

## ВОПРОС СООТНОШЕНИЯ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ И ИНТЕРЕСОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

**Ю. В. Пономарева**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,*

**З. В. Макарова**

*Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск*

В статье приведен анализ международных актов, закрепляющих право на информацию, а также определяющих принципы ограничения доступа к информации. В настоящее время при реализации базового принципа демократического общества – информационной открытости государственной власти – все актуальнее становится вопрос о критериях обоснованности ограничения доступа к информации. Большинство международных актов закрепляют право на информацию, не раскрывая при этом исключения из правил. Это вызывает значительные трудности для формирования единой практики по разрешению споров о раскрытии информации, носящей закрытый характер (служебная, государственная тайна, конфиденциальная информация). В настоящей статье рассмотрены два схожих примера из практики ЕСПЧ с двумя противоположными решениями по делу, которые объясняются лишь некоторыми не столь значительными обстоятельствами. Указанное сравнение доказывает необходимость выработки единых унифицированных критериев и принципов ограничения доступа к информации. Также в статье рассмотрены «Глобальные принципы», в которых впервые осуществлена попытка унифицировать критерии ограничения доступа к информации.

*Ключевые слова: служебная тайна, национальная безопасность, право на информацию, ПАСЕ.*

Информационные права называют четвертым поколением прав человека в современном мире. Деятельность международных организаций направлена на выработку позиции по повышению прозрачности деятельности органов власти, а также повышению информационной открытости и закреплению соответствующих положений в международных документах [2, с. 111–112]. В ст. 19 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. предусмотрена свобода поиска, получения распространения информации любыми средствами и независимо от государственных границ. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. также предусматривает право каждого искать, получать и распространять информацию. В ст. 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. предусмотрена необходимость применения мер, направленных на: «а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; б) обеспечение для населения эффективного доступа

к информации; с) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах». Кроме того, ст. 10 указанной конвенции предусматривает необходимость «принятия процедур или правил, позволяющих населению получать в надлежащих случаях информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения». Указанная конвенция содержит ряд конкретных предписаний, направленных на снижение коррумпированности органов государственной власти, судебной власти и органов прокуратуры. Статья 10 Европейской конвенции по защите прав человека в пункте первом предусматривает также право получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмеша-

тельства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Однако п. 2 указанной статьи вводит ряд ограничений этого права: «Осуществление этих свобод <...> может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности...». По факту же, в зависимости от политической воли в каждой конкретной стране, это право может быть во многом ограничено «в интересах национальной безопасности». И вопрос о том, что такое национальная безопасность, каковы критерии обоснованности ограничений свободы доступа к информации, до сих пор не является однозначно разрешенным.

На рассмотрение ЕСПЧ неоднократно выносился вопрос о пределах доступа к информации, о характере информации, а также об обязанности предоставления той или иной информации гражданам. В то же время в Рекомендациях Совета Европы «О защите данных и свободе информации» подчеркивается, что демократические режимы характеризуются обращением в обществе максимального объема информации и что информационные права, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, должны трактоваться предельно широко, подразумевая свободу поиска информации и, как следствие, обязанность властей обеспечивать доступность информации по вопросам, имеющим общественное значение (с учетом соответствующих ограничений) [1].

Мы считаем, что следует особо остановиться на некоторых решениях ЕСПЧ.

В деле «Штоль против Швейцарии» (Stoll vs. Switzerland) № 69698/01 (Постановление от 10 декабря 2007 г. вынесено Большой Палатой) был поднят достаточно спорный вопрос разглашения служебной тайны редакцией одной из газет: дело касается осуждения журналиста по профессии к уплате штрафа за обнародование в прессе конфиденциального доклада швейцарского посла в США.

В декабре 1996 года швейцарский посол в США подготовил «стратегический документ» под грифом «конфиденциально» в ходе указанных переговоров. Копии документа были направлены 19 другим лицам в швейцарском правительстве и федеральных органах власти, а также в швейцарских дипломатических

представительствах. Заявитель получил копию документа в результате нарушения служебной тайны. Цюрихская воскресная газета напечатала две статьи заявителя с заголовками «Посол Ягметти оскорбляет евреев» и «Посол в халате и альпинистских ботинках кладет ноги на стол». На следующий день цюрихская ежедневная газета воспроизвела значительную часть стратегического документа.

Суд приговорил заявителя к штрафу в 800 швейцарских франков за разглашение «секретной официальной переписки» в значении ст. 293 Уголовного кодекса.

Первоначально в постановлении Палаты Европейский Суд установил, четырьмя голосами «за» и тремя голосами «против» нарушение ст. 10 Конвенции. Однако вопрос был передан на рассмотрение Большой Палаты. Главный вопрос, стоящий перед Европейским Судом, заключался в том, было ли вмешательство государства «необходимым в демократическом обществе». В конечном счете Большая Палата сделала вывод, что «статьи, написанные с искажениями и упрощениями, могли ввести читателей в заблуждение относительно личности и возможностей посла, что значительно подорвало их вклад в общественную дискуссию, защищаемую ст. 10 Конвенции», и не признала в этом случае нарушение положений Конвенции. Это постановление интересно тем, что в случае корректного отображения информации журналистами решение по делу могло быть совершенно иным. А это значит, что грань между обоснованностью и необоснованностью ограничения или доступа к информации относительна и не имеет конкретных критериев. И в любом из таких дел возникает вопрос о политической подоплеке и степени беспристрастности ЕСПЧ. Несмотря на то, что ЕСПЧ является независимым международным судом, он выносит и решения, в которых так или иначе отражается позиция европейского сообщества в отношении тех или иных обстоятельств.

В другом же не менее интересном деле Гуджа против Молдавии (Guja vs. Moldova) № 14277/04 (Постановление от 12 февраля 2008 г.) рассмотрен вопрос о разглашении государственным служащим внутренней информации государственных органов и опубликовании в СМИ, а именно двух писем: адресованном заместителем спикера парламента генеральному прокурору и адресованном за-

местителем министра заместителю генерального прокурора по поводу громкого уголовного дела в отношении четырех полицейских (данные письма представлялись как факт политического давления на органы прокуратуры) и последующем увольнении государственного служащего. В этом случае ЕСПЧ отметил, что «в свете отсутствия законов или внутренних правил, регулирующих сообщение о нарушениях, заявитель мог обратиться лишь к своим руководителям, и отсутствовала установленная процедура сообщения о таких вопросах <...> При таких обстоятельствах раскрытие информации, включая ее предоставление газете, может быть оправданным». В этом случае ЕСПЧ признало нарушение положений ст. 10 Конвенции в связи с тем, что указанная информация имела общественный интерес.

В сущности же указанные дела, судя по представленным позициям, различаются лишь манерой подачи конфиденциальных материалов в СМИ. На наш взгляд, стиль изложения материала в СМИ не может являться решающим фактором для исхода дела, в котором главным вопросом является допустимость либо недопустимость разглашения информации, представляющей интерес для общества и пределы ограничения доступа к такой информации. Вероятно, в первом случае действительно следовало признать нарушение положений ст. 10 Конвенции, а действия СМИ переквалифицировать на диффамацию.

На рассмотрение ЕСПЧ часто выносятся вопросы о возможности доступа и разглашения той или иной «чувствительной информации», но каждый раз суд выносит решение, основываясь на конкретных обстоятельствах дела, не имея сколько-нибудь определенных критериев и требований к открытости информации.

1. В Парламентской Ассамблее Совета Европы активно ведется изучение соотношения права на доступ к информации и национальной безопасности государства, а также проблемы правового регулирования государственной тайны (например, Resolution 1551 (2007) Fair trial issues in criminal cases concerning espionage or divulging state secrets). Особое внимание в докладах, обсуждениях и рекомендациях уделяется вопросам разумного ограничения сферы действия государственной и служебной тайны. Во многих докладах и обсуждениях речь идет о недопустимости излишне широкого толкования понятия «нацио-

нальная безопасность». Национальная безопасность, по мнению участников ассамблеи ПАСЕ (данные положения изложены в Doc. 12548, Reference 3762 of 15 April 2011), не должна служить основанием для сокрытия фактов нарушения прав человека, а также препятствовать защите нарушенных прав. В одном из документов ассамблеи ПАСЕ делается акцент на том, что «непреодолимое противоречие между ограничением и предоставлением доступа к информации усугубляется отсутствием четких правовых рамок и международных стандартов, а также их эффективным осуществлением. Чрезмерно широкие и расплывчатые исключения национальной безопасности для доступа к информации позволяют скрывать незаконную деятельность государственных органов и отдельных должностных лиц, не позволяя заинтересованным лицам защищать свои права в судебном порядке. При участии ряда международных организаций, включая ПАСЕ, в июне 2013 года были разработаны «Глобальные принципы национальной секретности и права на информацию» (Global principles on national security and the right to information (“THE TSHWANE PRINCIPLES”) finalized in Tshwane, South Africa issued on 12 June 2013). В указанном документе впервые делается обобщение подходов к пониманию пределов национальной безопасности, а также содержится дефиниция базовых определений, используемых при ограничении доступа к информации органами государственной власти. Особый интерес для исследования представляют третий и четвертый принципы ограничения доступа к информации, которые достаточно подробно разработаны в указанном документе.

2. Требования для ограничения права на получение информации по соображениям национальной безопасности. Указанный принцип подразумевает, что ограничение должно быть предписано законом (при этом закон должен быть общедоступным, недвусмысленным, узко сформулированным и точным для того, чтобы дать людям возможность понять, доступ к какой информации может быть закрыт). Кроме того, закон должен обеспечивать адекватные гарантии против злоупотреблений, в том числе быстрое, полное, доступное и эффективное рассмотрение обоснованности ограничения независимым органом надзора.

3. Обязанность государственного органа

представить обоснование легитимности каких-либо ограничений. Этот принцип означает, что при выполнении указанной обязанности не является достаточным для публичной власти просто утверждать, что существует риск причинения вреда; орган власти обязан предоставить конкретные, объективные причины для поддержки своих утверждений.

Несмотря на то, что указанные принципы носят рекомендательный характер, на наш взгляд, их разработка является очень важным этапом в становлении информационной открытости власти. В этих принципах выражена идея оптимального подхода к вопросу соотношения информационной безопасности и доступа к информации. К сожалению, несмотря на стремление авторов предложенных концепций максимально конкретизировать позиции, указанные вопросы требуют непрерывной детальной проработки в национальном законодательстве. Некоторые нарекания вызывает четвертый принцип: авторы указанной концепции попытались максимально конкретизировать обоснование государственных органов засекречивания информации, но нельзя назвать подход удачным, так как может возникнуть ситуация, при которой детальное описание конкретных причин, конкретных рисков угрозы может само по себе повлечь разглашение «чувствительной» информации.

В заключении отметим, что вопрос о соотношении свободы информации (поиска, получения, распространения) и интересов национальной безопасности и, как следствие, ограничения доступа к информации определенного вида не разрешим однозначно и на уровне мирового сообщества. Принятый в 2013 году документ может стать новой ступенью в преодолении возникающих противоречий, однако в силу того, что документ носит лишь рекомендательный характер, его существование нельзя признать достаточным для разрешения конкретных споров. К сожалению, практика ЕСПЧ до сих пор не выработала единых рекомендаций для разрешения многочисленных споров, касающихся разглашения «чувствительной информации». Решения ЕСПЧ в основном базируются на конкретных обстоятельствах возникшей ситуации, что практически сводит предсказуемость решений и устойчивость практики к минимуму.

### *Литература*

1. Афанасьева, О. Право граждан на информацию и его гарантии / О. Афанасьева // Отечественные записки. – 2004. – № 3 (18). URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/3/pravo-grazhdan-na-informaciyu-i-ego-garantii>.
2. Минбалева, А. В. Система информации: теоретико-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Минбалева. – Челябинск, 2012. – 272 с.

**Пономарева Юлия Владимировна** – аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: [julia.ponomareva17@mail.ru](mailto:julia.ponomareva17@mail.ru).

**Макарова Зинаида Валентиновна** – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: [kiap@susu.ac.ru](mailto:kiap@susu.ac.ru).

*Статья поступила в редакцию 22 января 2015 г.*

## REGARDING THE RELATIONSHIP BETWEEN THE RIGHT TO INFORMATION AND INTERESTS OF NATIONAL SECURITY IN THE LIGHT INTERNATIONAL EXPERIENCE

**Y. V. Ponomareva**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,*

**Z. V. Makarova**

*South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation*

The article provides an analysis of international instruments recognizing the right to information, as well as defining the principles of limiting access to information. The implementation of the basic principle of a democratic society – information openness of state power – more important is the question of the validity criteria to restrict access to information. Most international acts introduced the right to information, without disclosing exception to the rule. This causes considerable difficulties for the formation of a uniform dispute resolution practices on disclosure of information of a confidential nature (official, state secrets, confidential information). In this paper, we consider two similar examples from the practice of the ECHR with two opposite decision in the case, which explains only some minor circumstances. The above comparison shows the need for a single unified criteria and principles of restricting access to information. The article also discussed the "Global Principles", which first made an attempt to unify the criteria for restricting access to information.

**Keywords:** *professional secrecy, national security, the right to information, PACE.*

### References

1. Afanasieva O. [Right of citizens to information and warranty]. *Otechestvennye zapiski [Notes of the Fatherland]*, 2004, no. 3 (18). Available at: [www.strana-oz.ru/2004/3/pravo-grazhdan-na-informaciyu-i-ego-garantii](http://www.strana-oz.ru/2004/3/pravo-grazhdan-na-informaciyu-i-ego-garantii).

2. Minbaleev A. V. *Sistema informatsii: teoretiko-pravovoy analiz: dis. ... d-ra. yurid. nauk [Information system: theoretical and legal analysis. Diss. Kand. (Law)]*. Chelyabinsk, 2012. – 272 s.

**Julia Vladimirovna Ponomareva** – postgraduate of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: [julia.ponomareva17@mail.ru](mailto:julia.ponomareva17@mail.ru).

**Zinaida Valentinovna Makarova** – Doctor of Law, Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: [kiap@susu.ac.ru](mailto:kiap@susu.ac.ru).

*Received 22 January 2015.*

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Пономарева, Ю. В. Вопрос соотношения права на информацию и интересов национальной безопасности в свете международного опыта / Ю. В. Пономарева, З. В. Макарова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 1. – С. 91–95.

### REFERENCE TO ARTICLE

Ponomareva J. V., Makarova Z. V. Regarding the relationship between the right to information and interests of national security in the light international experience. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 1, pp. 91–95. (in Russ.)