав человека и избличать коррумпированные и неэффективные правительства» [8. С. 1]. Т. Мендел, характеризуя этот аспект, отмечает, что «государствен-

ные органы хранят информацию не для себя, а ради общественного блага. ... По существу, эта информация должна быть доступной для общественности на том условии, что хранение ее в секрете не является для общества более приоритетным. В этом отношении законы о получении доступа к информации отражают основную идею государственности, где государство служит народу» [1. С. 8].

А.В. Хан, в свою очередь, характеризуя такой подход, указывает, что «государственные органы обладают огромным объемом информации, и хранить ее в секрете означает серьезно нарушать право на свободу выражения мнений, гарантированное международным правом, а также большинством конституций» [8. С. 1].

4. Право на информацию накладывает на государство позитивное обязательство обеспечить доступ к информации. Это положение находило неоднократное подтверждение в ряде докладов Специального докладчика, в частности, п. 14 Доклада Специального докладчика от 28 февраля 1998 г. [4], п. 12 Доклада Специального докладчика от 29 января 1999 г. [5], п. 39, п. 44 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. [6].

Следует отметить, что это позитивное обязательство государства рассматривалось исключительно как обеспечение доступа к материальным носителям информации. Вначале речь шла о предоставлении доступа к информации, «которой располагают правительства во всех типах хранилищ информации и поисковых системах — включая фильмы, микрофиши, электронные средства, видео- и фотоматериалы», о чем указывалось в п. 14 Доклада Специального докладчика от 28 февраля 1998 г. [4], п. 12 Доклада Специального докладчика от 29 января 1999 г. [5], п. 44, п. 47 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. [6].

С развитием концепции эта позиция уточнялась. Сегодня, по мнению сторонников концепции, доступ к государственной информации не ограничивается только доступом и ознакомлением с информацией на носителях, которые находятся в государственных учреждениях. Указывается и на возможность получения информации непосредственно от государственного органа как первоисточника. Так, А. Лигабо отмечает, что «в тех случаях, когда речь идет о правительствах, то в любых возможных обстоятельствах общественность должна получить доступ к «государственной деятельности», например к работе различных директивных совещаний и форумов», что подчеркивалось в п. 14 Доклада Специального докладчика от 28 февраля 1998 г. [4] и п. 40 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. [6].

В свою очередь, А. Хуссейн указывает и на условия такого доступа, подчеркнув, что «право на доступ должно реализовываться во всех, а не в исключительных случаях», о чем указывалось в п. 12 Доклада Специального докладчика от 28 февраля 1998 г. [4] и п. 39 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. [6].

Учитывая такой подход, можно говорить о достаточно широком круге случаев, когда государство должно предоставлять информацию.

Вместе с тем необходимо указать и на случаи его ограничения. Так, по мнению А. Лигабо, позитивная обязанность государства обеспечить доступ к информации может быть ограничена только теми положениями, которые содержатся в п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, что отмечалось в п. 12 Доклада Специального докладчика от 29 января 1999 г. [5], и п. 47 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. [6].

Напомним, что речь идет об ограничениях, которые направлены на защиту уважения прав и репутации других лиц, охрану государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Отметим, что вопросы опубликования информации в открытой печати, распространения информации посредством радио и телевидения и, в настоящее время, распространения информации через Интернет, в качестве составной части позитивного обязательства государства, сторонниками концепции не рассматривались.

5. Существенным аспектом, на котором продолжают заострять свое внимание сторонники права на информацию, является содержание информации, к которой должен быть обеспечен гарантированный доступ. Изначально, как отмечалось в п. 31 Доклада Специального докладчика от 20 апреля 2010 г., речь шла только о доступе к общественной информации, «относящейся ко всем видам деятельности государства» [7].

В дальнейшем, развитие вопроса, связанного с содержанием права на информацию пошло путем закрепления гарантированного доступа еще и к отдельным видам информации. Речь идет о доступе к информации, которая находится у государственных органов и касается проблем экологии и вопросов устойчивого развития (п. 61 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г.) [6], ВИЧ/СПИД (п. 65 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г.) [6], терроризма (пп. 81–83 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г.) [6] и прав человека.

Актуальными и перспективными назывались «экологические исследования и исследования воздействия на здоровье человека, национальные бюджеты и социальные расходы, проекты промышленного развития и торговая политика», о чем отмечалось в п. 39 Доклада Специального докладчика от 29 января 1999 г. [5], доступ к историческим данным и архивам, которые содержат информацию о нарушениях прав человека, что указывалось в п. 34 Доклада Специального докладчика от 20 апреля 2010 г. [7].

Следует отметить, что в настоящее время сложилось два подхода, которые учитываются на глобальном, региональном и национальном уровнях. Первый — закрепить право на информацию в целом, и второй — закрепить право на доступ к информации определенного содержания.

Наиболее активно этот процесс протекает на региональном и национальном уровне, о чем свидетельствует количество принятых национальных законодательных актов. Отмечается, что в настоящее время их насчитывают около шестидесяти. Как правило, они учитывают положения по обеспечению доступа к информации, включая: соблюдение принципа максимального разглашения,

презумпцию публичного характера совещаний и ключевых документов, широкие определения типов доступной информации, разумную плату и разумные сроки, независимый анализ отказов в разглашении информации, санкции в случае несоблюдения режима доступа, что отмечалось в п. 32 Доклада Специального докладчика от 20 апреля 2010 г. [7]. Учитываются и положения принятых ранее конвенций, устанавливающих обязанность государств о предоставлении доступа к информации.

6. Право на информацию носит самостоятельный характер («имеет самостоятельное значение»). Представляется, что в этом вопросе необходимо обратить внимание на изменения в трактовке природы права на информацию. Изначально оно рассматривалось сторонниками концепции двуедино: как производное и как самостоятельное право. Отмечалось, в п. 35 Доклада Специального докладчика от 19 декабря 1994 г. [2], что право на информацию является *«существенным элементом права на свободу слова и свободное выражение своих убеждений»*, а также, что оно «играет не только вспомогательную роль в деле передачи информации, но имеет и самостоятельное значение», о чем указывалось в п. 5 Доклада Специального докладчика от 4 февраля 1997 г. [3].

Основанием для признания права на информацию в качестве производного называлась норма ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляющая право на свободное выражение своего мнения, которое включает свободу искать, получать и распространять информацию. Именно она служила основанием для широкого толкования, вычленения и обоснования его производного характера. Вместе с тем, подчеркивая значимость и необходимость права на информацию, сторонники указывали и на его самостоятельный характер.

Со временем такая трактовка природы права на информацию была изменена: право на информацию стали рассматривать исключительно как право, которое носит самостоятельный характер. Отмечалось, в п. 42 Доклада Специального докладчика от 29 января 1999 г., что «это право существует само по себе. Как таковое, оно является одним из прав, на которых зиждутся свободные и демократические общества» [5].

Следует отметить и перспективные направления развития права на информацию.

7. По мнению сторонников концепции, важным представляется закрепление права на информацию за группами лиц, или меньшинствами, которые нуждаются в особом внимании. К этой категории отнесены женщины, дети, лица, проживающие в нищете, меньшинства, коренные народы и группы мигрантов. В качестве другого направления в п. 62 Доклада Специального докладчика от 12 декабря 2003 г. указывают на развитие механизма контроля доступа к информации, которой располагают международные организации [6].

Таким образом, рассмотрев основные положения концепции права на информацию в международном праве, следует отметить следующее:

- основой права на информацию выступает гарантированная и обеспеченная защита права человека на получение информации и ознакомление с разными идеями;

- свобода искать информацию влечет за собой право искать информацию в той мере, в какой эта информация является общедоступной;
- составляющими элементами права на информацию выступают гарантированный ответ на запрос о предоставлении информации, а также гарантированный доступ к информации;
- реализация права на информацию направлена на получение гарантированного доступа исключительно к государственной информации;
- право на информацию накладывает на государство позитивное обязательство обеспечить доступ к информации;
- важным аспектом для развития права на информацию выступает содержание информации;
- право на информацию носит самостоятельный характер;
- перспективными направлениями развития права на информацию является закрепление этого права за группами лиц и развитие механизма контроля доступа к информации, которой располагают международные организации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Следует отметить, что словосочетания «право на информацию», «право на свободный поиск информации», «право на поиск и получение информации» и «право на доступ к информации» на первом этапе становления и развития концепции (1990–2003 гг.) использовались как синонимичные (тождественные) понятия. В дальнейшем стало использоваться словосочетание «право на информацию», в частности в ежегодных Докладах Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, а также в совместных ежегодных декларациях, принимаемых им совместно с Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросу о свободе средств массовой информации, Специальным докладчиком Организации американских государств (ОАГ) по вопросу о свободе выражения мнений и Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации (1999–2010 гг.).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Мендел Т. Свобода информации: сравнительно-правовое исследование. — Изд. 2-е, доп. — Париж, ЮНЕСКО, 2008.
- [2] «Поощрение и защита права на свободу убеждений и их свободное выражение». Доклад Специального докладчика г-на Абида Хуссейна, подготовленный в соответствии с резолюцией 1993/45 Комиссии по правам человека от 19 декабря 1994 г. // Док. ООН. E/CN.4/1995/32. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/7821679.71134186.html>.
- [3] «Поощрение и защита права на свободу убеждений и их свободное выражение». Доклад Специального докладчика г-на Абида Хуссейна, подготовленный в соответствии с резолюцией 1996/53 Комиссии по правам человека от 4 февраля 1997 г. // Док. ООН. E/CN.4/1997/31. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5678730.60703278.html>.
- [4] «Поощрение и защита права на свободу убеждений и их свободное выражение». Доклад Специального докладчика г-на Абида Хуссейна, подготовленный в соответствии с резолюцией 1997/27 Комиссии по правам человека от 28 февраля 1998 г. // Док. ООН. E/CN.4/1998/40. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9652923.3455658.html>.

- [5] «Гражданские и политические права, включая вопрос свободы выражения мнений». Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное их выражение г-на Абида Хуссейна от 29 января 1999 г. // Док. ООН. E/CN.4/1999/64. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/980569.422245026.html>.
- [6] «Гражданские и политические права, включая вопрос свободы выражения мнений. Право на свободу мнений и их свободное выражение». Доклад Специального докладчика г-на Амбеи Лигабо, представленный в соответствии с резолюцией 2003/42 Комиссии от 12 декабря 2003 г. // Док. ООН. E/CN.4/2004/62. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85.
- [7] «Поощрение и защита прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие» Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное их выражение Франка Ла Руе от 20 апреля 2010 г. // Док. ООН. A/HRC/14/23. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4187773.16808701.html>.
- [8] Хан А.В. Предисловие // Мендел Т. Свобода информации: сравнительно-правовое исследование. — Изд. 2-е, доп. — Париж, ЮНЕСКО, 2008.

RIGHT TO INFORMATION: MODERN APPROACH IN INTERNATIONAL LAW

I.M. Zabara

The Department of International Law
Institute of International Relations
Taras Shevchenko National University of Kyiv
36/1, Melnikova st., Kiev, Ukraine

Article deals with the contents of the concept of right to information. The author examines the doctrinal views on the content of right to information. The author examines a modern interpretation of the right to information.

Key words: information, human rights, freedom of information, right to information, access to information.

REFERENCES

- [1] Mendel T. Svoboda informatsii: sravnitel'no-pravovoe issledovanie. — Izd. 2-e, dop. — Parizh, YuNESKO, 2008.
- [2] «Pooschrenie i zaschita prava na svobodyu yubezhdeniy i ikh svobodnoe vyrazhenie». Doklad Spetsial'nogo dokladchika g-na Abida Khyusseyna, podgotovlennyy v sootvetstvii s rezolyutsiyey 1993/45 Komissii po pravam cheloveka ot 19 dekabrya 1994 g. // Dok. OON. E/CN.4/1995/32. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/7821679.71134186.html>.
- [3] «Pooschrenie i zaschita prava na svobodyu yubezhdeniy i ikh svobodnoe vyrazhenie». Doklad Spetsial'nogo dokladchika g-na Abida Khyusseyna, podgotovlennyy v sootvetstvii s rezolyutsiyey 1996/53 Komissii po pravam cheloveka ot 4 fevralya 1997 g. // Dok. OON. E/CN.4/1997/31. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5678730.60703278.html>.

-
- [4] «Pooschrenie i zaschita prava na svobodyu yubezhdeniy i ikh svobodnoe vyrazhenie». Doklad Spetsial'nogo dokladchika g-na Abida Khyusseyna, podgotovlennyy v sootvetstvii s rezolyutsiey 1997/27 Komissii po pravam cheloveka ot 28 fevralya 1998 g. // Dok. OON. E/CN.4/1998/40. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9652923.3455658.html>.
- [5] «Grazhdanskie i politicheskie prava, vklyuchaya vopros svobody vyrazheniya mneniy». Doklad Spetsial'nogo dokladchika po voprosy o pooschrenii i zaschite prava na svobodyu mneniy i ikh svobodnoe ikh vyrazhenie g-na Abida Khyusseyna ot 29 yanvarya 1999 g. // Dok. OON. E/CN.4/1999/64. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/980569.422245026.html>.
- [6] «Grazhdanskie i politicheskie prava, vklyuchaya vopros svobody vyrazheniya mneniy. Pravo na svobodyu mneniy i ikh svobodnoe vyrazhenie». Doklad Spetsial'nogo dokladchika g-na Ambeyi Ligabo, predstavlennyy v sootvetstvii s rezolyutsiey 2003/42 Komissii ot 12 dekabrya 2003 g. // Dok. OON. E/CN.4/2004/62. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85.
- [7] «Pooschrenie i zaschita prav cheloveka, grazhdans'kikh, politicheskikh, ekonomicheskikh, sotsial'nykh i kyul'tyurnykh prav, vklyuchaya pravo na razvitie» Doklad Spetsial'nogo dokladchika po voprosy o pooschrenii i zaschite prava na svobodyu mneniy i ikh svobodnoe ikh vyrazhenie Franka La Ryue ot 20 aprelya 2010 g. // Dok. OON. A/HRC/14/23. URL: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4187773.16808701.html>.
- [8] Khan A.V. Predislovie // Mendel T. Svoboda informatsii: sravnitel'no-pravovoe issledovanie. — Izd. 2-e, dop. — Parizh, YuNESKO, 2008.