

УДК 342.5

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ, РЕГИОНАЛЬНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**К.А. СТАДОЛЬНИК***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. И.В. ВЕГЕРА)*

Право на доступ к информации получило свою институализацию ещё в 20м веке. Постепенно развиваясь, оно отразилось в нормативных правовых актах как международного уровня, так и в национальном законодательстве. Однако закреплено такое право в различной форме: в некоторых государствах оно рассматривается как право требовать, а в других – как обязанность обеспечивать.

Начало осуществления правового регулирования права на информацию датируется 20-м веком. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Всеобщая декларация прав человека [4] и Международный пакт о гражданских и политических правах [1]. Кроме того, в Риме была принята Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод [2]. Эти международные акты закрепляют основные начала о праве доступа к информации.

В 1993 году в рамках функционирования ООН была учреждена должность специального докладчика по вопросам права на свободное выражение информации и доступ к ней. Он исследует такое право в качестве одного из аспектов свободного выражения мнений.

Уже в 1995 году докладчик выступил с докладом о связи между свободой выражения мнений и доступом к информации: «в современном обществе из-за социальной и политической роли, которую играет информация, право каждого на получение информации и идей должно быть тщательно защищено. Это право не просто право на распространение информации, но и свобода сама по себе. Право искать информацию или иметь доступ к ней является одним из важнейших элементов свободы слова и выражения. Свобода будет лишена эффективности, если люди не имеют доступа к информации. Доступ к информации является основой для демократического образа жизни. Поэтому следует тщательно выявлять тенденцию, направленную на отсутствие доступа людей к информации» [3].

А в 2013 году был представлен несколько иной доклад, в котором было дано заключение о субдиарной роли права на доступ к информации. Это право является «активатором» других прав, которые реализовать без доступа к информации невозможно.

В 2015 году в рамках деятельности ООН была поставлена цель для государств-участников: призвано оказывать эффективное содействие построению информационного общества, которое будет ориентированно на интересы граждан, оно должно быть открыто и направлено на развитие пространства, в котором каждый сможет создать информацию, иметь к ней доступ, пользоваться и обмениваться ею. При чём планируется достичь таких целей уже к 2030 году.

Несколько иной аспект права доступа к информации рассматривается в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 года [5]. Она рассматривает это право в рамках отрасли по защите окружающей среды. Право на информацию признаётся ключевым фактором защиты окружающей среды. Многие мировые лидеры согласились, что «экологические проблемы лучше всего решать с участием всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации об окружающей среде, которая хранится государственным и органами, включая информацию об опасных материалах и экологически опасной деятельности в местах их проживания, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства содействуют и поощряют информированность общественности и ее участие путем широкого распространения информации. Должен быть обеспечен эффективный доступ к судебным и административным процедурам, включая возмещение причиненного вреда и средства правовой защиты» [5]. Право на доступ к информации относительно окружающей среды стало постепенно отражаться в международных договорах и соглашениях о загрязнении окружающей среды и изменении климата, кроме того, в рамках Совета ООН принимаются целые резолюции по правам человека в сфере охраны окружающей среды.

Отдельно право на доступ к информации закрепляется в Конвенции о правах ребёнка [6] и Конвенции о правах инвалидов [5]. В данных документах доступ к информации рассматривается как возможность эффективной реализации других прав и участия в публичных обсуждениях политики и деятельности государства.

В международном праве, касающемся борьбы с коррупцией, право на доступ к информации также оставило свой след. В статье 13 Конвенции ООН против коррупции призывается государствам обеспечивать возможность общественности иметь эффективный доступ к информации и принимать меры для «выявления, поощрения и защиты свободы искать, публиковать и распространять информацию о коррупции» [7].

Право на доступ к информации находит своё отражение и в Европейском праве. В Конвенции о защите прав человека и основных свобод выражен свой подход относительно такому праву. Так, в соответствии со статьёй 40 Конвенции «доступ к документам, переданным на хранение в Секретариат, открыт для публики, если Председатель Суда не примет иного решения» [8]. Также по применению данной Конвенции формируется практика из судебных прецедентов, которая применяется государствами-участниками для разрешения аналогичных дел по поводу предоставления информации, за исключением государств, принадлежащих к романо-германской правовой семье.

Среди государств-участников Совета Европы и ООН было заключено ещё несколько конвенций относительно реализации права на информацию: Конвенция Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, 1998). Её основной целью стала гарантия права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния [9]. В статье 4 Конвенции подробно описан доступ к экологической информации. Так, государственные органы при запросе на предоставлении экологической информации обязаны к ответу в качестве приложения добавлять копии фактической документации, содержащей требуемую информацию. Отдельные статьи Конвенции посвящены сбору и распространению экологической информации, доступу к правосудию и участию общественности в различных сферах, касающихся экологии [9].

Некоторые положения относительно доступа к информации содержатся в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию [10]. Так, в соответствии со статьёй 28 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию «Сторона может по собственной инициативе предоставить другой Стороне информацию об обстоятельствах правонарушения, когда она считает, что разглашение такой информации может помочь этой или другой Стороне в возбуждении или проведении расследований или иных процессуальных действий, связанных с уголовными преступлениями...». При этом регламентировано обязательное правило, что стороны должны незамедлительно друг друга информировать о любых обстоятельствах, которые делают невозможным осуществление мер, принятых при окончательном результате дела, или значительном задержании их выполнения [10].

Со временем во многих государствах тенденция формирования законодательства в области права на получение и распространение информации возросла. Оно стало закрепляться в конституциях различных стран, однако возникла необходимость в формализованном механизме его реализации, который должен получать своё отражение в специальных отраслевых законах.

Во многих государствах основные положения относительно права на информацию закрепляются в Конституциях, так как это право признано на мировом уровне неотъемлемым субъективным правом человека. Так, согласно статье 50 Конституции Азербайджанской Республики «каждый обладает свободой законным путем искать, приобретать, передавать, составлять и распространять информацию. Гарантируется свобода массовой информации» [11]. А согласно статье 29 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» [12]. Аналогичная статья содержится в Конституции Грузии, в соответствии с которой «каждый вправе свободно получать и распространять информацию, высказывать и распространять свое мнение в устной, письменной или иной форме. Средства массовой информации свободны. Цензура запрещается» [13]. Конституционные гарантии США в отношении права на информацию берут свое начало из первой поправки Конституции, которая гласит, что «конгресс не вправе принимать законы, ограничивающие свободу слова и свободу печати...» [14]. При этом из практики Верховного суда США выделено, что основным центральным предназначением данной поправки, является гарантирование свободы обмена информацией по вопросам, имеющим отношение к функционированию властей.

Изучив нормы относительно права на доступ к информации в конституциях некоторых государств, мы заметили, что они имеют определённые расхождения. Так, в Конституции Российской Федерации, Конституции Грузии, даже Конституции нашего государства сделан основной упор на право свободного поиска, получения, предоставления, производства и распространения информации. А в Конституциях Республики Молдова и Эстонской Республики определено право каждого на доступ к информации посредством установления соответствующих обязанностей для государственных органов, которые обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан. Таким образом мы видим, что некоторые государства не считают включение в Конституцию норм об обязанности государственных органов предоставлять информацию, а другие – детализировать способы реализации права на информацию. Нам видится, что такие конституционные нормы станут обладать полнотой защиты права на доступ к информации только при фиксировании двух аспектов: установление возможных форм реализации права на доступ к информации и соответствующих обязанностей органов по её предоставлению.

После закрепления права на информацию на конституционном уровне, оно получает свое развитие в специальных законах. Например, в Азербайджанской Республике принят закон «О свободе информации» [15] и «О средствах массовой информации» [16]. В Республике Армения приняты законы «О свободе информации» [17] и «О массовой информации» [18]. В Украине принят закон «О доступе к публичной информации» [19]. В США также принят закон США «О свободе информации» [20], суть которого заключается в открытости для граждан всех документов органов Федерального Правительства США, за исключением случаев, оговоренных в законе. В Великобритании принят закон «О свободе информации» [21], который обеспечивает доступ к информации, хранящейся в органах государственной власти или у лиц, представляющим им услуги. Кроме того, функционирует отдельный закон «О защите информации» [22]. В таком же ключе выстроены многие аналогичные законы европейских стран. Их целью является решение проблемы доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти.

Таким образом, о праве человека на информацию изначально всерьез начали задумываться на международном уровне, после чего последовало его включение как в международные акты, так и в национальное законодательство стран. Так, в различных государствах конституции включали право на информацию в качестве основного субъективного права. Однако оно выражается по-разному: как право человека на доступ к информации или как обязанность государственных органов содействовать реализации такого права у граждан. В связи с использованием различных формулировок оно не обладает полнотой как содержания, так и защиты. Видится рациональным предусматривать в норме два вышеуказанных аспекта, только тогда право человека на доступ к информации получит всестороннее содержание.

ЛИТЕРАТУРА

1. Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml. Дата доступа: 23.04.2020.
2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf. Дата доступа: 23.04.2020.
3. Международное право [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://team29.org/wp-content/uploads/2017/08/Access-to-information.pdf>. Дата доступа: 23.04.2020.
4. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights/>. Дата доступа: 23.04.2020.
5. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, 3-14 июня 1992 г. // Электрон. копия банка данных правовой информации [Электронный ресурс] / официальный веб-сайт ООН. – Нью-Йорк, 2020.
6. Конвенция о правах ребёнка: принята резолюцией 44\25 Генеральной Ассамблеи, 20 ноября 1989 г. // Электрон. копия банка данных правовой информации [Электронный ресурс] / официальный веб-сайт ООН. – Нью-Йорк, 2020.
7. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции: принята резолюцией 58\4 Генеральной Ассамблеи, 31 октября 2003 г. // Электрон. копия банка данных правовой информации [Электронный ресурс] / официальный веб-сайт ООН. – Нью-Йорк, 2020.
8. Европейская Конвенция о защите прав человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.wikisource.org/wiki/>. Дата доступа: 23.04.2020.
9. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]: принята Генеральной Ассамблеей на основании резолюций Генеральной Ассамблеи 37\7 от 28 октября 1982 г., на основании хартии природы 45/94 от 14 декабря 1990 г. // Электрон. копия банка данных правовой информации [Электронный ресурс] / официальный веб-сайт ООН. – Нью-Йорк, 2020.
10. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901788603>. Дата доступа: 23.04.2020.
11. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.07.2016 г.) // Электрон. копия из архива материалов за 2000-2010 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. – Баку, 2020.
12. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Электрон. копия справочной правовой системы КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / Справочная правовая система. – Москва, 2020.
13. Конституция Грузии (принята 24 августа 1995 года) // Электрон. копия их официальной веб-страницы «Законодательный вестник Грузии» [Электронный ресурс] / действующая под управлением Министерства юстиции Грузии поисковая база нормативных актов. – Тбилиси, 2020.
14. Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm. Дата доступа: 23.04.2020.
15. Закон Азербайджанской Республики «О свободе информации» от 19 июня 1998 года №505-ПГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2719. Дата доступа: 23.04.2020.
16. Закон Азербайджанской Республики «О средствах массовой информации» (от 7 декабря 1999 года №769-ПГ, с поправками, внесенными по Постановлению Конституционного Суда от 12 июля 1999 года, Законам от 23 ноября

- 2001 года № 2-IQ, от 28 декабря 2001 года № 247-IQ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: advertology.ru/index.php?name=Subjects&pageid=190. Дата доступа: 23.04.2020.
17. Закон Республики Армения «О свободе информации» (Принят Национальным собранием Республики Армения 23 сентября 2003 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-03/Zakon_Armenii_o_svobode_informatsii.htm. Дата доступа: 23.04.2020.
 18. Закон Республики Армения «О средствах массовой информации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://journalist.rau.am/rus/21/42>. Дата доступа: 23.04.2020.
 19. Закон Украины «О доступе к публичной информации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: google.com/site/kompaniyadvokasi/zakon. Дата доступа: 23.04.2020.
 20. Закон «О свободе информации» (США) с учётом изменений, Титул 5. Свод законов США, 552 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: dzyalosh.ru/02-dostup/books/opit/scha.html. Дата доступа: 23.04.2020.
 21. Закон Великобритании «О свободе информации»: принят в 2000 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: dzyalosh.ru/02-dostup/books/opit/scha.html. Дата доступа: 23.04.2020.
 22. Законодательство Великобритании в сфере защиты персональных данных и информационной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: uipdp.com/solutions/services/consulting/legislation/eu/england.html. Дата доступа: 23.04.2020.