

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Николай ЖЕКОВ, докторант Молдавского Государственного Университета (ORCID: 0000-0002-3023-9931)

Рецензент: **Виталие ГАМУРАПЬ**, доктор права, доцент

EVOLUTION OF THE RIGHT TO ACCESS INFORMATION. INTERNATIONAL LEGAL ASPECT

This paper analyzes the right to information from its inception to the present day. The importance of studying the Genesis, transformation and current trends in the development of the right to information is important for understanding the essence and directions of development of this right, which has acquired special importance in the digital environment.

Key words: information, freedom of thought and speech, freedom of information, the right to information, the right to access information, censorship, the history of constitutional development, the system of information rights.

EVOLUȚIA DREPTULUI DE ACCES LA INFORMAȚII. ASPECTE DE DREPT INTERNAȚIONAL

Articolul analizează institutia dreptului la informatie ca institutie de drept. Studiul tendintei de geneză, transformare si dezvoltare a dreptului la informatie pentru a înțelege esenta si dezvoltarea acestui drept, care a dobândit o semnificatie specială în lumea modernă.

Cuvinte cheie: informatie, libertate de gândire si de exprimare, libertatea de informare, dreptul la informatie, dreptul la acces la informatie, cenzura, istoria dezvoltării constitutionale, sistemul de drepturi la informare.

В статье дается анализ эволюционирования права на информацию как института права. Изучение генезиса, трансформации и современных тенденций развития права на информацию важно для понимания сущности и направлений развития данного права, приобретшего особую значимость в условиях современного мира.

Ключевые слова: информация, свобода мысли и слова, свобода информации, право на информацию, право на доступ к информации, цензура, история конституционного развития, система информационных прав.

Введение. Современное общественное устройство не воспринимается в отрыве от прав человека, одним из важнейших из которых является право на информацию и его разновидность право на доступ к информации, представляющее собой одно из важнейших конституционных прав и свобод в современном государстве.

Данное право имеет свою собственную историю, являющуюся неотъемлемой частью истории института прав и свобод человека.

К настоящему моменту накоплен значительный позитивный опыт правовой регламентации права гражданина на информацию в зарубежном законодательстве и в международном праве, отражающий самые разнообразные тенденции и идеи, имеющие цель обеспечения свободы информации посредством гарантирования индивидам права доступа к официальной документации.

В отечественной и зарубежной литературе продолжаются дискуссии относительно сущности, содержания, правовой природы права на информацию, но единое понимание данного феномена отсутствует.

В связи с этим актуальным является анализ и обобщение накопленного материала научного и законодательного характера, направленные на разработку целостной теоретической концепции права на информацию в целях должной правовой регламентации механизма реализации данного права. Это также обогатит правовую науку в плане новых подходов к системе управления обществом, функционирования демократии, правового статуса личности.

Актуальность темы настоящего исследования определяется значимостью конституционного закрепления основ содержания данного права.

Право на доступ к официальной информации следует рассматривать как самостоятельное правомочие в содержании публичного права на информацию, при этом имеются предпосылки обособления его в качестве самостоятельного права. Доступ к информации, затрагивающей деятельность органов государственной власти, дает возможность, помимо обеспечения реализации иных конституционных прав, формировать адекватное представление о состоянии государства. Реализуя это право, осведомленное общество вовлекается в дела государства, что укрепляет действенность и эффективность функционирования органов власти. В конечном счете это обеспечивает легитимность публичной власти и определяет уровень доверия к нему гражданского общества и его отдельных представителей.

Цель проводимого исследования заключается в освещении истории развития нормативно-правового регламентирования права на информацию, становления и эволюционирования данного правового института в соотношении с мировым опытом регулирования рассматриваемого вида конституционного права.

Научная новизна представляемого исследования заключается в синтезировании накопленного мирового опыта становления и развития конституционно-правового регулирования права на доступ к информации в переложении его на современные реалии, для определения перспектив развития данного правового института и возможных перспектив его совершенствования.

Практическая значимость предлагаемого исследования состоит в том, что полученные в результате выводы и сформулированные на их основе практические предложения способны, при их реализации, повлиять на эффективность реализации права граждан на информацию и обеспечение гарантированного доступа к ней.

Результат исследования. Процессы накопления и сохранения информации присущи человеческому обществу и являются одной из важнейших социальных функций. Формирование правящей элиты всегда зависело от монополизации общественно значимой информации какой-либо социальной группой и от ограничения информации, свободно циркулирующей в обществе, также от объема закрытой информации.

Каждому этапу в развитии человеческого общества вообще и права в частности соответствует своя юридическая концепция человека как субъекта права. Этим концепциям свойственны определенные представления о свободе, правах и обязанностях.

На протяжении истории человеческого общества государство всегда максимально стремилось засекретить свою деятельность, возвести своеобразную стену между собой и обществом. Этому способствовал объективный фактор — реализация властных полномочий, а в частности выработка решений, как правило носит закрытый характер.

Субъекты власти, удерживая от распространения общественно значимых сведений, осуществляют контроль над населением и могут моделировать, во-первых, желательное развитие объективных обстоятельств, а во-вторых, формировать массовое сознание в нужном им русле¹.

В предшествующий появлению государства период истории человеческого общества и в первые моменты формирования государственной власти потребности в специальном регулировании информационных процессов не возникало².

После появления института государства был запущен процесс отграничения, сокрытия наиболее важной государственной и религиозной информации. Специальные законы, направленные на защиту интересов государства от утечки секретов, появились уже в Древнем Риме. В Великобритании первый закон о государственной тайне был издан в 1352 г.

Исследование генезиса возникновения права человека и гражданина на информацию позволяет утверждать, что оно появилось не только в связи с потребностью искать, получать, производить и распространять сведения, но и как ответ на попытки государства засекретить значительный объем информации, необходимой для нормального функционирования и развития общества. Выдвинутый еще в эпоху Просвещения тезис о непосредственной зависимости благосостояния и прогресса социума от вовлечения в информационные процессы большего числа людей приобретает особое значение в постиндустриальной цивилизации, когда информация выступает в качестве важнейшего ресурса общественного развития, а достоверное и объективное знание становится основной производительной силой в государстве. Первона-

1 Корченкова, Н.Ю. *Становление теоретико-правовой концепции права на информацию*: дис. канд. юрид. наук / Н.Ю. Корченкова. – Н. Новгород, 2000. – 197 с. 8.

2 Травников Н.О. Основные этапы становления прав личности в информационной сфере / Н.О. Травников // *Современное право*. 2016. № 2. С. 43-47.

чально право на информацию в зарубежном законодательстве существовало как элемент свободы слова и печати, свободы выражения мнений. Более того, несмотря на становление законодательства об информации подобный подход сохраняется до сих пор.

По сведениям А. Замойски, уже в 1532 г. в Польше были приняты Законы о свободе прессы³.

Однако первой страной в мире, начавшей утверждать принцип информационной доступности государственных органов для граждан, стала Швеция, принявшая в 1766 г. закон о свободе изданий (прессы), который в 1812 г. был преобразован в закон о свободе печати. Закон стал позже частью Конституции 1772 года.

Его принятие было обусловлено приходом к власти партии, выступавшей против злоупотреблений со стороны должностных лиц, против цензуры и секретности в делах. Впервые в мире он установил систему публичного характера официальных документов властных структур и тем самым, открытый характер отправления государственной власти.

Как отмечает С.А. Михайлов: «Впервые в мировой истории в законодательном порядке была отменена цензура, гарантирована свобода выражения мнений и предоставлена свобода доступа к источникам информации, прежде всего к официальным документам»⁴.

Закон требовал, чтобы официальные документы предоставлялись незамедлительно и бесплатно каждому, кто делает запрос», — обнаруживаем у Д. Банисара⁵. Афанасьева О.В. отмечает: «Швеция — пионер свободы информации: первый в мире Закон «О свободе прессы» (1776) является одним из четырех законов, составляющих Конституцию Швеции»⁶.

Более того, подобная структура Конституции, основных принципов и конкретных норм правового регулирования этих отношений действует в Швеции и сейчас. Согласно шведской концепции публичный доступ к информации рассматривается как необходимое условие для свободы выражения мнений, кроме того, общество получает возможность контролировать действия публичных властей⁷.

Официальные документы рассматриваются как богатый источник информации по различным общественным делам. Публичный доступ к официальным документам способен обогатить общественное обсуждение и расширить

3 Zamoyski, A. (1987) *The Polish Way*, New York

4 Михайлов С.А. *Журналистика стран Северной Европы*. 2003 г. [URL]: <http://evartist.narod.ru/text14/46.htm>.

5 Банисар Д. *Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире*. Пер. с англ./ Под ред. С. Шевердяева. М., 2004. С.141

6 Афанасьева О.В. *Доступ к информации. Мировой тренд в реформировании государства* // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012, № 3. С. 160

7 Constitutia Regatului Suediei. [URL]: <https://constitutii.wordpress.com/?s=Suediei&submit>.

основания для формирования самостоятельных позиций граждан и организаций по различным социальным вопросам. Соответственно общественные обсуждения по организации и задачам сообщества, которые представляют жизненную важность для демократического режима управления, могут осуществляться на более легитимной основе, чем это было бы в случае, если бы официальные документы не были доступны общественности. Право доступа к официальным документам расценивается как одно из условий свободного и демократического формирования позиций.

Борьба личности против тирании абсолютистского государства привела в XVII–XIX веках к признанию возможности свободно выражать свое мнение, в том числе посредством печати. Отправной точкой законодательного закрепления свободы слова стал английский Билль о правах 1689 г.⁸

Одним из старейших документов, конституционно закрепивших личные права человека, выступает Декларация прав человека и гражданина 1789 г., впервые провозглашенная во Франции.

В Декларации предусматривалась свобода и равенство всего населения Франции в правах. Закон имел право преследовать те действия, которые могли бы нанести вред обществу. Вот как выглядит ст.11 Декларации: «Свободное сообщение другим мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека; поэтому всякий гражданин может свободно высказываться, писать, печатать, неся ответственность за злоупотребление этой свободой в случаях, установленных законом»⁹.

В Германии предварительная цензура была уничтожена в 1815 году, но союзное постановление, принятое 20 сентября 1819 г. на основании решения Карлсбадской конференции, восстановило предварительную цензуру во всех государствах Германского союза.

Революция 1848 г. вновь уничтожила цензуру в большинстве германских государств. После провозглашения единой Германской империи конституция подчинила печать общеимперскому своду законов. 7 мая 1874 г. подписан имперский закон о печати, который отменил местные постановления, принятые ранее во всей Германской империи (кроме Эльзас–Лотарингии). Прекратило существование указание о предварительном разрешении, кроме обозначения имени и адреса издателя на титульном листе. Законом «О социалистах» 1878 г., действовавшим до 1890 г., были постулированы дополнительные ограничения свободы печати. Местным полицейским учреждениям было вменено запрещение произведений печати, в которых содержались социалистические мотивы, направленные на ниспровержение государственного и общественного строя и способствующие угрозе общественного спокойствия.

8 United nations universal declaration of human rights, 1948. [URL]: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index>.

9 А. Боршевский Доступ к публичной информации: история и современность (Revista Nationala de Drept 4/64, 2006)

В России элементы права на информацию появились при Екатерине II во второй половине XVIII века. М.А. Кудрявцев отмечает, что в правление Екатерины II был издан императорский Указ от 15 января 1783 г. «О вольных типографиях», дающий право открывать типографии всем желающим. Дарованная просвещенной императрицей информационная свобода имела недолгую историю, завершившись введением жесткой духовной цензуры, нашедшей законодательное закрепление в Указе 1878 г. «О запрещении в продажу всех книг, до святости касающихся» и Указе 1796 г. «Об ограничении свободы книгопечатания», отменившем Указ «О вольных типографиях»¹⁰.

9 (21) июля 1804 г. императором Александром I утвержден первый в Российской империи устав о цензуре. Из этого документа, кроме рестрикций относительно изданий, мы узнаем, что цензура существует «не для стеснения свободы мыслить и писать, а единственно для принятия пристойных мер против злоупотребления оною», а спорные части необходимо осмысливать «выгоднейшим для сочинителя образом, нежели преследовать»¹¹. Отсюда становится понятно, что Александр I, во многом мыслящий в традициях екатерининского Просвещения, в определенной мере допускал право человека на информацию. Устав о цензуре 1826 г., прозванный «чугунным», в 1828 г. был заменён новым, сравнительно более мягким, построенным на принципе, что цензура не должна давать «какое-либо направление словесности и общему мнению»; она долженствует только запрещать издание или продажу тех произведений словесности, наук и искусств, кои вредны в отношении к вере, престолу, добрым нравам и личной чести граждан»¹².

После промежутка, во время которого императором являлся Николай I, издавший «чугунный указ» о цензуре, в значительной мере перечеркнувший радения его предшественника, между 1855—1861 гг. Александр II снял определенные ограничения на свободу печати. «Цензорам вменялось в обязанность трактовать в пользу сочинителя те места в тексте, которые будут сочтены ими «двойными по смыслу». Согласно уставу, запрещению подлежали все сочинения, «противные православной религии и самодержавному строю».

«Если же в цензуру прислана будет рукопись, — отмечалось в одном из параграфов Устава, — исполненная мыслей и выражений, явно отвергающих бытие Божие, вооружающая против веры и законов Отечества, оскорбляющая верховную власть или совершенно противная духу общественного устройства и тишины, то комитет немедленно объявляет о такой рукописи правительству

10 Кудрявцев М.А. *Свобода информации и проблемы обеспечения информационных прав личности* / М.А. Кудрявцев // Динамика институтов информационной безопасности. Правовые проблемы: сб. науч. тр. / отв. ред.: Т.А. Полякова, В.Б. Наумов, Э.В. Талапину. М.: ИГП-РАН: Канон-Плюс, 2018. С. 146-170.

11 Устав о Цензуре 1804 г. // Русская журналистика в документах: История надзора / сост. О.Д. Минаева под ред. Б.И. Есина и Я.Н. Засурского. М, 2003. URL: <http://site.mediascope.ru/?q=node/61>

12 Ibidem

для отыскания сочинителя и поступления с ним по закону». При цензурных конфликтах арбитром выступал Совет университета. Обжаловать решение университетской цензуры можно было в Главном правлении училищ, ставшем высшей инстанцией по делам цензуры»¹³.

Вплоть до 1905 г. свобода печати регламентировалась цензурным законодательством. Элементы законодательного закрепления свободы слова появились в п. 1 Манифеста об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г., в ряде Именных высочайших указов Правительствующему Сенату 1905—1906 гг., а после Февральской революции — в Постановлениях Временного правительства 1917 г. («О печати», «Об учреждениях по делам печати»). Также свобода слова и печати нашла свое отражение в каталоге основных прав и свобод российских подданных утвержденными Основными государственными законами от 26 апреля 1906 г. и созданным на их основе Сводом Основных государственных законов 1906 г.¹⁴

В Великобритании отсутствует системное изложение прав, свобод, обязанностей человека и гражданина, поскольку они регулируются разнообразными статутами, судебными прецедентами, правовыми обычаями, законами. Особое внимание при этом уделяется обеспечению эффективной судебной защиты прав и свобод. Вопрос правового статуса человека относит нас к Средневековью, когда родилось желание определить правила действий для монарха. Это записано еще в Великой хартии вольностей 1215 г. Здесь содержались статьи, которые ограничивали произвол королевских чиновников, требовалось не назначать судей, шерифов и констеблей, не знающих законов и их не придерживающихся. Ст.39 предписывала применение наказаний для свободных подданных только на основании законного приговора. Следующим шагом по пути обеспечения прав человека выступил Habeas Corpus Act 1679 г., благодаря которому была принята «надлежащая процедура при аресте», установлена гарантия неприкосновенности личности, принят принцип презумпции невиновности и некоторые другие положения, направленные на защиту личности¹⁵.

Билль о правах 1689 г. стал документом, подтвердившим компромисс между укрепляющейся буржуазией и верхушкой землевладельцев. Им вводилась конституционная монархия. В Билле большая роль отводилась парламенту, содержался запрет приостановления действия законов без его согласия. Билль стал неопределимым документом в отношении вопросов развития прав человека, провозгласив свободу слова и дискуссий в парламенте, свободу парламентских выборов, право обращения граждан с петицией к королю. Таким образом, в стране стал действовать принцип: подданные имеют право делать все, что не противоречит правовым установлениям.

13 Жирков Г. В. *История цензуры в России XIX-XX вв.* М., 2011.

14 Шевердяев С. *Право на доступ к информации в России: Проблемы теории и законодательства* / С. Шевердяев. URL: <http://old.svobodainfo.org/ru/node/195>

15 Комарова В.В. *Формы непосредственной демократии: Учеб.* Москва: Графит, 1998. 145.

Правомочия на поиск и получение информации о деятельности государственных органов и их должностных лиц долгое время не существовало ни в одном законодательстве. Впервые, как уже отмечалось, право на поиск и получение информации о деятельности государственных органов появилось в Швеции и в Декларации прав человека и гражданина во Франции в 1789 г. Во французской Декларации было закреплено только право на получение информации о деятельности депутатов представительных органов власти.

Что касается конституционного регламентирования права на обеспечение получения информации, ранее всего были закреплены правомочия по производству и распространению информации в Конституция Бельгии 1831 г., в Конституция Великого Герцогства Люксембург 1868 г., в Законе о форме правления в Финляндии 1919 г., причем указанные правомочия были связаны со свободой слова и свободой выражения мнения и входили в ее состав.

Конституционные положения о праве доступа общественности к официальной информации могут быть найдены в законодательстве ряда других европейских стран, таких как Голландия, Испания, Португалия, Австрия, Бельгия.

Конституция Королевства Нидерландов в статье 110 предусматривает, что «при осуществлении своих полномочий правительственные органы должны обеспечивать право общественности на доступ к информации в порядке, установленном Актом парламента»¹⁶. Положение об открытости в данном случае не включено в главу об основных правах и свободах, а находится в главе о законодательстве и государственном управлении, однако, тем не менее, содержит важнейшую гарантию для граждан.

Конституция Испании 1978 года провозглашает в статье 105, что специальным законом регулируется доступ граждан к архивам и документам администрации, за исключением случаев, затрагивающих безопасность и оборону государства, расследование уголовных преступлений, а также интимную жизнь людей. Таким образом, право на доступ к информации также как и в Нидерландах не включено в конституционный каталог прав и свобод граждан, будучи включено в раздел 4 Конституции Испании о правительстве и государственном управлении¹⁷.

Португальская Конституция определяет в статье 37(1) свободу слова и информации как право свободно выражать и распространять свои мысли устно, посредством изображений или любым другим путем, а также получать и добывать информацию без каких-либо препятствий и дискриминации¹⁸.

Особым образом данная Конституция закрепляет демократическое право граждан на участие, тесно увязывая его с правом на информацию. В статье

16 Афанасьева О. В. *Доступ к информации. Мировой тренд в реформировании государства* // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012, № 3. С. 160.

17 Constituția Regatului Spaniei din 27 decembrie 1978. [URL]: <https://constitutii.wordpress.com/2013/01/15/constituti-a-regatului-spaniei>

18 Constituția Republicii Portugheze. [URL]: <https://constitutii.wordpress.com/?s=portughez>

48 данного документа указано, что граждане имеют право принимать участие в политической жизни и в решении общественных вопросов, стоящих перед страной, непосредственно или через законно избранных представителей. В следующей части той же статьи предусмотрено, что все граждане имеют право на получение объективных сведений о действиях государства и публичных учреждений, а также на получение информации от Правительства и других органов власти об управлении общественными делами. В статье 268 части 2 той же Конституции о правах и гарантиях управляемых закреплено право граждан на доступ к административным архивам и регистрам, ограниченное только основаниями, предусмотренными законом для защиты внутренней и внешней безопасности, расследования преступлений и защиты частной жизни. В 1993 году Португальская Ассамблея приняла закон о доступе общественности к административным документам¹⁹.

В соответствии со статьей 20(4) Конституции Австрии все властные органы «обязаны сообщать сведения о находящихся в сфере их компетенции делах, если это не противоречит обязанности сохранения тайны». Данное конституционное положение лежит в основе закона от 15 мая 1987 года об обязанности национальных административных властей информировать общественность по вопросам, относящимся к их обязанностям²⁰.

В 1993 году положение о праве на информацию было включено в Бельгийскую Конституцию. Статья 32 предусматривает, что каждый имеет право инспектировать любой административный документ и приобретать его копию, за исключением обстоятельств и условий, предусмотренных законом. В объяснительной записке правительства введение данного конституционного права явно обоснованно в свете статьи 10 Европейской Конвенции. В 1994 году был принят соответствующий закон об открытости администрации²¹.

Кроме конституционного регулирования принцип открытости и право граждан на получение общественно значимой информации все более получает детальное правовое регулирование в отраслевом законодательстве государств.

Заключение. Законы, регулирующие открытость правительственных документов и процессов, в наши дни имеют характер обычного явления среди демократических стран. Многие государства приняли законы, обеспечивающие доступ к информации, так как обеспечение доступа к правительственным документам и информации является одним из существенных требований к современному правительству.

19 Банисар Д. *Свобода информации и доступ к правительственным документам. Обзор законодательства по доступу к информации в мире*. Пер. с англ./ Под ред. С. Шевердяева. М., 2004. С.141.

20 *Constituția Republicii Austria*. [URL]: <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/austriaconstitution.pdf>

21 Конституция Бельгии от 17.02.1994. [URL]: <https://worldconstitutions.ru/?p=157>

Доступ к информации содействует обществу в получении знаний и обсуждению множества проблем, обеспечивает важную защиту против злоупотреблений, плохого управления и коррупции, также он может сослужить хорошую роль для правительств, поскольку будет обеспечивать их открытость и прозрачность в процессе принятия ими решений, может помогать в развитии доверия граждан к деятельности правительства и содействовать в развитии гражданского, демократического общества. Рост прозрачности правительств стал ответом на требования гражданских общественных организаций, средств массовой информации и международных организаций. С целью принятия законов о свободе информации было несколько как внешних, так и внутренних факторов давления на правительства. В большинстве стран группы гражданского общества играли определяющую роль в принятии этих законов.

Создание национального правового регламентирования реализации права на доступ к информации, следует признать безусловно позитивным явлением и процессом, имеющим эффект с многочисленных точек зрения, в первую очередь с позиции восприятия и осознания гражданским обществом, что данное право не является сугубо декларативным и иллюзорным, а реальным, достижимым и реализуемым в обычной повседневной жизнедеятельности.

Вместе с тем, как любому общественному институту, тем более правовому, системе правового регулирования права на информацию, свойственны определенные недостатки, требующие корректировок и новаций, обеспечивающих дальнейшее позитивное развитие и совершенствование правового механизма гарантирующего реализацию права человека и гражданина по поиск и получение общественно значимой и личной информации.

Существующие проблемные аспекты в рассматриваемой области связаны с недостаточной четкой регламентацией прав и обязанностей поставщиков информации, усложненностью ряда нормативных формулировок используемых в законодательстве, недостаточной разграниченностью права на доступ с правом на защиту информации, отсутствие корреляции между рядом взаимосвязанных нормативных актов, отсутствие в системе государственной власти органа, регулирующего функционирование информационных потоков, необходимость воссоздания и формирования механизмов, обеспечивающих эффективную обратную связь с населением, отсутствие действенного и качественного механизма юридической ответственности за нарушения права на информацию, не разработанностью правоприменительных механизмов, отсутствие единой образной практики судебной защиты права на доступ к информации и др.

Настоящая работа преследует цель анализа процесса становления и развития нормативно-правового регулирования института права на доступ к информации, выявления общепринятых качеств и тенденций в нормативной регламентации данного права, и как следствие предложений путей и вариантов по его дальнейшему совершенствованию.