



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
18 August 2017  
Russian  
Original: English

---

## Семьдесят вторая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

### **Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение\*\***

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Дэвида Кея, представленный в соответствии с резолюцией 25/2 Совета по правам человека.

---

\* A/72/150.

\*\* Настоящий доклад был представлен с опозданием в связи с необходимостью отразить в нем последние события.



## Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение

### *Резюме*

У Организации Объединенных Наций не имеется политики в отношении доступа к информации, которая распространялась бы на все департаменты и специализированные учреждения; у нее даже не имеется специальных стандартов для реагирования на просьбы о предоставлении информации. Для столь важного глобального политического института, который служит общественным интересам в связи с целым рядом вопросов, это недопустимо. В этом отношении Организация Объединенных Наций не одинока. Несмотря на то, что политика, направленная на обеспечение свободы информации, сегодня проводится по всему миру, международные организации, за немногими исключениями, не последовали этому примеру. В настоящем докладе дается оценка положения дел с доступом к информации о деятельности международных организаций. В нем содержится настоятельный призыв ко всем международным организациям, особенно Организации Объединенных Наций, провозгласить эффективную политику в отношении свободы информации с конкретными рекомендациями в адрес организаций, государств-членов и гражданского общества.

### Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Свобода информации .....	4
A. Цели, лежащие в основе права на свободу информации .....	4
B. Нормативная основа .....	6
1. Характер права на доступ к информации .....	6
2. Узкие ограничения права на информацию .....	9
3. Правовая основа и международные организации .....	10
III. Ключевые элементы политики в отношении доступа к информации .....	12
A. Доступ к информации в межправительственных организациях .....	12
B. Важнейшие элементы политики в отношении доступа к информации .....	15
1. Открытый процесс утверждения с участием многих заинтересованных сторон .....	15
2. Инициативное, четкое, допускающее возможность поиска и безопасное раскрытие информации .....	16
3. Всеобъемлющая политика с обязательными правилами .....	17
4. Четкие правила в отношении того, какая информация может не подлежать разглашению .....	19
5. Механизмы для рассмотрения жалоб и апелляций .....	21
6. Осуществление, обзор и мониторинг .....	22
7. Независимые механизмы для защиты лиц, сообщающих о нарушениях .....	23
IV. Выводы и рекомендации .....	25

## I. Введение

1. Деятельность международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций, имеет для большинства людей весьма непрозрачный характер. Помимо работы их главных органов то, чем они занимаются и как они это делают, в основном скрыто от внимания общественности. Тогда каким образом в таких условиях раскрывается информация, представляющая законный интерес для общественности? Каким образом общественность в целом — граждане, студенты, журналисты, ученые, активисты, члены парламента и даже представители государств-членов — может отслеживать деятельность Организации Объединенных Наций и других международных организаций и то, как международные гражданские служащие выполняют свои обязанности? Какой политикой, если таковая имеется, руководствуются международные должностные лица в вопросе обмена информацией? Каких стандартов придерживаются международные должностные лица при принятии решений о сокрытии информации? И в целом, каким образом межправительственные организации сами обеспечивают соблюдение правозащитной нормы, гарантирующей каждому человеку право искать и получать информацию из любых источников, особенно информацию, которой располагают государственные органы?

2. В своем докладе, представленном в 2016 году, в котором подробно говорилось об отказе Организации Объединенных Наций признать ответственность за трагическую вспышку холеры в Гаити, Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека отметил следующее:

«По информации, полученной Специальным докладчиком из нескольких источников, в рекомендации, первоначально представленной юристами Генеральному секретарю, был предложен подход к этим важнейшим вопросам, который несколько отличался от того, который в конечном итоге был принят, но говорить с уверенностью об этом нельзя, поскольку ни один из аналитических отчетов Управления по правовым вопросам не был предан гласности. Вместе с тем, если дело обстоит именно так, то этим можно объяснить, почему доводы, приводимые с целью уклониться от ответственности, являются и безапелляционными, и недостаточно обоснованными» (A/71/367, пункт 33).

3. При этом имели место аналогичные недостаточно освещаемые ситуации, касающиеся деятельности по поддержанию мира, сообщений о нарушениях, обвинений в мошенничестве, кадровых решений и коллизии интересов, в связи с которыми наличие у Организации Объединенных Наций всеобъемлющей политики в отношении свободы информации могло бы способствовать пониманию общественностью глобальных проблем, ее участию в их рассмотрении и укреплению механизмов подотчетности. Например, отсутствие транспарентности и надлежащего доступа к информации, возможно, сыграло свою роль в отсутствии подотчетности у миротворцев, которым были предъявлены обвинения в совершении сексуального насилия<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например, статью Azad Essa, Why do some UN peacekeepers rape? «Аль-Джазира», 4 августа 2017 года; A/71/99, пункты 250 и 251 (Доклад о независимом обзоре проблемы сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны международных миротворческих сил в Центральноафриканской Республике); и публикацию Carla Ferstman, “Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, Special Report 335, United States Institute of Peace (Washington, D.C., 2013).

4. Несомненно то, что официальной процедуры, в соответствии с которой представитель общественности, не говоря уже о специальных докладчиках, может запросить такую информацию у Организации Объединенных Наций, не существует<sup>2</sup>. Таким образом, даже если у межправительственной организации имеются веские основания не разглашать информацию в какой-либо конкретной ситуации, эта аргументация не проверяется (см. ST/SGB/2007/6). Для рассмотрения этой ситуации необходимо задаться вопросом о том, как можно произвести проверку решений и анализов, а также действий директивных органов организаций, если информацию об этом столь трудно получить? Поскольку официальной процедуры, которая позволила бы направлять запросы о предоставлении информации, не существует, осведомленность общественности о политике и деятельности Организации Объединенных Наций и других межправительственных организаций ограничивается только той информацией, которую соответствующие органы решают предать гласности, в то время как внешняя оценка, как правило, зависит от усилий журналистов и специалистов, которые занимаются поиском информации в таких организациях. Как представляется, в Организации Объединенных Наций и большинстве межправительственных организаций любые официальные источники не обязаны указывать причины отказа в предоставлении информации<sup>3</sup>.

5. В настоящем докладе, в котором рассматривается вопрос о политике в отношении свободы информации в контексте международных организаций, особое (но не исключительное) внимание уделяется системе Организации Объединенных Наций, что является результатом исследовательско-аналитической работы, проводившейся в течение одного года, включая направление призыва о предоставлении материалов, на который откликнулись 16 международных и 5 неправительственных организаций<sup>4</sup>. В разделе II рассматривается вопрос о доступе к информации в соответствии с нормами в области прав человека с учетом того, что во все большем числе стран мира провозглашается политика, касающаяся свободы информации. В разделе III обсуждаются элементы, необходимые для проведения на международном уровне эффективной политики, касающейся свободы информации. В разделе IV излагается ряд рекомендаций для межправительственных организаций, государств-членов и негосударственных структур, принимающих участие в управлении деятельностью международного сообщества.

## II. Свобода информации

### A. Цели, лежащие в основе права на свободу информации

6. Там, где царит верховенство права, правительства и государственные должностные лица являются подотчетными своим гражданам через различные механизмы. При этом слишком часто подотчетность является химерой, и нигде

<sup>2</sup> Насколько известно, Департамент общественной информации Секретариата создал адрес электронной почты (inquiries2@un.org), на который представители общественности могут направлять запросы, которые, в свою очередь, препровождаются соответствующим подразделениям. Но это не политика, не говоря уже о политике, имеющей какие-либо из элементов, о которых говорится в разделе III настоящего доклада.

<sup>3</sup> И это несмотря на то, что у Организации Объединенных Наций имеется классификационная политика, в которой разъясняются различия между категориями конфиденциальной информации (ST/SGB/2007/6).

<sup>4</sup> С представленными материалами можно ознакомиться на веб-сайте мандатария. Специальный докладчик хотел бы выразить особую признательность студентам Школы права Калифорнийского университета (Ирвин), которые при содействии профессора Рамина Педжана провели исследовательскую работу для данного проекта, особенно Эниду Чжоу, Кэтрин Эллс, Лорансу Лю и Нассиму Алисобхани.

это не проявляется с такой очевидностью, как в тех случаях, когда власти утаивают информацию от общественности. В отсутствие свободного доступа к информации<sup>5</sup> любого рода, особенно когда правительства скрывают информацию от общественности, судебных и законодательных органов и средств массовой информации, могут происходить злоупотребления, стратегии, затрагивающие общее благосостояние, могут не проверяться и не совершенствоваться, а масштабы вовлеченности и участия общественности в целом сокращаются, что зачастую является результатом преднамеренных действий. С другой стороны, широкое распространение информации способствует осуществлению надлежащего процесса принятия решений и проведению плодотворных общественных дискуссий, укрепляя доверие к государственным институтам. Даже несмотря на то, что практическая деятельность не всегда может отвечать самым высоким стандартам, правительства признают, что этот основополагающий вопрос имеет крайне важное значение для обеспечения добросовестного, открытого управления и осуществления права человека на доступ к информации, поскольку им известно, что доверие к государственным органам зависит от их готовности сотрудничать с теми, кто финансирует их деятельность и избирает их ключевых должностных лиц, а именно с представителями общественности.

7. Эти общие положения о доступе к информации вряд ли подвергаются сомнению в проводимых сегодня обсуждениях, касающихся государственной власти и политики. Законы о свободе информации, которые отличаются друг от друга по своей эффективности и масштабам претворения в жизнь, приняты в большинстве стран мира<sup>6</sup>. Однако процесс движения в направлении обеспечения «открытого» управления в целом обошел стороной глобальные институты — не полностью, но в столь значительной степени, что в центрах международного управления понятию «доступ к информации» не придается большого значения. Задайте международному должностному лицу вопрос о «доступе к информации» и в ответ вам скорее всего расскажут о веб-сайтах и политике архивирования (это крайне важно, но не совсем относится к существу вопроса), но не о возможностях получения информации о текущей деятельности или недостатках в работе межправительственных организаций или учреждений или о проводимых в них обсуждениях. Это говорится не для того, чтобы подвергнуть критике усилия, предпринимавшиеся межправительственными организациями на протяжении длящейся десятилетия цифровой революции с тем, чтобы сделать свою деятельность открытой для общественности. Если когда-то исследователям и журналистам приходилось проводить массу времени непосредственно в библиотеках, в которых хранятся документы Организации Объединенных Наций и других межправительственных организаций, то в настоящее время на веб-сайтах можно ознакомиться с огромным количеством материалов, включая недавно принятые документы, которые иногда можно отыскать в течение нескольких дней (а иногда и часов) после их принятия. Сотруд-

<sup>5</sup> В настоящем докладе такие формулировки, как «свобода информации», «право на доступ к информации» и «право на информацию», используются на взаимозаменяемой основе. Они касаются права, закрепленного в статье 19 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 19 Всеобщей декларации прав человека и гласящего, что каждый человек имеет право искать и получать информацию из любых источников, включая информацию, которой располагают государственные органы.

<sup>6</sup> К числу полезных исследований законов о свободе информации в глобальном масштабе относятся David Banisar, “Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws” (2006) и “The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts” (World Bank, Washington, D.C., 2011); Toby Mendel, Freedom of Information: A Comparative Legal Study (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 2008); [www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org); и United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons” (Vienna, 2015).

никам по вопросам общественной информации следует выразить признательность за их готовность обеспечить столь широкую доступность официальных документов. Кроме того, есть организации и учреждения, которые предоставляют на рассмотрение общественности, хотя и в различной степени, информацию о своих расходах и контрактах.

8. И все же несмотря на то, что межправительственные организации освещают значительную часть своей открытой работы в Интернете (это касается, например, правовых документов, резолюций, решений комитетов и контрольных органов, информации об их работе на местах, веб-трансляции открытых заседаний), лишь немногие организации проводят информационную политику, позволяющую представителям общественности в индивидуальном порядке или в рамках работы журналистов и исследователей обращаться с просьбами о предоставлении информации, не преданной гласности иным образом. Об организациях, проводящих такую политику, включая Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирный банк, Всемирную продовольственную программу (ВПП), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и несколько других организаций, главным образом международных финансовых учреждений и фондов, говорится в разделе III ниже. Хотя они и удовлетворяют такие просьбы, большинство организаций практически не предпринимают никаких усилий для распространения информации о такой готовности или освещении стандартов, в соответствии с которыми принимаются решения о разглашении информации.

## **V. Нормативная основа**

### **1. Характер права на доступ к информации**

9. Прежде чем оценивать, какими могут быть составляющие элементы надлежащей политики межправительственных организаций в отношении свободы информации, целесообразно рассмотреть нормы, которые применяются в соответствии с правом в области прав человека, поскольку ясно, что принципы, лежащие в основе этого права, распространяются в равной степени как на межправительственные организации, так и на государства.

10. Право на информацию по международному праву закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека и статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. В соответствии с Международным пактом каждый человек имеет право, включающее «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору». Комитет по правам человека дал четкое определение того, что предусматривает это право, обратив особое внимание на то, что в статье 19 «предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов». Комитет отметил, что «к такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации» (CCPR/C/GC/34, пункт 18). Комитет подчеркнул, что это право не просто зависит от реакции государственных властей на просьбы о предоставлении информации:

«С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации. Государствам-участникам следует учредить

необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например при помощи законодательства о свободе информации. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Пакту. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах» (CCPR/C/GC/34, пункт 19).

11. С самого начала работы в соответствии с предоставленным им мандатом специальные докладчики развивали концепцию права на информацию. Уже во втором докладе о выполнении мандата Специальный докладчик обратил особое внимание на «исключительно важное значение» права на информацию (E/CN.4/1995/32, пункт 135), а в докладе за 1998 год было подчеркнуто, что «право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении правительства, должно быть правилом, а не исключением». В докладе за 1998 год внимание было также обращено на конкретное право на информацию о «государственной безопасности» и, что следует отметить особо, была выражена обеспокоенность по поводу привлечения правительствами к ответственности государственных служащих, предавших гласности «засекреченную информацию», при том, что правительства «по-прежнему засекречивают такой объем информации, который в значительной степени может превышать разумные пределы». Под этим Специальный докладчик имел в виду то, что правительства должны засекречивать только те материалы, в случае разглашения которых «неизбежно причиняется серьезный ущерб, перевешивающий ущерб, причиняемый правам на свободу убеждений, их свободное выражение и доступ к информации». В заключение он отметил, что «тенденция засекречивать или утаивать информацию на основе, например, такого соображения, как «государственная конфиденциальность», слишком часто приобретает размеры широко распространенной практики, которая негативно воздействует на доступ к информации» (E/CN.4/1998/40, пункты 12 и 13).

12. После этого дальнейшее развитие концепции права на информацию являлось общей отличительной чертой докладов о выполнении мандата<sup>7</sup>. В 2013 году Специальный докладчик представил всеобъемлющую аргументацию в обоснование необходимости обеспечения эффективного осуществления права на информацию:

«... органы государственной власти выступают в качестве представителей общественности, действуя в интересах «общественного блага»; поэтому в принципе их решения и действия должны быть транспарентными. Секретность приемлема только в самых исключительных случаях, когда конфиденциальность может быть необходима для обеспечения эффективности их работы. Поэтому существует значительная общественная заинтересованность в раскрытии некоторых видов информации. Кроме того, доступ к некоторым видам информации может влиять на осуществление отдельными лицами других прав. В таких случаях информация может утаиваться только в самых исключительных обстоятельствах или вообще не может утаиваться» (A/68/362, пункт 20).

<sup>7</sup> См. E/CN.4/1999/64, E/CN.4/2000/63, E/CN.4/2003/67, E/CN.4/2005/64, A/HRC/11/4 и A/HRC/17/27.

13. В 2004 году Специальный докладчик Организации Объединенных Наций вместе с представителями региональных механизмов, выступающих за свободу выражения мнений, обратил особое внимание на важную роль свободы информации в качестве одного из основополагающих прав. Они сообща подчеркнули, что для борьбы с широко распространенной практикой «секретности» в государственных учреждениях требуется не только принимать и осуществлять законы, но «наказывать тех, кто умышленно препятствует доступу к информации»<sup>8</sup>.

14. Помимо Комитета по правам человека и механизмов специальных процедур важность свободы информации также подчеркивали Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея. Недавно, а именно в 2016 году, Совет призвал все государства обеспечивать разглашение информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, и «принимать транспарентные, четкие и целенаправленные законы и политические меры, предусматривающие эффективное раскрытие информации, которой располагают государственные органы власти, и общее право запрашивать и получать такую информацию, к которой должен предоставляться открытый доступ, за исключением незначительных, соразмерных, необходимых и четко определенных ограничений»<sup>9</sup>. Положение о доступе к информации стало стандартным элементом и других договоров по правам человека (A/70/361, пункт 6) и неизменно включается в международные соглашения, касающиеся, в числе других важных областей, развития, охраны окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, а также борьбы с коррупцией<sup>10</sup>. Орхусская конвенция является примером международного соглашения, согласно которому доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (область, представляющая значительный интерес для общественности), «способствуют защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния»<sup>11</sup>. Также в рамках признания важной роли свободы информации в цели 16 Целей в области устойчивого развития доступ к информации увязывается с надлежащим управлением, правами человека и подотчетностью и содержится призыв ко всем государствам-членам принять и ввести в действие законы и политику, касающиеся доступа общественности к информации (резолюция 70/1, пункты 16.6–16.10).

15. В период развития нормативной базы при создании и в рамках работы органов по правам человека в государствах также принимались законы для осуществления права на информацию, в то время как многие из них закрепляли право на информацию в конституционном праве. На национальном уровне государства придают деятельности правительства все более открытый характер в соответствии с законодательством, правда при этом они не всегда находят оп-

<sup>8</sup> Совместное заявление Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросу свободы средств массовой информации и Специального докладчика Организации американских государств (ОАГ) по вопросу о свободе выражения мнений, 6 декабря 2004 года.

<sup>9</sup> См. резолюции Совета по правам человека 31/32, пункт 13, и 34/20, пункт 5(b).

<sup>10</sup> См. «Article 19: Defending freedom of expression and information» [independent organization], «Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals», 19 July 2017, pp. 6-9.

<sup>11</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, статья 1; заключена в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года.



тимальные методы для обеспечения этого<sup>12</sup>. Тем не менее практику засекречивания и утаивания информации, которая, как правило, применяется бюрократическими структурами и политическим руководством во всех районах мира, по-прежнему трудно искоренить<sup>13</sup>. Повсеместное исключение информации, касающейся национальной безопасности, из сферы действия права на информацию, закрепленного в правовых основах, подкрепляет стремление рассматривать раскрытие информации, в том числе крайне важной с точки зрения общественных интересов и не наносящей ущерба государственным интересам, как противоречащее «национальным интересам». Такой подход оказывает значительное негативное воздействие на процесс разработки законов о доступе к информации и может иметь побочные последствия за пределами традиционных сфер, связанных с национальной безопасностью. В целом следует отметить, что, хотя правовая база для обеспечения доступа к информации стала более совершенной во всем мире, формированию «открытого правительства» по-прежнему препятствуют существенные факторы, связанные с преобладающими взглядами и насаждаемыми методами осуществления<sup>14</sup>.

16. В праве в области прав человека также признается связь между правом на свободу выражения мнений, закрепленным в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, и другими правами. Право на информацию также тесно связано со статьей 25(1) Международного пакта, которая защищает право и возможность каждого гражданина «принимать участие в ведении государственных дел». Комитет по правам человека подчеркнул важность свободы информации для участия общественности «без какой-либо цензуры» (CCPR/C/21/Rev.1/Add/7, пункт 25). Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) подтвердило и развило данную и другие точки зрения в своем представленном в 2015 году докладе о поощрении, защите и осуществлении права на участие в ведении государственных дел в контексте существующего права прав человека (A/HRC/30/26).

## 2. Узкие ограничения права на информацию

17. Признанию права на информацию в соответствии со статьей 19 Международного пакта сопутствовало признание того, что на доступ к информации могут распространяться определенные ограничения. Эти ограничения, первоначально предусмотренные в статье 19(3), должны быть прописаны в законе и являться необходимыми и соразмерными для защиты прав или репутации других лиц и защиты национальной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Ранее я уже рассматривал вопрос о том, как ограничения, допускаемые в соответствии со статьей 19(3), применяются в контексте обеспечения свободы информации (A/70/361, пункты 8–13).

<sup>12</sup> Организация «Статья 19» указала 118 стран, в которых были приняты законы или меры по содействию обеспечению свободного доступа к информации, имеющейся у государственных органов, см. «Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals». В материале, представленном Центром по вопросам права и демократии, сообщается о 112 национальных законах о праве на информацию; при этом следует особо отметить, что 88 процентов из них были приняты за последние 25 лет.

<sup>13</sup> Это особенно относится к сфере национальной безопасности. Эффективные правила раскрытия информации изложены в публикации *The Global Principles on National Security and the Right to Information* («Tshwane Principles») (Open Society Foundations, 2013), можно ознакомиться по адресу: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>.

<sup>14</sup> Victoria Lemieux and Stephanie E. Trapnell. «Public Access to Information for Development: A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws», *Directions in Development--Public Sector Governance* (World Bank, Washington, D.C., 2016).

Вопрос о том, как международные организации могут использовать нормы, установленные в Международном пакте, для целей их собственных инициатив, касающихся доступа к информации, рассматривается ниже.

### 3. Правовая основа и международные организации

18. В рамках дискуссий, проводимых учеными и юристами на протяжении многих лет, часто утверждается, что нормы в области прав человека, включая статью 19 Международного пакта и другие указанные документы, строго не применяются в отношении межправительственных организаций, и безусловно не в такой степени, в которой они применяются в отношении государств, имея для них обязательный характер<sup>15</sup>. И все же, если рассматривать данный вопрос исключительно под углом зрения обязательств и иммунитетов организаций, то при таком юридическом подходе к обязательствам межправительственных организаций упускается из виду большинство моментов как правового, так и политического характера.

19. Транспарентность в межправительственных организациях способствует достижению тех же целей, которые лежат в основе инициатив по расширению свободы информации и формированию «открытого правительства». Как отмечается в материале, представленном Центром по вопросам права и демократии, к таким организациям относятся публичные учреждения, выполняющие государственные функции таким же образом, как это делают государства. Представители общественности могут принимать серьезное участие в решении важнейших вопросов, которыми занимаются межправительственные организации, только в тех случаях, когда они имеют доступ к информации о них. В том, что касается многосторонних учреждений, то Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию отметила, что «для того, чтобы участие гражданского общества в принятии решений на глобальном уровне было реальным, должно неукоснительно соблюдаться право на доступ к информации» (A/69/365, пункт 15)<sup>16</sup>. В странах, в которых межправительственные организации проводят значительную работу, касается ли это поддержания мира, оказания помощи в целях развития или прав человека (это лишь несколько областей), истинное взаимодействие и участие означают способность получать самую последнюю информацию о такой деятельности. Это подразумевает необходимость наличия механизмов отчетности перед общественностью, с тем чтобы люди могли определить, в чьих интересах работают такие организации — общественности или самой организации, включая, возможно, корпорации, местных лидеров или коррумпированных субъектов, принимающих участие в общественной жизни.

20. В странах освещение деятельности межправительственных организаций в средствах массовой информации также радикально отличается от освещения событий в повседневных или ежечасных новостных программах. С учетом размеров международных бюрократических структур и по сравнению с освещением во влиятельных средствах массовой информации деятельности нацио-

<sup>15</sup> См., например, Kristina Daugirdas, “How and Why International Law Binds International Organizations”, vol. 57, No. 2, *Harvard International Law Journal* (2016). См. также Christine Chinkin, “The United Nations Decade for the Elimination of Poverty: What Role for International Law?”, *Current Legal Problems*, vol. 54, Issue 1 (2001).

<sup>16</sup> В этой связи мне хотелось бы особо отметить один момент в докладе Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию (A/69/365, пункт 73), а именно то, что неправительственным организациям должна быть предоставлена возможность участвовать в форумах межправительственных организаций (физически присутствовать на них); это является одним из ключевых факторов, определяющих доступ к информации, хотя о нем прямо не говорится в настоящем докладе.

нальных или местных органов управления очень немногие корреспонденты специально занимаются освещением работы Организации Объединенных Наций или других межправительственных организаций. Тем, кто делает это, нередко приходится прилагать значительные усилия для того, чтобы убедить своих редакторов и, разумеется, своих читателей в том, что работа этих учреждений имеет большое значение для их собственной жизни и приоритетов государственной политики. Поэтому сотрудники международной гражданской службы, в отличие от национальных чиновников во всем мире, не являются объектом столь же пристального внимания со стороны журналистов. Время от времени и государства-члены могут уделять им недостаточное внимание, особенно в связи с такими вопросами, как составление бюджета, однако трудности с получением информации о работе межправительственных организаций усугубляют и без того непростую ситуацию, связанную с обеспечением подотчетности на международном уровне. В таких условиях любая газетная или журнальная статья, посвященная проблемной практике в какой-либо межправительственной организации, может рассматриваться как выпад в отношении организации в целом, главным образом потому, что деятельность этих организаций в значительной степени скрыта от внимания общественности. Решение этого вопроса и провозглашение эффективной политики в отношении доступа к информации являются одним из шагов на пути к углублению понимания, усилению подотчетности и надзора и обеспечению защиты работы межправительственных организаций.

21. Нет принципиальных причин для того, чтобы международные организации проводили такую политику в отношении доступа к информации, которая отличалась бы от политики, проводимой государствами. Хотя понятия «национальной безопасности» и «общественного порядка», как правило, не могут применяться в отношении межправительственных организаций в целях ограничения доступа к информации, каждому учреждению необходимо определить, каким образом ограничения, установленные в рамках норм в области прав человека, применяются по отношению к конкретным организациям<sup>17</sup>. Некоторые утверждают, что в силу своего характера межправительственным организациям необходимо не предавать огласке информацию, подготавливаемую или предоставляемую государствами-членами. Однако это было бы чрезмерной мерой, влекущей за собой создание потенциально существенной лазейки, которая может препятствовать разработке политики, способствующей осуществлению права общественности на получение информации.

22. Следует вновь подчеркнуть, что статья 19 Международного пакта гарантирует каждому человеку право искать и получать информацию любого рода независимо от государственных границ. Как минимум, государства обязаны не препятствовать представителям общественности в получении информации от таких организаций, как Организация Объединенных Наций, и ее департаментов и учреждений в отсутствие подтверждения законного применения ограничений, предусмотренных в статье 19(3) Пакта. Можно сделать еще один шаг вперед и обратить особое внимание на широкий консенсус в отношении того, что государства обязаны не только не допускать незаконного ограничения доступа к информации, но и что они должны создавать благоприятные условия

---

<sup>17</sup> Организация Объединенных Наций оказывает содействие всем видам деятельности в области внутреннего управления, будь то через посредство деятельности по поддержанию мира или переходных управленческих механизмов, в рамках которых меры по обеспечению безопасности и порядка могут вполне вписываться в политику государств в отношении раскрытия информации.

для осуществления всех прав, закрепленных в статье 19 Пакта<sup>18</sup>. Хотя межправительственные организации безусловно пользуются независимой правосубъектностью в соответствии с международным правом, зачастую их основная политика и правовые нормы определяются решениями их государств-членов. Таким образом, государствам следует поощрять создание условий для обеспечения доступа к информации не только в силу применения в некотором смысле правового подхода по отношению к межправительственным организациям и ответственности Организации Объединенных Наций, но и в связи с тем, что их граждане — все граждане во всех странах — должны иметь право на получение информации любого рода, независимо от границ, в том числе информации о межправительственных организациях и Организации Объединенных Наций.

### **III. Ключевые элементы политики в отношении доступа к информации**

#### **A. Доступ к информации в межправительственных организациях**

23. Шестнадцать учреждений представили материалы для подготовки настоящего доклада, которые я дополнил информацией, полученной в ходе бесед и консультаций<sup>19</sup>. Несмотря на значительную информационно-пропагандистскую работу десятки межправительственных организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций не откликнулись на призыв мандатария о предоставлении информации. Особое разочарование у меня вызвало то, что информация не была получена от Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. У организаций, которые не представили никакой информации, возможно, имеется определенная политика в отношении доступа к информации; у десяти организаций, которые представили материалы, имеется официальная политика в отношении доступа к информации, ее раскрытия или транспарентности<sup>20</sup>; две организации в настоящее время разрабатывают такую

<sup>18</sup> См., например, резолюцию 2005/38 Комиссии по правам человека; E/CN.4/1996/39; резолюцию 12/16 Совета по правам человека; A/HRC/17/27; A/66/290; A/68/362; A/HRC/29/32; и A/70/361.

<sup>19</sup> Мандатарий получил материалы от Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международной финансовой корпорации (МФК), Международного валютного фонда (МВФ), Международной морской организации (ИМО), Международного союза электросвязи (МСЭ), Международного остаточного механизма Организации Объединенных Наций для уголовных трибуналов, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Европейской экономической комиссии (ЕЭК), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), ЮНЕСКО, Университета Организации Объединенных Наций (УООН), Всемирного почтового союза (ВПС), Всемирной продовольственной программы (ВПП), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Всемирного банка. Как уже отмечалось, эти материалы размещены на веб-сайте мандатария.

<sup>20</sup> В число организаций, представивших информацию об официальной политике на момент подготовки настоящего доклада, входят: МФК (политика в отношении доступа к информации), МВФ (политика в отношении транспарентности), Международный остаточный механизм Организации Объединенных Наций для уголовных трибуналов (политика в отношении доступа к информации), ПРООН (политика в отношении раскрытия информации), ЮНЕП (политика в отношении доступа к информации), ВПП (политика в отношении раскрытия информации), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) (политика в отношении доступа к информации), ВПП (политика в отношении раскрытия информации), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) (политика в отношении раскрытия информации), Всемирный банк (политика в отношении доступа к информации) и ЮНЕСКО (политика в

политику<sup>21</sup>; одна организация не имеет официальной политики в отношении доступа к информации, но предоставляет доступ к информации в рамках целого ряда своих стратегий<sup>22</sup>; и у трех организаций не имеется никакой политики в отношении доступа к информации<sup>23</sup>. С учетом результатов проведенной исследовательской работы представляется, что у большинства международных организаций не имеется обязательной политики, направленной на защиту и поощрение права на доступ к информации. Иными словами, исходя из результатов проведенного мною анализа можно сказать, что за несколькими явными исключениями в межправительственных организациях не созданы механизмы, позволяющие освещать их работу и обеспечивать свободный доступ к информации об их деятельности. Самое поразительное заключается в том, что у Организации Объединенных Наций не имеется политики в отношении доступа к информации, которая распространялась бы на все департаменты и специализированные учреждения; у нее даже не имеется специальных стандартов, которые применялись бы для реагирования на просьбы о предоставлении информации.

24. Как об этом свидетельствует политика ряда организаций, разработка динамичной и гибкой политики в отношении доступа к информации вполне возможна. Как правило, учреждения, занимающиеся финансовыми вопросами и проблемами окружающей среды и развития, применяют активные подходы к вопросам информации, отвечающие требованиям правительственных и неправительственных заинтересованных сторон в отношении того, что их работа должна быть транспарентной и открытой для реального контроля.

25. Всемирный банк, Международная финансовая корпорация (МФК) и Международный валютный фонд (МВФ) активно занимаются ведением своих веб-сайтов и составлением учебных пособий и поручают заниматься вопросами доступа к информации департаментам, которые осуществляют надзор за ежегодной отчетностью и раскрытием информации. В материале, представленном Центром по вопросам права и демократии, было отмечено, что проведение в международном финансовом секторе политики в отношении доступа к информации «в значительной степени объясняется повышенным вниманием к его работе со стороны гражданского общества с учетом ее большой значимости, а также отчасти тем, что государства-члены стремятся обеспечить, чтобы их деньги использовались надлежащим образом». В связи с тем, что гражданское общество уделяет этому вопросу пристальное внимание, Инициатива «Глобальная транспарентность» — неофициальная сеть организаций гражданского общества, выступающих за «открытость» финансовых учреждений, — разработала хартию с изложением стандартов, которые должны лежать в основе политики международных финансовых учреждений в отношении доступа к информации. Такой основанный на уважении прав человека подход к разработке политики в отношении доступа к информации предусматривает презумпцию разглашения информации, «щедрые» правила автоматического раскрытия информации, четкие процедуры обработки просьб о предоставлении информации, ограниченные (хотя зачастую все еще допускающие расширительное толкование) исключения и право на обжалование отказов в предоставлении ин-

---

отношении доступа к информации). Ряд других международных финансовых учреждений и региональных организаций также проводят политику в данной области, но не представили информацию о ней для настоящего доклада.

<sup>21</sup> К организациям, которые на момент подготовки доклада занимались разработкой политики, относятся МСЭ и УВКПЧ.

<sup>22</sup> У ВОИС имеется целый ряд стратегий и практических методов для обеспечения транспарентности и доступа общественности к информации.

<sup>23</sup> У ИМО, ЕЭК, УООН и ВПС не имеется политики в отношении доступа к информации.

формации в независимом органе<sup>24</sup>. Политика многих финансовых учреждений в отношении доступа к информации включает многие из элементов хартии Инициативы «Глобальная транспарентность». Например, в политике Всемирного банка предусмотрены руководящие принципы в отношении обеспечения максимального доступа к информации, перечень исключений, комплекс процедур с описанием правил предоставления информации и двухступенчатый механизм для рассмотрения апелляций. В соответствии с процедурой обжалования заявитель может подать апелляцию в апелляционный совет в составе нештатных и независимых внешних экспертов. Его политика в отношении раскрытия информации предусматривает сроки для ее рассекречивания, а также положения, касающиеся определений. Всемирный банк также создал Комитет по вопросам доступа к информации, отвечающий за надзор за осуществлением этой политики.

26. Политика ЮНЕП в отношении доступа к информации направлена на обеспечение максимального раскрытия информации и ее открытого характера. В ней определяется тип информации, которая может быть передана гласности, а именно любая информация, касающаяся ЮНЕП и находящаяся в ее распоряжении, и предусматриваются исключения с учетом соответствующих правил и практики Организации Объединенных Наций, касающихся, например, работы с конфиденциальной информацией и ее классификации. В ЮНЕП имеется специальный механизм для приема просьб о предоставлении информации, который определяет процедуры и подразделения для их рассмотрения. Кроме того, если у сотрудника, занимающегося рассмотрением просьбы, возникают вопросы в связи с каким-либо исключением, он должен запросить указания на этот счет у старшего сотрудника по правовым вопросам. В ЮНЕП установлены сроки для рассмотрения просьб: получение просьбы подтверждается в течение 5 дней, ответ направляется в течение 30 дней, а ответ на апелляцию в связи с отказом в предоставлении информации — в течение 60 дней. Предусмотрена соответствующая система оплаты, согласно которой большая часть информации предоставляется бесплатно, за исключением расходов на печатные работы. В соответствии с проводимой политикой отказ в удовлетворении просьб о предоставлении информации необходимо обосновывать, и был создан апелляционный механизм, представляющий собой группу в составе двух сотрудников ЮНЕП и одного внешнего представителя. Кроме того, существует практика раскрытия информации в общественных интересах, в соответствии с которой ЮНЕП передает информацию гласности в тех случаях, когда выгоды раскрытия информации превышают потенциальный вред.

27. ПРООН является одной из первых организаций, начавших проводить политику в отношении доступа к информации, которая основывается на презумпции раскрытия информации. В ней определяется, какая информация подлежит разглашению и на что распространяется эта политика. Одна из важных черт данной политики заключается в обеспечении ссылки для получения общедоступной информации, с тем чтобы помочь запрашивающей стороне определить тот вид информации, которая ей необходима. Как и во многих межправительственных организациях, в ПРООН имеется список исключений из положений о раскрытии информации. Как и в ЮНЕП, у нее имеются процедуры для оценки ущерба и преодоления ограничений в общественных интересах, в соответствии с которыми независимая группа по надзору за раскрытием информации определяет возможность разглашения определенной информации, если это отвечает общественным интересам. В ПРООН предусмотрены конкретные

<sup>24</sup> Global Transparency Initiative, Transparency Charter for International Financial Institutions: Claiming our Right to Know, можно ознакомиться по адресу: [http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_en.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf).

сроки для подачи просьб о предоставлении информации (30 календарных дней) и апелляционных жалоб (30 календарных дней). При этом имеется не только приложение по вопросам информации, в котором описываются исключения и указывается, какая информация обычно предоставляется представителям общественности, но и функциональная схема, выполняющая роль наглядного пособия для демонстрации процесса рассмотрения просьб о предоставлении информации.

28. После проведения обзора внутренней политики в отношении доступа к информации и политики, проводимой этими и другими учреждениями, а также проведения консультаций с заинтересованными сторонами и изучения работы предыдущего Специального докладчика по этому вопросу я определил методы, которые межправительственным организациям следует предусмотреть в рамках своей политики в отношении доступа к информации.

29. В отличие от организаций, упомянутых выше, большинство межправительственных организаций придерживаются практики отдельного рассмотрения каждого конкретного случая; в отсутствие установленных стандартов различные департаменты разрешают или запрещают раскрывать информацию.

## **В. Важнейшие элементы политики в отношении доступа к информации**

### **1. Открытый процесс утверждения с участием многих заинтересованных сторон**

30. Если говорить о принципах, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах, то в статье 19(3) говорится том, что все ограничения на право на доступ к информации должны быть установлены законом. Ясно, что применительно к государствам это требует установления ограничений в рамках регулярных законодательных процессов при наличии четких правил для недопущения введения директивными органами чрезмерных ограничений на доступ к информации или необоснованных ограничений на участие общественности (CCPR/C/GC/34, пункт 46). Межправительственным организациям следует обеспечить, чтобы заинтересованные стороны, включая представителей общественности и организаций гражданского общества, имели возможность принимать конструктивное участие в разработке, рассмотрении и обновлении политики в отношении доступа к информации. Несколько организаций заявили о своей готовности привлекать заинтересованные стороны к процессу разработки политики. Например, ЮНЕП опубликовала проекты своей временной и пересмотренной политики, разместив их на своем веб-сайте в течение двух месяцев для получения комментариев и замечаний со стороны государств-членов, наблюдателей и общественности. Она также провела в прямом эфире официальные слушания для обсуждения этой политики, с тем чтобы в них смогли принять участие представители общественности. Обсуждение политики МФК проводилось в три этапа, и в нем принимали участие государственные и различные внешние заинтересованные стороны. В течение всего этого процесса МФК проводила консультации с различными группами заинтересованных сторон, включая ее клиентов, банковские и другие финансовые учреждения, организации гражданского общества, затрагиваемые общины, группу внешних консультантов, представителей научных кругов и аналитических центров, практических специалистов и правительства.

## 2. Инициативное, четкое, допускающее возможность поиска и безопасное раскрытие информации

31. Положения о просьбах о предоставлении информации должны являться необходимой резервной позицией в рамках любой политики в отношении доступа к информации. В качестве одного из основных элементов политики организации должны активно раскрывать информацию, которая может иметь большое значение для общественности, и они должны делать это своевременно при последовательном и полезном обновлении информации, особенно на веб-сайтах. В этом отношении УВКПЧ добилось значительных успехов в эпоху цифровых технологий путем обеспечения доступа к документам о решениях механизмов, созданных в соответствии с Уставом (например, Совета по правам человека и его механизмов специальных процедур) и договорами, осуществления веб-трансляции заседаний этих механизмов, проведения пресс-секретарем Верховного комиссара Организации Объединенных Наций регулярных брифингов для средств массовой информации, представления ежегодных докладов и периодического представления Совету по правам человека докладов о всех сообщениях специальных процедур. Несмотря на то, что остаются важные области, в которых требуются улучшения, политика УВКПЧ в отношении предоставления информации для общественности отражает то, что делают другие подразделения в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, и является примером для других межправительственных организаций<sup>25</sup>.

32. Раскрытие информации для общественности должно также включать следующее: во-первых, сами учреждения должны поддерживать регулярные контакты с представителями общественности, как правило через организации гражданского общества, с тем чтобы обеспечить предоставление общественности всей актуальной и ценной информации. Так, например, в своем материале, представленном для настоящего доклада, Международная служба по правам человека указала виды информации, которые, по ее мнению, представляют интерес для общественности, и то, каким образом УВКПЧ могло бы усовершенствовать процесс инициативного раскрытия информации. Проведение регулярного диалога с организациями гражданского общества позволило бы всем межправительственным организациям эффективно предавать информацию гласности и, возможно, сократить ресурсы, выделяемые на рассмотрение просьб о предоставлении информации. Во-вторых, раскрываемая информация должна предоставляться в формате, позволяющем легко вести поиск и проводить анализ<sup>26</sup>. В-третьих, в эпоху недостаточного контроля и отсутствия информационной безопасности все организации должны принимать меры для обеспечения безопасности своих информационных систем и лиц, которые могут получать доступ к ним. Я уже поднимал вопрос об отсутствии цифровой безопасности в УВКПЧ, в том числе в моем докладе, представленном Совету по правам человека в 2015 году (A/HRC/29/32, пункт 37). Веб-сайты УВКПЧ и Организации Объединенных Наций по-прежнему не зашифрованы (это относится ко многим другим учреждениям), что в потенциальном плане может удерживать от поиска информации тех, кто не уверен в сохранении конфиденциальности во время поиска в Интернете<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Примеры веб-сайтов для общественности, предназначенных для расширения доступа, см. по адресу: <http://webtv.un.org/>; <http://www.unhcr.org/media-centre.html>; <http://www.who.int/mediacentre/en/>; и [https://www.wto.org/english/res\\_e/res\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/res_e.htm).

<sup>26</sup> См. Ben Parker, "Two cheers for UN transparency", IRIN, 28 June 2017, можно ознакомиться по адресу: <https://www.irinnews.org/analysis/2017/06/28/two-cheers-un-transparency>.

<sup>27</sup> Уровень безопасности столь невысок не во всех организациях: например, в Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), ЮНИСЕФ и Всемирной торговой организации для обеспечения безопасности их веб-сайтов используется



### 3. Всеобъемлющая политика с обязательными правилами

33. По аналогии с правительствами международным организациям следует разработать четкую и всеобъемлющую нормативную основу, в рамках которой признавалось бы право на получение информации, распространяющееся на всю организацию и ее вспомогательные органы. Любая политика в отношении доступа к информации должна прямо или косвенно содействовать раскрытию информации в интересах общественности, то есть информации, на получение которой общественность имеет право, поскольку это будет способствовать пониманию деятельности организации. Информация должна в широком смысле охватывать все записи, документы, данные, аналитические выкладки, заключения и процессы, независимо от носителей информации, на которых она находится, в соответствии с принципом, согласно которому лица имеют право на получение информации и сведений о любых идеях, за исключением немногих случаев, в которых не допускается разглашение информации<sup>28</sup>. Эта политика должна быть единообразной в рамках всей организации и быть изложена в письменном виде и понятным образом. Она также должна иметь обязательную силу, что не позволит организации укрывать информацию на каком-либо основании, не предусмотренном данной политикой. Например, ВПП, как правило, признает широкий круг категорий информации, охватывающий все носители информации, и обращает особое внимание на то, что политика является «директивной», которая должна исполняться старшим руководством<sup>29</sup>.

34. Две категории информации заслуживают особого упоминания в целях точного пояснения, каким образом доступ к информации содействует обеспечению осуществления права общественности на участие. Во-первых, в то время как большинство организаций стремятся исключить из сферы доступа «внутренние документы», фактически они должны предоставлять доступ ко всей информации, позволяющей общественности понять основания для принятия решений<sup>30</sup>. В Орхусской конвенции, например, содержится определение «экологической информации», согласно которому к ней относятся, в частности, «анализы затрат и выгод и другие экономические анализы и допущения, используемые при принятии решений по вопросам охраны окружающей среды»<sup>31</sup>. Организациям следует включать «анализы и допущения», которые лежат в основе их решений, в определение информации, которая может предаваться гласности, в том числе не только экономические, но и юридические, политические, институциональные, оперативные и аналогичные виды анализа и допущений. Большинство межправительственных организаций выступают против

---

технология шифрования “https”, хотя большинство организаций, указанных в настоящем докладе, ее не используют.

<sup>28</sup> На практике в большинстве национальных законов определение сферы охвата информации является широким, и оно должно быть таким же и в межправительственных организациях. См., например, Закон о свободе информации Антигуа и Барбуды 2004 года, статья 4(1) которого гласит: «Для целей настоящего закона запись включает любую записанную информацию, независимо от формы, источника, даты подготовки или официального статуса и того, кем она была сделана — государственным или частным органом и считается ли она секретной или нет»; можно ознакомиться по адресу: <http://www.laws.gov.ag/acts/2004/a2004-19.pdf>.

<sup>29</sup> WFP, Directive CP2010/01 on Communications, Public Policy and Private Partnerships Division Directive (7 June 2010).

<sup>30</sup> Тшванские принципы служат хорошей иллюстрацией того, какого рода информация подлежит раскрытию: «записи, переписка, факты, мнения, рекомендации, меморандумы, данные, статистика, книги, рисунки, схемы, карты, диаграммы, фотографии, аудио- или визуальные материалы, документы, электронная почта, журналы учета, образцы, модели и данные, хранящихся в любой электронной форме».

<sup>31</sup> Орхусская конвенция, статья 2, пункт (3)(b).

такого раскрытия информации<sup>32</sup>, однако неразглашение важной оперативной документации препятствует пониманию общественностью их работы. И наконец, такая информация должна предположительно подлежать разглашению.

35. Во-вторых, информация о процессе отбора кандидатов и избрания членов комитетов и контрольных органов всех категорий, независимо от того, касается ли это государств-членов, экспертов или других лиц, должна подлежать разглашению. В целом, межправительственным организациям следует предпринимать более активные усилия для раскрытия информации о конкретных управленческих решениях. Например, одна из самых основных публичных функций организаций — проведение выборов для избрания представителей государственных делегаций для работы в комитетах или отдельных лиц для выполнения функций экспертов в качестве специальных докладчиков — остается в основном закрытой для общественности. Организациям следует выделять четко определенное пространство на своих веб-сайтах для размещения информации о кандидатах на выборные должности и предоставлять информацию о соблюдении государствами норм организации в связи с проведением выборов в органы, подконтрольные государственным делегациям. Общественность следует информировать об основаниях для принятия решений о таких назначениях или отборе кандидатов для работы в экспертных органах<sup>33</sup>. Своевременный и интерактивный доступ к таким процессам позволил бы повысить доверие к ним и обеспечить подотчетность тех, кто занимается подбором кандидатов. Как отмечается ниже, некоторые виды такой информации могут не подлежать разглашению, если это необходимо, например, для защиты личных данных отдельных кандидатов на должности. Однако в целом организации гражданского общества выражают законное неудовлетворение по поводу своей ограниченной способности получать информацию об осуществлении таких процессов. В свою очередь, отсутствие информации приводит к неправильно пониманию характера процессов выборов или назначений.

36. Организациям также следует избегать ограничения круга тех, кто может обращаться с просьбами о предоставлении информации. Точно так же, как статья 19 Международного пакта гарантирует всем людям доступ к информации без какого-либо ограничения или определения термина «каждый человек», межправительственным организациям следует принимать такие просьбы к рассмотрению, независимо от того, кто является запрашивающей стороной, и не взвирая на такие понятия, как «статус» или «вред», используемые в качестве основания для отклонения таких просьб. Физическое или юридическое лицо, обращающееся с такой просьбой, не обязано обосновывать ее. В подтверждение того, что каждый должен иметь такой доступ, проводимая политика должна предусматривать сведение расходов к абсолютному минимуму и в максимально возможной степени.

<sup>32</sup> См., например, UNDP, Information disclosure policy, annex 2, para. 11(c), можно ознакомиться по адресу: [http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information\\_disclosurepolicy.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html).

<sup>33</sup> См., например, доклад Консультативной группы для Председателя Совета по правам человека, касающийся вакансий в мандатариях специальных процедур, которые должны быть заполнены на тридцать пятой сессии Совета по правам человека (12 мая 2017 года). См. также Designaciones Publicas' chart on appointments of the multilateral organs of the United Nations: <http://designaciones.org/multilaterales/#!/en/comites>.

#### 4. Четкие правила в отношении того, какая информация может не подлежать разглашению

37. Государства могут вводить ограничения на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, только в том случае, если они удовлетворяют тройному критерию законности, необходимости и соразмерности, а также преследуют законную цель. Общие ограничения в отношении доступа к информации, применимые к государствам, должны также применяться и к межправительственным организациям. Требование о соблюдении законности («предусмотрено законом») означает, что при введении ограничений должны соблюдаться установленные процедуры и что действующие правила должны иметь четкий и конкретный характер. Они не должны разрабатываться таким образом, чтобы в общем плане руководящие органы не наделялись неограниченными дискреционными полномочиями в отношении отказа в разглашении информации (CCPR/C/GC/34, пункт 25). Также, критерий необходимости, который подразумевает соразмерность, означает, что политика межправительственных организаций должна допускать неразглашение информации только в том случае, когда раскрытие информации действительно может нанести ущерб законным интересам (CCPR/C/GC/34, пункт 38).

38. Законные основания для ограничений со стороны государств — в целях защиты прав или репутации других лиц и защиты национальной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения — могут также служить основой для ограничений, устанавливаемых межправительственными организациями. В том, что касается, например, необходимости осуществления прав других лиц, то это могло бы служить основанием для принятия мер защиты в целях обеспечения того, чтобы раскрытие информации не ущемляло прав на неприкосновенность частной жизни отдельных лиц, работающих в межправительственной организации или каким-либо образом связанных с ней. Обеспечение общественного порядка может являться особо важным критерием при рассмотрении вопроса о раскрытии информации в контексте деятельности по поддержанию мира, тогда как необходимость обеспечения национальной безопасности может служить основанием, например, для Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) для того, чтобы не раскрывать определенную информацию о ядерных инспекциях. Забота о здоровье населения несомненно могла бы служить основанием, которое могла бы использовать Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в целях сокрытия информации. Даже при наличии таких оснований для неразглашения информации организации все равно потребуются доказывать в каждом конкретном случае наличие критериев необходимости и соразмерности.

39. В политике межправительственных организаций должно быть четко определено, какая информация не может подлежать разглашению; в случае фактического сокрытия информации они должны придерживаться высоких стандартов при изложении причин для этого. Как минимум, межправительственным организациям следует конкретно указывать, какую информацию они считают закрытой и не подлежащей разглашению. При этом им не следует преувеличивать того, что не подлежит разглашению, и строго придерживаться понятия общественных интересов.

40. Политика ПРООН в отношении доступа к информации служит хорошим примером того, как следует подходить к вопросу об исключениях. В ее политике, предусматривающей, что организация осуществляет свою деятельность в «кризисных, конфликтных или чрезвычайных гуманитарных ситуациях», которые создают проблемы для операций ПРООН и интересов государств-членов, определяется несколько категорий информации, которая считается конфиден-

циальной и «не подлежащей разглашению». Не все категории исключений представляются полностью обоснованными, как, например, «коммерческая информация, разглашение которой нанесет ущерб финансовым интересам либо ПРООН, либо третьих сторон» или «информация, разглашение которой может, по мнению ПРООН, привести к серьезному подрыву политического диалога с государствами-членами или партнерами-исполнителями» (такие исключения предусмотрены в политике и других межправительственных организаций). Обе категории представляются чрезмерно широкими и являются объектом неограниченных дискреционных полномочий организации. Тем не менее, в связи с признанием их возможно чрезмерно широкого характера и вероятностью незаконного сокрытия информации в пункте 12 политики ПРООН в отношении доступа к информации предусматривается, что она может разглашать даже «конфиденциальную» информацию, «если она считает, что общие выгоды такого разглашения информации и заинтересованность общественности в этом перевешивают вероятный ущерб интересам, охраняемым с помощью исключений». Такими полномочиями обладает не только ПРООН, но и в независимая группа, созданная для контроля за принятием таких решений.

41. Не все организации, у которых имеется политика в отношении доступа к информации, подходят к вопросу об исключениях таким же образом, однако одна из основных проблем во многих из них заключается в том, что в них не предусмотрено оснований для разглашения информации в общественных интересах (что предусмотрено в ПРООН). Например, политика Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) в основном соответствует политике ПРООН<sup>34</sup>, но в ней не предусмотрен критерий общественных интересов для разглашения информации даже в тех случаях, когда допускается отказ в разглашении информации. ЮНЕСКО недавно утвердила политику, которая, несмотря на выраженную в ней приверженность транспарентности (и невзирая на ее роль в системе Организации Объединенных Наций, направленную на содействие доступу к информации), предусматривает такие же ограничения, которые установлены в ПРООН<sup>35</sup>. Вместе с тем, как и в ЮНФПА, в ней не предусмотрен критерий соответствия общественным интересам, на основании которого можно было бы предавать гласности материалы, обычно не подлежащие разглашению. Если в какой-либо организации не предусмотрен критерий соответствия общественным интересам, установленные ею исключения имеют жесткий характер и могут препятствовать обеспечению транспарентности. В рамках любого критерия соответствия общественным интересам организациям следует четко предусматривать, что информация об угрозах для окружающей среды, здоровья людей и прав человека и о случаях коррупции должна предаваться гласности по причине высокой заинтересованности общественности в такой информации. Это соответствовало бы новым разрабатываемым нормам, регулирующим доступ государств к информационной политике.

<sup>34</sup> UNFPA, Information Disclosure Policy, можно ознакомиться по адресу: <http://www.unfpa.org/information-disclosure-policy>.

<sup>35</sup> UNESCO Access to Information Policy, можно ознакомиться по адресу: <http://en.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>.

## 5. Механизмы для рассмотрения жалоб и апелляций

42. Во всех национальных законах о праве на информацию, несмотря на то, что они отличаются друг от друга по своей структуре, предусматривается наличие механизма для обжалования в случае неразглашения информации<sup>36</sup>. Межправительственным организациям следует также обеспечить осуществление независимого и защищенного от политического вмешательства апелляционного процесса, в рамках которого можно было бы выносить обязательные к исполнению решения. Основания для обжалования должны иметь широкий характер, и должны существовать четкие процедуры, предусматривающие конкретные сроки.

43. Полезной моделью в этом отношении служит ПРООН. По получении от Управления по правовым вопросам уведомления об отказе в разглашении информации лицо, сделавшее соответствующий запрос, может обратиться с просьбой о пересмотре решения в Группу по надзору за разглашением информации. Согласно пункту 21 политики ПРООН в отношении разглашения информации Группа состоит из четырех членов, назначаемых Администратором при содействии Бюро, и в их число входят «один представитель Управления ревизии и расследований ПРООН; один сотрудник Бюро ПРООН по вопросам этики; один сотрудник учреждения Организации Объединенных Наций помимо ПРООН; и представитель неправительственной организации». Группа рассматривает случаи отклонения просьб о разглашении документа или части документа представителю общественности и выносит окончательную рекомендацию в течение 30 календарных дней с момента получения апелляции. Группа направляет свою рекомендацию Администратору ПРООН и соответствующему внутреннему подразделению или органу. Администратор уполномочен выносить окончательное решение с учетом рекомендаций Группы. Если Администратор определяет, что запрошенная информация не подлежит разглашению, приводятся аргументы в обоснование такого решения.

44. Хотя политика ПРООН предусматривает скрупулезное рассмотрение, как правило, полномочия в отношении вынесения решений следует возлагать на независимую сторону, а не на Администратора<sup>37</sup>. Эта норма закреплена в большинстве международных стандартов и может предусматриваться во внутренних законах о свободе информации<sup>38</sup>. Для того, чтобы гарантировать право на информацию за пределами обычной управленческой структуры организации, необходимо создавать независимый орган, возглавляемый омбудсменом или комиссаром.

<sup>36</sup> См. Global Right to Information Rating <http://www.rti-rating.org/by-indicator/?indicator=36>.

<sup>37</sup> См. также IFC, Access to Information Policy (1 Jan. 2012), можно ознакомиться по адресу: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98d8ae004997936f9b7bffb2b4b33c15/IFCPolicyDisclosureInformation.pdf?M OD=AJPERES>.

<sup>38</sup> По оценкам, в 70 странах в случае отклонения просьб о разглашении информации предусмотрено право на подачу внешней апелляции в независимый административный надзорный орган. См. Centre for Law and Democracy, "RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends (2013)", можно ознакомиться по адресу: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>. См. также Орхусскую конвенцию, статья 9; Совет Европы, Комитет министров, рекомендация Rec(2002) для государств-членов относительно доступа к официальным документам, 21 февраля 2002 года; Африканский союз, проект типового закона для государств-членов Африканского союза о доступе к информации; и Организация американских государств, типовой межамериканский закон о доступе к информации.

## 6. Осуществление, обзор и мониторинг

45. Межправительственные организации, как и многие (если не все) бюрократические институты, придают большое значение определенной степени секретности и способности работать в отсутствие контроля со стороны общественности. Для снижения уровня секретности, присущей крупным учреждениям, необходимо продолжать проводить политику в отношении доступа к информации в течение всего периода ее осуществления, в том числе посредством обеспечения профессиональной подготовки персонала и руководства. Всемирный банк разработал справочник для сотрудников, обязательную учебную программу и системы автоматизации рабочих процессов и ведения документации, а также создал специальные веб-сайты для обеспечения свободного доступа к документам (в том числе онлайн-портал для пользователей для подачи просьб о предоставлении информации)<sup>39</sup>. Такие внутренние меры необходимы для обеспечения того, чтобы доступ к информации стал частью организационной культуры и воспринимался как обязанность государственного учреждения, а не как вмешательство в его работу.

46. Некоторые правительства обеспечивают осуществление надзора посредством ежегодного представления докладов об обзоре соблюдения режима свободы информации. Так, Всемирный банк публикует ежегодные доклады по вопросу о свободе информации. В связи с этим межправительственным организациям следует рассмотреть возможность размещения ответов на запросы на своих веб-сайтах, с тем чтобы все последующие запрашивающие стороны имели доступ к этой информации<sup>40</sup>. Ежегодные доклады, в которых приводятся статистические данные о проводимой политике в отношении доступа к информации и ее соответствии статье 19 Международного пакта, обеспечивают проведение надлежащего обзора существующей политики<sup>41</sup>. Например, МФК осуществляет контроль за своей политикой и периодически публикует доклады о ее осуществлении. Это помогает продемонстрировать реальное серьезное воздействие ее политики на повышение степени прозрачности и расширение доступа к информации. Она также публикует ежемесячные сводки о реагировании на запросы для рассмотрения и контроля со стороны общественности, следит за количеством апелляций, поданных в Апелляционный совет, и распространяет информацию об этом.

47. Необходимо проводить регулярный обзор политики в отношении доступа к информации, и в ней должны учитываться изменения в характере имеющейся информации, включая установление официального требования о регулярном проведении ее всеобъемлющего обзора. Это позволяет оценить, насколько эффективен процесс ее осуществления и имеются ли возможности для ее совершенствования. Кроме того, это позволяет внести изменения в политику для обеспечения более широкого раскрытия информации и учета передовой меж-

<sup>39</sup> См. World Bank, *Access to information: annual report and five year retrospective (2015)*, можно ознакомиться по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/836081467999089075/Access-to-information-annual-report-FY-2015-and-five-year-retrospective>.

<sup>40</sup> Open Society Justice Initiative, “*Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*” (2006), можно ознакомиться по адресу: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency\\_20060928.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf).

<sup>41</sup> Например, в Гондурасе, Португалии, Таиланде, Соединенных Штатах, Швейцарии и Эквадоре имеются комиссии по вопросам информации или правительственные ведомства, которые представляют законодательным органам сводный доклад об осуществлении законов о свободе информации. См. Centre for Law and Democracy, “*RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends (2013)*”, можно ознакомиться по адресу: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>.



дународной практики. Эти обзоры должны проводиться на полностью транспарентной основе и предусматривать проведение многосторонних консультаций для получения откликов от широкого круга заинтересованных сторон. Особое внимание следует уделять вопросу о пересмотре перечня категорий информации. Межправительственным организациям необходимо учитывать меняющиеся требования общественности и проводить политику, наилучшим образом отвечающую этим требованиям.

#### 7. Независимые механизмы для защиты лиц, сообщающих о нарушениях

48. Два года назад в своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее (A/70/361) я представил оценку того, в какой степени международное право в области прав человека обеспечивает защиту источников информации и лиц, сообщающих о нарушениях. В докладе была предпринята попытка уточнить нормы защиты и поощрения действий лиц, сообщающих о нарушениях, в частности в связи с доступом к информации, который такие нормы призваны гарантировать, особенно информации, представляющей общественный интерес и касающейся, в частности, расточительства, мошенничества, злоупотреблений, беззакония, нарушений прав человека, военных преступлений или преступлений против человечности. Моменты, освещенные в том докладе, имеют отношение и к настоящему докладу. Действительно, в докладе, представленном в 2015 году, была подчеркнута важность защиты в межправительственных организациях лиц, сообщающих о нарушениях, поощрения разработки политики, которая позволила бы определить практику информирования о нарушениях в широком смысле для охвата всех видов иного несанкционированного разглашения информации, укрепления независимости и повышения эффективности механизмов для сообщения о нарушениях, установления строгих процедур для обеспечения транспарентности и доступа к информации, а также защиты от преследования.

49. Защита лиц, сообщающих о нарушениях, по-прежнему представляет собой исключительно важную проблему, что было признано Генеральным секретарем, когда в качестве одного из своих первых шагов он заявил о пересмотре политики в отношении защиты от преследования за информирование о нарушениях и оказание содействия официально санкционированным ревизиям и расследованиям (ST/SGB/2017/2). Эта политика направлена на усиление защиты лиц, сообщающих о нарушениях, в том числе в тех случаях, когда они в определенных обстоятельствах информируют о нарушениях внешних субъектов. В настоящем докладе я не намерен давать подробную оценку новой политике; вместо этого в целях обеспечения того, чтобы эта политика в долгосрочной перспективе эффективно способствовала представлению сообщений о нарушениях и защите сообщающих об этом лиц, мне хотелось бы обратить внимание на следующие аспекты.

50. Во-первых (и это, возможно, самый серьезный момент), новая политика не предусматривает мер наказания для тех, кто занимается преследованием лиц, сообщающих о нарушениях. Следует отметить, что в этой политике предусматриваются последствия, которые могут быть благоприятными для лиц, заявляющих об их преследовании, такие как отмена решения, восстановление в должности или перевод на другую работу (ST/SGB/2017/2, пункт 8.5). При этом ею не предусматривается никаких мер наказания для сотрудников или руководителей, несущих ответственность за преследование. До тех пор пока в политике не будут предусмотрены такие меры наказания, система защиты будет неэффективной.

51. Во-вторых, Бюро по вопросам этики по-прежнему имеет ключевое значение для политики в отношении сообщений о нарушениях. Созданное в 2006 году Бюро по вопросам этики стало для сотрудников Организации Объединенных Наций важным механизмом для направления запросов и получения консультаций относительно соответствия чьей-либо работы этическим нормам, но оно не является подходящим органом для защиты лиц, сообщающих о нарушениях. Важным моментом является то, что Бюро не уполномочено выступать от имени персонала и что оно необязательно является экспертным органом в вопросах, касающихся глобальных норм в отношении защиты и поощрения лиц, сообщающих о нарушениях. При этом независимое подразделение по рассмотрению сообщений о нарушениях могло бы консультировать потенциальных информаторов, рассматривать жалобы и обеспечивать эффективную защиту от преследования. С течением времени наличие такого подразделения, которое считало бы своей единственной задачей способствовать защите лиц, сообщающих о нарушениях, и принимать меры реагирования на преследование, позволило бы сотрудникам чувствовать себя защищенными за счет обеспечения того, что их сообщения будут рассматриваться органом, приверженным обеспечению подотчетности. Его стандарты должны отражать международные нормы, и в них особое внимание должно уделяться не репутации учреждения, а важности выявления нарушений.

52. В связи с последним моментом хотел бы отметить, что Бюро по вопросам этики частично опирается в своей работе на Стандарты поведения для международной гражданской службы 2013 года, разработанные Комиссией по международной гражданской службе, которые являются в целом полезными и в которых предусматривается следующее: «Международным гражданским служащим неуместно заявлять во всеуслышание о своих личных жалобах или публично критиковать свои организации. Международные гражданские служащие должны всегда стремиться способствовать сохранению хорошей репутации международной гражданской службы в соответствии с данной ими клятвой верности»<sup>42</sup>. Этот стандарт и его тональность противоречат идее о том, что сотрудники должны сообщать о должностных проступках, что может, в некоторых серьезных случаях, не способствовать формированию позитивного имиджа организации.

53. В-третьих, в политике в отношении сообщений о нарушениях предусматривается: «Лицо должно сделать сообщение в духе добросовестности и представить информацию или доказательства в поддержку обоснованного предположения о том, что имело место нарушение дисциплины» (ST/SGB/2017/2, пункт 2.1(a)). В контексте сообщений о нарушениях под требованием в отношении «добросовестности» должно пониматься лишь то, что сигнализирующее лицо стремится сообщить о случаях расточительства, мошенничества, злоупотреблений или любого другого противоправного поведения. Это не следует понимать как требование или разрешение провести какое-либо изучение других мотивов, которые могут иметься у сотрудника, сигнализирующего о нарушениях.

54. В-четвертых, в политике можно было бы более четко указать каналы, которые могут и должны использовать потенциальные информаторы для сообщений о нарушениях, не опасаясь преследования, или о фактических случаях ответного преследования. Эта политика недостаточно эффективна в силу ее формального характера; Организации Объединенных Наций следует провести значительную информационно-разъяснительную работу для обеспечения того, чтобы все сотрудники были осведомлены о соответствующих каналах.

<sup>42</sup> A/67/30 и Согг. 1, приложение IV, пункт 37.



#### IV. Выводы и рекомендации

55. В течение последних 70 лет Организация Объединенных Наций и другие межправительственные организации выполняли основополагающие функции, связанные с укреплением законности в глобальном масштабе. Они не всегда добиваются успеха, но их работа способствует координации политики и разработке правовых норм в областях, касающихся безопасности, развития и управления, и во многих других областях. Ответственность всего мира неизменно рассматривает их в качестве важных институтов. Настоящий доклад преследует следующие основные цели: их укрепление, обеспечение выполнения ими тех функций, для которых они были созданы, и расширение участия общественности в их деятельности. Разработка политики в отношении доступа к информации с учетом глобальных правовых тенденций, касающихся свободы информации, будет способствовать достижению целей межправительственных организаций и являющихся их членами государств.

56. Для того, чтобы их работа была эффективной, международным организациям необходимо разрешать общественности осуществлять более пристальный контроль за их деятельностью и принимать в ней более широкое участие. Как представляется, их руководители признают это, о чем свидетельствуют наличие у них обширных веб-сайтов и профессиональных (правда недостаточно финансируемых) структур для связи с общественностью и публичное присутствие весьма большого числа должностных лиц межправительственных организаций в социальных сетях и их сотрудничество с радио- и телевизионными компаниями и печатными средствами информации. Однако, за немногими исключениями, отмеченными в настоящем докладе, это признание, как правило, не приводит к разработке политики, направленной на поощрение и официальное закрепление осуществления права на информацию. Причины этого понять нетрудно: пожалуй за исключением, касающимся работы Совета Безопасности и Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и мероприятий высокого уровня с участием министров и глав государств, межправительственные организации в целом осуществляют свою повседневную деятельность в отсутствие контроля со стороны средств массовой информации, и эта ситуация как правило меняется только в случае возникновения скандалов и выявления злоупотреблений. Такое недостаточное внимание и «завеса», создаваемая большими и непрозрачными бюрократическими структурами, означают, что должностные лица, как правило, не считают себя обязанными предавать информацию гласности. Это, однако, является ошибкой.

57. Межправительственным организациям отныне следует прилагать усилия для формирования атмосферы гласности и разрабатывать политику и создавать инфраструктуру, которые не только обеспечивали бы предоставление информации любого рода, но и также поощряли бы направление просьб о предоставлении такой информации. Межправительственным организациям следует приветствовать возможности для обеспечения транспарентности, поскольку, несмотря на то, что транспарентность может вызывать замешательство и время от времени приводить к скандалам, она также посылает более широкий сигнал о понимании того, что информированность общественности имеет огромное значение, особенно в связи с тем, что эти учреждения выполняют крайне важные государственные функции. Непрозрачность, напротив, посылает противоположный сигнал: мы находимся далеко; наша работа вас не касается; в вашей поддержке нет необходимости.

58. Просто провозгласить политику в отношении доступа к информации недостаточно. Это должна быть жесткая и принципиальная политика, основывающаяся на широком глобальном признании того, что право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, закреплено в международном праве. Я призываю международные организации и Организацию Объединенных Наций привести свою политику в соответствие с политикой, которую все чаще провозглашают и проводят государства, не только для того, чтобы она служила наилучшим примером государственного поведения, но и была образцом для подражания для других государств.

59. С учетом выводов, содержащихся в настоящем докладе, хотел бы вынести следующие основные рекомендации.

60. Международным организациям, особенно Организации Объединенных Наций, следует:

a) начать процесс провозглашения жесткой политики в отношении доступа к информации. Как минимум, организациям следует определить и назначить координаторов по вопросам доступа к информации для координации процесса принятия такой политики. Я конкретно рекомендую Генеральному секретарю поручить директору Департамента общественной информации незамедлительно возглавить такую работу;

b) начать осуществление многостороннего процесса для подключения гражданского общества, включая средства массовой информации, и государств-членов к определению ключевых элементов политики в отношении доступа к информации;

c) провести консультации с теми организациями, в которых уже активно проводится политика в отношении доступа к информации, такими как ЮНЕП и ПРООН, для изучения их работы и любых уроков, которые могут быть из нее извлечены;

d) обеспечить, чтобы такая политика включала основные элементы, о которых говорилось выше, в частности инициативное, четкое, позволяющее осуществлять поиск и безопасное раскрытие информации; всеобъемлющую политику с обязательными правилами; четкие правила в отношении того, какая информация может не подлежать разглашению; эффективные механизмы для рассмотрения жалоб и апелляций; эффективные системы осуществления, обзора и мониторинга; и независимые механизмы для защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях.

61. Политическим органам Организации Объединенных Наций, особенно Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека, и другим межправительственным организациям следует:

a) способствовать провозглашению политики в отношении доступа к информации через посредство резолюций и других управленческих механизмов;

b) обеспечить разработку контрольных и надзорных функций;

c) предоставлять всеобъемлющую информацию об организационных управленческих механизмах, в том числе о процессах отбора, избрания или назначения, и обеспечить более широкую и упрощенную аккредитацию организаций для участия в работе организаций и осуществления контроля за ней;

d) распространять информацию о политике в отношении доступа к информации, в том числе путем размещения на веб-сайтах четкой соответствующей информации и активного распространения информации о такой политике и ее пропагандирования среди персонала и заинтересованных сторон.

62. Государствам-членам следует:

a) поощрять межправительственные организации к провозглашению политики в отношении доступа к информации, соответствующей стандартам, указанным в настоящем докладе;

b) принимать активное участие в разработке политики, способствующей укреплению права каждого человека на свободу информации;

c) уделять особое внимание обеспечению как можно более широкого доступа к информации, стремясь защищать от раскрытия лишь государственную информацию, которая может не подлежать разглашению в соответствии с международным правом в области прав человека, в частности статьей 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах.

63. Организациям гражданского общества, средствам массовой информации и представителям общественности следует:

a) прямо взаимодействовать, стремясь придать такому взаимодействию официальный характер, с межправительственными организациями в процессе разработки политики в отношении доступа к информации, в том числе путем информирования их о ключевых областях, в которых проявляется интерес к информации;

b) максимально оперативно запрашивать информацию у межправительственных организаций, даже до разработки политики в отношении доступа к информации, с тем чтобы определить, каким образом они в настоящее время рассматривают подобные официальные запросы;

c) обмениваться с другими организациями и со Специальным докладчиком информацией об опыте взаимодействия с межправительственными организациями в деле разработки политики в отношении доступа к информации.