

■ Доступ к информации и новые технологии

Седьмая южнокавказская конференция СМИ
Тбилиси, Грузия, 11-12 ноября 2010 г.



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе

Представитель
по вопросам свободы СМИ

Мнения, высказанные в данном издании, представляют собой точку зрения авторов и не обязательно отражают официальную позицию Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

© 2011 Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

А-1010 Вена, Австрия
Телефон: +43-1-51436-6800
Факс: +43-1-51436-6802
Эл. почта: pm-fom@osce.org
<http://www.osce.org/fom>

ISBN: 978-92-9234-634-8

Содержание

Предисловие	9
Тбилисская декларация	13
Дунья Миятович Вступительное заявление	17
Акакий Минашвили Вступительная речь	23
Доступ к информации: Международные стандарты и практика	
Андрей Рихтер Стандарты свободы информации и их применение в государствах Закавказья	29
Хелен Дарбишайр Свобода выражения мнений и доступ к информации	45
Сэм Паттен Доступ к информации и Интернету в Закавказье	51

Доступ к информации на Южном Кавказе

Нино Данелия 63
Доступ к публичной информации в Грузии

Рашид Гаджилы 75
Доступ к публичной информации в Азербайджане

Геворг Хайрапетян 87
Свобода информации в Армении

Ситуация в сфере свободы СМИ на Южном Кавказе

Шорена Шавердашвили 105
Обзор ситуации со свободой СМИ в Грузии

Ашот Меликян 113
Свобода СМИ в Армении: законодательные изменения и практика

Ариф Алиев 123
Свобода СМИ в Азербайджане

Приложения

Пособие по вопросам законного получения информации	131
Пособие по вопросам законного получения информации: приложение	153
Повестка дня конференции	159
Список участников	165
Пресс-релиз	171

Предисловие

Уважаемые читатели, друзья и коллеги!

Вы держите в руках книгу, опубликованную по итогам седьмой южнокавказской конференции СМИ, прошедшей под эгидой Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в Тбилиси 11-12 ноября 2010 г. Как и в предыдущие годы, данное мероприятие собрало вместе десятки участников: журналистов, экспертов по вопросам СМИ, официальных лиц, парламентариев и представителей гражданского общества из Азербайджана, Армении и Грузии.

Первая южнокавказская конференция СМИ состоялась в 2004 г. на фоне всеобщего скептицизма. С тех пор проведение конференции стало прочной традицией, и это мероприятие пользуется огромным успехом как в самом регионе, так и за его пределами. Впервые в этом году участие в конференции приняли эксперты из Казахстана.

С момента своего появления южнокавказская конференция СМИ рассматривала важнейшие вопросы, касающиеся свободы СМИ: от клеветы и свободы информации до вопросов общественного вещания, свободы Интернета, саморегулирования СМИ и перехода на цифровое вещание.

Доступ к информации и новым технологиям, включая международные стандарты по доступу к информации, развитию и регулированию Интернета, а также доступ к информации и свободный поток информации в государствах Южного Кавказа стали основными темами последней конференции. Первая ее часть была посвящена обсуждению вопросов доступа к информации, а вторая часть - рассмотрению общей ситуации в сфере свободы СМИ во всех трех государствах Южного Кавказа.

Известные эксперты из Российской Федерации, Литвы, США и Испании были приглашены для обмена мнениями и опытом с делегатами по вопросам доступа к информации.

Андрей Рихтер, на момент конференции директор московского института проблем информационного права и профессор факультета журналистики Московского государственного университета, в своем выступлении говорил о международных стандартах в области доступа к информации и их применении в государствах Южного Кавказа. Рихтер отметил что,

несмотря на то, что право на получение официальной информации законодательно закреплено во всех трех странах, граждане не всегда могут в полной мере воспользоваться этим правом.

Хелен Дарбишайр, исполнительный директор неправительственной организации «Access Info Europe» в Мадриде, выступила с докладом о связи между доступом к информации и правом на свободу выражения, а также о том, как доступ к информации был окончательно признан в качестве основополагающего права человека. Дарбишайр напомнила участникам о решении Европейского суда по правам человека, который в 2009 году постановил: «Когда государственный орган обладает информацией, которая является необходимой для того, чтобы СМИ или гражданское общество способствовали подотчетности государства или общества, и при этом не предоставляет общественности доступа к этой информации, – это является нарушением принципов свободы выражения мнений.

В своем докладе, Сэм Паттен, сотрудник неправительственной организации «Фридом хаус» в Вашингтоне сосредоточился на роли Интернета в укреплении свободы выражения мнений и доступа к информации, а также на его потенциале в качестве «основного средства для обхода традиционных мер цензуры и других барьеров на пути к свободе выражения на Южном Кавказе».

Дайнюс Радзевичюс, председатель союза журналистов Литвы, рассмотрел вопрос доступа к официальной информации с точки зрения журналиста.

Нино Данелия из Грузии, Рашид Хаджилы из Азербайджана и Геворг Хайрапетян из Армении говорили в своих докладах о том, как применяется законодательство о доступе к информации в этих странах.

В ходе второго дня работы конференции прозвучали выступления трех других региональных экспертов в области СМИ: Шорены Шавердашвили из Грузии, Арифа Алиева из Азербайджана и Ашота Меликяна из Армении, которые говорили о нынешней ситуации СМИ в каждом из трех южнокавказских государств.

В ходе двух дней работы, участники получили возможность обмениваться мнениями и идеями с докладчиками и между собой. Их общение происходило в дружеской и живой атмосфере, которая уже стала отличительным знаком наших региональных конференций.

Конференция завершилась принятием Тбилисской Декларации (см. приложение), которая, в частности, призвала государства «способствовать более свободному и широкому распространению информации без какой-либо дискриминации», в том числе посредством Интернета и других современных технологий (Статья 6). Декларация также призвала государства «не возбуждать судебные дела и не лишать свободы журналистов за хранение или распространение секретной информации в случаях, когда их публикация представляет общественный интерес и соответствует передовым международным практикам и прецедентному праву, включая решения Европейского суда по правам человека» (Статья 9).

Проведение южнокавказских конференций СМИ стало возможным благодаря внебюджетному финансированию государствами-участниками ОБСЕ. Мы хотели бы выразить искреннюю благодарность Правительствам Германии, Нидерландов, Норвегии, США и Швеции. Благодаря их поддержке проведение конференции и издание этой книги стали возможными.

Мы также благодарим Офис ОБСЕ в Баку и Офис ОБСЕ в Ереване, благодаря усилиям которых конференция прошла успешно.

Седьмая южнокавказская конференция СМИ

Доступ к информации и новые технологии

Тбилиси, Грузия
11-12 ноября 2010 г.

ДЕКЛАРАЦИЯ

Неофициальный перевод

Седьмая южнокавказская конференция СМИ, организованная Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ при поддержке Офисов ОБСЕ в Баку и Ереване, состоялась 11-12 ноября в Тбилиси (Грузия).

Сотрудники СМИ, представители гражданского общества и официальные лица¹ из Азербайджана, Армении и Грузии участвовали в работе конференции, в ходе которой они обсудили последние события в сфере СМИ в их государствах с международными экспертами.

В центре внимания конференции в этом году были вопросы доступа к информации в контексте развития новых технологий, включая международные стандарты в области свободы информации, проблемы развития и регулирования Интернета и проблемы доступа к информации в контексте обеспечения свободного потока информации в государствах Южного Кавказа.

Конференция

1. Приветствует участие сотрудников СМИ, представителей гражданского общества и правительств из Азербайджана, Армении и Грузии в конференции, признавая важную роль регионального сотрудничества в сфере СМИ.
2. Подтверждает важность права всех лиц, включая представителей СМИ, запрашивать и получать информацию, которой располагают государственные учреждения, согласно законам о доступе к информации, действующим в Азербайджане, Армении и Грузии, которые соответствуют международным стандартам.

¹ Настоящая Декларация обсуждалась в присутствии представителей правительств; некоторые из них отметили, что они не уполномочены утвердить ее текст.

3. Призывает власти соблюдать право на доступ лиц к информации, находящейся в распоряжении правительств во всех формах, и взять на себя обязательство улучшить исполнение их законов о доступе к информации.
4. Обращает внимание правительств Азербайджана, Армении и Грузии на то, что журналисты и СМИ используют право на доступ к информации так же, как и все другие лица. СМИ, в том числе блогеры и гражданские журналисты, осуществляют это право от имени своих аудиторий и в интересах общества, поэтому они не должны подвергаться дискриминации при обработке их запросов, на которые необходимо отвечать быстро и в полном соответствии со сроками, предусмотренными соответствующими законами их стран.
5. Отмечает важность права на доступ к информации для обеспечения участия общества в процессе принятия решений и укрепления доверия к властям.
6. Призывает правительства способствовать, не прибегая к дискриминации, более свободному и широкому распространению информации, в том числе с использованием современных технологий, включая Интернет, для обеспечения широкого доступа общества к информации, находящейся в распоряжении правительств.
7. Рекомендует государственным органам активно предоставлять доступ к как можно большему количеству информации, например, посредством ее публикации на их официальных сайтах, в целях предвосхищения потенциальных информационных запросов и экономии средств на их обработку. Законом должно быть предусмотрено требование к государственным органам активно распространять информацию об их структуре, функциях, деятельности, бюджете, правилах, инструкциях, решениях, тендерах; контактную информацию и информацию об обязанностях их сотрудников, а также сведения, представляющие общественный интерес, регулярно и в форматах, включающих использование современных информационно-коммуникационных технологий, а также в читальных залах и библиотеках для обеспечения самого широкого доступа к информации.
8. Вновь подтверждает, что доступ к информации, находящейся в распоряжении правительств должен являться правилом. Отмечает, что ограничения доступа должны быть исключением, четко определенным

законом и применяться только в случае необходимости защиты законных и жизненно важных интересов, таких как национальная безопасность.

9. Призывает правительства не преследовать журналистов и не применять к ним санкции в виде тюремного заключения за хранение или распространение секретной информации в случаях, когда их публикация рассматривается как совершенная в интересах общества в соответствии с передовой международной практикой и прецедентным правом, выработанным, в частности, Европейским судом по правам человека.
10. Признает, что новые технологии способствуют укреплению демократии, облегчая доступ к информации и позволяя обществу активно получать и распространять информацию. Призывает правительства обеспечивать и развивать свободный доступ к новым технологиям, в том числе путем либерализации рынков телекоммуникаций.
11. Подчеркивает, что Интернет предоставляет уникальные возможности для поддержки свободного потока информации, являющегося одним из основных обязательств, принятых государствами в рамках ОБСЕ, и рекомендует правительствам использовать Интернет для обеспечения более широкого доступа к информации и развития предоставления государственных услуг в режиме «онлайн». Призывает законодательные институты воздерживаться от принятия мер, ограничивающих свободный доступ к информации в Интернете.
12. Призывает Правительство Азербайджана отменить уголовную ответственность за диффамацию и обеспечить назначение независимого омбудсмена по информационным вопросам, который будет осуществлять беспристрастный надзор за выполнением закона «О получении информации», в соответствии с этим законом.
13. Рекомендует судебным органам и официальным структурам Армении и Грузии, в распоряжении которых находится публичная информация, более систематически учитывать мнение омбудсменов при рассмотрении апелляций против отказа в доступе к официальной информации.

Тбилиси, 11-12 ноября 2010 г.

Вступительное заявление

Дунья Миятович¹

Ваши превосходительства, дамы и господа!

Коллеги и друзья!

Большая честь и удовольствие приветствовать вас на земле прекрасной Грузии, которая в седьмой раз гостеприимно распахнула двери перед конференцией ОБСЕ для государств Южного Кавказа, посвященной положению СМИ.

Это ставшее доброй традицией уникальное мероприятие является единственной платформой, на базе которой заинтересованные правительственные стороны, представители СМИ и эксперты могут как профессионалы ежегодно обмениваться мнениями по поводу развития ситуации в сфере массовой информации, налаживать контакты и напоминать правительствам Азербайджана, Армении и Грузии о необходимости выполнять их обязательства перед ОБСЕ по свободе СМИ.

Рада впервые обратиться к собравшимся в качестве Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Торжественно обещаю и впредь оказывать поддержку данной конференции, инициатором которой выступил в 2004 году мой предшественник, г н Миклош Харасты.

Выражаю благодарность правительству Грузии за то, что, поддержав эту инициативу, оно оказывало и оказывает большую помощь в ее проведении и уже седьмой год подряд принимает ее на самом высоком уровне. Благодарю также правительства Азербайджана и Армении за их содействие в подготовке конференции и за то, что они направили на форум своих авторитетных делегатов, приветствовать которых я рада здесь, в Тбилиси.

Проведение этого мероприятия стало возможным благодаря поддержке со стороны структур ОБСЕ, осуществляющих деятельность на местах, а именно ее представительств в Баку и Ереване. И, конечно же, благодаря сотрудничеству с нашими партнерами – экспертами, среди которых можно не только назвать старых знакомых, но и обнаружить новые лица, а также благодаря всем остальным делегатам, то есть вам, профессионально

¹ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

работающим в СМИ журналистам, которые, поднимая интересующие вас проблемы, оживляют дебаты и помогают нам формировать программу нашей повседневной работы.

Особого упоминания и благодарности заслуживает щедрая финансовая поддержка, которую предоставляют государства-доноры. Это относится к правительствам Германии, Нидерландов, Норвегии, Соединенных Штатов и Швеции.

Тема конференции этого года – “Доступ к информации и новые технологии”. Мы предложили ее с тем, чтобы рассмотреть возможности и проблемы, возникающие в связи с постоянным обновлением медийных технологий на основе ускоренного развития Интернет-платформ. Не остаются в стороне от этой тенденции и государства Южного Кавказа, где СМИ на основе Интернета играют все более важную роль в жизни общества и становятся активными участниками формирования общественной повестки дня по вопросам экономического, политического и социального развития.

В рамках этой тенденции изменяются и представление о доступе к информации, имеющейся у государства, и возможности граждан получать любую информацию вообще.

Мы собираемся рассмотреть вопрос о том, как электронно-цифровая революция влияет на открытость правительств и как она может облегчить доступ к имеющейся у властей информации для журналистов, а значит, и для всех граждан. Мы пригласили международных и национальных экспертов, чтобы они поделились своим мнением относительно положительных аспектов доступа к информации и ее распространения в цифровую эпоху, а также относительно тех трудностей и проблем, которые возникают в связи с появляющимися новшествами.

Вопрос о повсеместном доступе к информации для каждого жителя нашей планеты настолько важен, что его необходимо как можно чаще поднимать на публичном уровне и обсуждать с заинтересованными сторонами – гражданским обществом, средствами массовой информации, а также местными и международными организациями.

Свобода слова – это нечто большее, чем свобода выбирать и потреблять ту или иную продукцию средств массовой информации. В электронно-цифровую эпоху свобода СМИ и свобода слова также означают предоставление всем, а не только небольшой группе лиц, владеющих

основными видами средств массовой коммуникации, возможность использовать новые технологии, чтобы участвовать в процессах принятия решений, взаимодействовать друг с другом и государственными организациями, а также обмениваться информацией по вопросам политики, общественной жизни или массовой культуры.

Первый день нашей работы, целиком посвященный проблеме доступа к информации, мы распланировали таким образом, чтобы вопросы, касающиеся международных стандартов и “передового опыта”, а также соответствующие рекомендации наших международных специалистов были дополнены – благодаря тем ценным материалам, которые представляют выступающие от государств, и выступлениям всех делегатов – реалиями Азербайджана, Армении Грузии. Приглашаем вас принять в этом активное участие.

По сложившейся традиции второй день отводится живому обсуждению вопросов свободы СМИ, наиболее актуальных сегодня в ваших трех странах.

По итогам нашей двухдневной работы мы планируем принять общее заявление, которое будет служить всем нам, включая органы власти, профессиональные организации, экспертов и журналистов, планом действий на предстоящий год.

Позвольте мне высказать несколько замечаний относительно темы настоящей конференции. Доступ к информации – это по-прежнему главное, чего удастся добиться благодаря свободе СМИ. И будем надеяться, что в цифровую эпоху он будет только расширяться. Невозможно и нельзя в действительности предотвратить распространение информации по Интернету.

В том, что касается законодательства об открытости органов управления, в ваших трех странах достигнут определенный прогресс: в каждом из ваших государств – сначала в 1999 году в Грузии, затем в 2003 году в Армении, а потом в 2006 году и в Азербайджане – был принят комплексный подход к информационному праву. Все законы носят современный характер и предусматривают довольно прогрессивные стандарты в том, что касается открытости государства. Но то, как эти законы претворяются в жизнь, оставляет еще желать много лучшего. Уверена, что у многих из вас есть что сказать по этому поводу.

Наше Бюро поддержало новаторский проект “Методическое пособие по вопросам доступа к информации” (Access to Information Toolkit) – представляющее собой своего рода руководство по вопросам доступа к информации, – который осуществили наши партнеры из организаций “ЭксесИнфо-Юроп” (AccessInfo Europe), представленной здесь нашим докладчиком по линии экспертов Хелен Дарбишайр, и “Н-ост” (n-ost) (профессиональной сетью восточноевропейских журналистов, базирующейся в Берлине). Хочу обратить ваше внимание на это очень полезное в практическом отношении руководство, в котором вы сможете найти конкретные указания, как наиболее эффективно использовать законы о ДКИ (доступе к информации) в журналистских целях и какими возможностями располагают те, кто ищет информацию, но получают отказ в ее предоставлении. Касается это руководство и вопроса о том, как для реализации своего законного права на получение информации вы можете безопасно и эффективно применять современные коммуникационные технологии.

Имеется сокращенный вариант этого “Методического пособия” на русском языке.

В силу своей природы наибольший плюрализм в плане доступа к информации может обеспечить Интернет, представляющий реальную платформу для столкновения разных и противоположных мнений в ваших трех странах и во всем регионе ОБСЕ. При выполнении мандата своей основной задачей считаю решение вопросов, связанных со свободой СМИ и осуществлением свободного потока информации в Интернете.

Интернет до сих пор был, есть и останется впредь пространством, открытым для дебатов. В своей коммуникационной политике правительство каждой страны должно отдавать приоритет прежде всего облегчению доступа граждан к Интернету. Полагаю, что одной из гарантий плюрализма, развития и укрепления доверия является минимальная степень государственного вмешательства в онлайн-овый или в офлайн-овый медиаконтент.

Вызывающие законную озабоченность вопросы отрицательного воздействия так называемой “вредной”, “экстремистской” или “непристойной” информации правительства должны решать путем повышения уровня осведомленности населения, просветительской деятельности и при помощи абсолютно не зависящих от государства механизмов саморегулирования, добровольно создаваемых профессионалами.

Реальной альтернативой регулированию со стороны государства являются механизмы саморегулирования, создаваемые профессиональными сообществами журналистов, работающих в Интернете, а также в традиционных средствах массовой информации. В деятельности таких механизмов участвует самый широкий круг представителей отрасли, вырабатывающих свои собственные стандарты и контролирующих их соблюдение с учетом интересов средств информации. Шагом вперед, помогающим обеспечить свободу информационных потоков в электронно-цифровую эпоху, является сочетание самостоятельного и совместного регулирования.

С нетерпением жду наших дискуссий и профессионального обмена мнениями в два ближайших дня. Надеюсь, что у меня будет возможность поговорить и ближе узнать тех, с кем я еще не знакома. Позвольте мне пожелать всем вам плодотворной и интересной работы.

Благодарю за внимание.

Вступительная речь

Акакий Минашвили¹

С удовольствием присоединяюсь к приветствию, с которым ко всем вам, участникам седьмой южнокавказской конференции СМИ под эгидой ОБСЕ, обратилась Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ г-жа Дунья Миятович. Хочу поблагодарить Бюро Представителя ОБСЕ за организацию такого столь значимого мероприятия в Тбилиси. Горд тем, что это уже стало доброй традицией.

Сотрудничество с ОБСЕ всегда имело для нашей страны очень большое значение. Мы рады, что эта организация занимается вопросами, представляющими важность для дальнейшего развития демократии в Грузии, а также других странах Южного Кавказа.

Главная тема данной конференции вызывает у всех нас большой интерес. Она увязывает такой важный компонент любой демократии, как доступ к имеющейся у органов власти информации, с развитием Интернета и информационных технологий, являющихся прямым следствием глобализации.

В современных демократических обществах понимают, что транспарентность органов власти и беспрепятственный доступ к официальной информации для всех являются необходимыми условиями устойчивого развития, укрепления верховенства закона и процветания экономики.

Средства массовой информации играют ключевую роль посредников между государством и обществом, требуя от властей от имени народа предоставления важной информации и передавая ее потребителям своей продукции.

Надеемся, что нынешний форум поможет работникам СМИ и массовых коммуникаций более четко осознать основные аспекты данной проблемы и будет способствовать устранению существующих недостатков в плане доступа к информации, а также углублению сотрудничества между работниками СМИ Грузии, Армении и Азербайджана.

Это международное мероприятие также внесет свой вклад в разрешение актуальных проблем обеспечения свободного доступа к информации

¹ Председатель комитета по внешним связям Парламента Грузии

и поможет найти новые решения в области расширения доступа к информации общего пользования, в том числе и с помощью Интернет-технологий.

Правительство Грузии высоко оценивает тот факт, что Дуня Миятович находится с визитом в Грузии именно сегодня, когда парламент страны работает над проектом закона об обеспечении прозрачности прав собственности на вещательные СМИ. Общеизвестно, что законодательство Грузии о средствах массовой информации – либеральное, прогрессивное и отвечающее международным стандартам. Мы полагаем, что эта новая инициатива сделает наше законодательство о СМИ еще более всеобъемлющим. Мы готовы сотрудничать в этом крайне важном вопросе с Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

Нынешняя конференция может стать значительным шагом вперед на пути содействия выявлению и преодолению проблем, стоящих сегодня перед работниками СМИ и массовых коммуникаций, поскольку взаимодействие и сотрудничество специалистов будет, я уверен, полезно всем.

Я желаю участникам и организаторам конференции успешной и плодотворной работы.

**Доступ к информации:
Международные стандарты и практика**

the 1990s, the number of people in the UK who are aged 65 and over has increased from 10.5 million to 13.5 million, and the number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million (Office for National Statistics 2000).

There is a growing awareness of the need to address the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people. The Department of Health (2000) has identified the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people, and the need to ensure that the health care system is able to meet the needs of older people.

Стандарты свободы информации и их применение в государствах Закавказья

Андрей Рихтер¹

Право на информацию

Право на информацию является одним из новых прав человека и гражданина, оно появилось лишь в послевоенный период в странах Западной Европы, США и некоторых других государствах. Правда, в качестве примера европейской страны, где это право впервые возникло ещё в 1766 году, приводят Швецию, но следующие два столетия ни одно государство этому примеру не последовало.

В современном понимании право на информацию (и его составляющая – право на доступ к информации) было сформулировано западными философами и политологами, которые объясняли его необходимость следующими обстоятельствами. Во-первых, право на свободный поиск, получение и распространение информации является составляющей права на свободу выражения мнения – одного из основных неотъемлемых прав человека согласно Всеобщей декларации прав человека Организации Объединённых Наций и принятых после неё соответствующих международных соглашений. Свобода выражения мнений являлась бы пустым словом без гарантии свободного потока и обмена информацией и идеями без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ.

Во-вторых, право на информацию вытекает из священного в любом демократическом государстве права на свободные выборы. Своё основное демократическое право граждане реализуют раз в два-три года путём голосования, после чего избранные представители народа управляют делами государства. Для того чтобы избирательное право осуществлялось действительно свободно, осознанно и демократично, у гражданина до голосования должен сформироваться определённый кругозор, помогающий выбрать нужного именно ему и обществу в целом кандидата. Для осознанности своего выбора, избиратель нуждается в достоверной информации о кандидатах, скажем, о результатах их прежней работы в институтах государства. Право на информацию и свобода

¹ Директор Института проблем информационного права (Москва); профессор Московского государственного университета им. Ломоносова. С июля 2011 г. директор Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

информационного обмена выступают главными гарантами реализации права граждан на участие в управлении общественными делами, принципа народовластия.

Третий аргумент связан со следующим умозаключением. Принято считать, что засекреченность работы органов власти, порядка принятия тех или иных решений вызывает подозрительность людей в отношении государственных органов и чиновников всех уровней, нарушает важный в современном обществе принцип публичности власти. Недоверие граждан затрудняет реализацию властных решений, лишает государство возможности рассчитывать на сознательность людей. Следовательно, в интересах самих органов власти быть максимально открытыми для общества.

Четвёртый посыл заключается в том, что подавляющая часть информации, к которой требуется право на доступ, — государственная. То есть информация, собранная и созданная различными государственными органами, начиная от органов регистрации рождения, брака, водительских прав и кончая национальными службами безопасности. Такие сведения не просто произведены этими органами, они созданы ими на деньги налогоплательщиков. Государственные учреждения не занимаются информационным либо иным бизнесом, а лишь тратят деньги, получаемые из бюджета, который, как известно, формируется в основном за счёт средств налогоплательщиков. Следовательно, информация не принадлежит архиву министерства или мэрии, она принадлежит всем, поскольку ни министр, ни мэр не платили за неё из собственного кармана. Они не вправе эту информацию приватизировать, присваивать, продавать, обменивать и т.д. Стало быть, если в итоге за сбор и производство информации платят граждане, то они вправе знать, на что потрачены их деньги. Право на информацию, таким образом, необходимо для демократического процесса, для реализации программы самоуправления общества.

Отправной точкой современного отношения к вопросам права на информацию повсеместно считается принятие Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1946 году резолюции № 59 (I)². В этом документе сказано, что «свобода информации является основным правом человека и представляет собой критерий всех видов свободы,

2 Организация Объединённых Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>

защите которых Объединенные Нации себя посвятили»³. Однако под свободой информации в данной и в последующих резолюциях высший орган ООН понимал вовсе не обязанность государственных органов предоставлять информацию гражданам, но «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса, то есть свобода СМИ. Основным же принципом свободы информации, с точки зрения названной резолюции, «является моральная обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

В послевоенные годы общественное движение за свободу информации добивалось одной победы за другой: право на получение информации было закреплено в законодательстве США (в 1966 г.), затем – Австралии и Новой Зеландии (1982 г.), Канады (1983 г.). Темпы национального законотворчества последних двух десятилетий в сфере доступа к информации поражают. По данным общественной организации Access Info (Испания), если в 1990 году только 14 государств мира имели законы о свободе доступа к информации, то в 2000 году их насчитывалось 40, а к 2010 году их было уже 82. По данным на 2004 год, конституции примерно сорока государств мира содержали нормы о праве на информацию, хранящуюся в органах государственной власти и условиях доступа к ней.

Итак, право на свободу информации связано со свободой выражения мнения, которая издавна признается одним из важнейших прав человека. Свобода выражения мнения имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает это право в следующей формулировке статьи 19:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от

3 Резолюция была посвящена необходимости созыва конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о свободе информации. Такая конференция проходила в Женеве с 23 марта по 21 апреля 1948 г. На ней были приняты проекты трех конвенций – об установлении в международном масштабе права на опровержение, о свободе информации, о собирании и международной передаче новостей: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/345/54/IMG/NR034554.pdf?OpenElement>

государственных границ⁴.

Принятый Генеральной Ассамблеей обязательный для всех государств – участников ООН Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)⁵ гарантирует право на получение информации в тексте статьи 19:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.
2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает 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.

Права человека не должны оставаться декларативными. Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от органов власти требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения всеми уважения прав человека, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти призваны создавать условия, удовлетворяющие право населения на информацию.

Важно отметить, что вопросы широкого доступа к информации касаются не только поиска и получения документов и другой информации, но и посещения мероприятий и заседаний государственных органов, таких как судебные и законодательные.

Свобода информации гарантируется и различными документами **Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**, согласие с которыми выразили страны Средней Азии, такими, как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки⁶,

- 4 Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русс. яз. на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/oon-decl.htm
- 5 Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русс. яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>
- 6 Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русском яз. в: Ведомости

Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению⁷, Парижская хартия, согласованная в 1990⁸ году, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году⁹, Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле¹⁰. В Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ, в частности, говорится:

Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение ... свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для ... беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества¹¹.

На встрече Совета министров ОБСЕ в Маастрихте (2003) по разработке стратегии ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке было заявлено¹²:

Транспарентность в государственных делах является одним из существенно важных условий подотчетности государств и активного участия гражданского общества в экономических процессах.

Мировое признание значения свободы информации и свободы выражения мнения нашло отражение в трех региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека¹³, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)¹⁴ и Африканской хартии прав человека и народов¹⁵.

Верховного Совета СССР (1975 г., № 33) и в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Института проблем информационного права по адресу: http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/zakl_akt.htm

- 7 Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1.
- 8 Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года.
- 9 На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38.
- 10 Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече.
- 11 Примечание 13, пункт 26.
- 12 Пункт 2.2.4.
- 13 Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.
- 14 Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.
- 15 Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

Ограничения права на информацию

Без каких бы то ни было оговорок Международный пакт о гражданских и политических правах в статье 20 требует недвусмысленно запретить в национальном законодательстве злоупотребление правами человека для «всякой пропаганда войны» и «всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Разумеется, этот запрет касается и случаев злоупотребления права на свободу информации.

Что до других законных ограничений свободы информации, то есть «свободы искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи», то в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП установлены строгие рамки их допустимости. В нём сказано:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- a) для уважения прав и репутации других лиц;
- b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Эти нормы всё чаще интерпретируются международным правом как установление тройственного критерия, который требует, чтобы любые ограничения:

1. были предписаны законом,
2. преследовали законные цели и
3. были необходимыми в демократическом обществе¹⁶.

Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу

¹⁶ См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу “Рафаэль Маркис ди Мораиш против Анголы” (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19 (п. 3); этот перечень является исчерпывающим и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть необходимым для достижения одной из этих целей. Как заявил Комитет ООН по правам человека, “требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение”¹⁷.

По мнению Европейского суда по правам человека слово “необходимый” в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать “насуточная общественная потребность”¹⁸; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть “относящимися к делу и достаточными” и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели.

Право искать, получать и распространять всякого рода информацию не является абсолютным: в определенных немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. О том, что ограничения свободы выражения мнения и свободы информации возможны лишь тогда, когда они записаны в праве и необходимы в демократическом обществе, говорят и документы ОБСЕ¹⁹.

Конвенция о доступе к официальным документам

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам²⁰ была принята Комитетом министров Совета Европы 27 ноября 2008 г. и открыта для подписания 18 июня 2009 года. Из стран региона её пока подписала только Грузия (в тот же день – 18 июня 2009 года), но и она её не ратифицировала. На сегодняшний день Конвенцию подписали 10 государств, ратифицировали – три, в то время как для вступления этого

17 “Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы” (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

18 См., например, дело ЕСПЧ “Хрико против Словакии” (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40).

19 Доклад семинара экспертов ОБСЕ по демократическим институтам Совету ОБСЕ (1991), пункт (II) 26.

20 Council of Europe Convention on Access to Official Documents. CETS No.: 205.

акта в силу необходимо 10 ратификаций²¹.

В Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам (КОДОД) обоснованы причины предоставления доступа к официальным документам в странах этого региона, а именно:

- i. доступ обеспечивает источник информации населения;
- ii. он содействует формированию у населения представления о состоянии общества и об органах власти;
- iii. доступ также содействует укреплению морали, компетентности, эффективности и подотчётности органов власти, тем самым помогая укреплению их законности.

Конвенция устанавливает ограничения, которые, как и в случае с правами человека по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод должны быть записаны в праве, необходимы в демократическом обществе и пропорциональны цели защиты:

- a. национальной безопасности, обороны и международных отношений;
- b. общественной безопасности;
- c. предотвращения, расследования и наказания уголовных преступлений;
- d. дисциплинарных расследований;
- e. проверок, контрольных и надзорных действий органов власти;
- f. тайны личной жизни и иных частных интересов;
- g. коммерческих и иных экономических интересов;
- h. экономической, финансовой и валютной политики государства;
- i. равенства сторон в судебном процессе и эффективного правосудия;
- j. окружающей среды; либо
- k. обсуждений внутри органов власти или между ними по тем или иным вопросам.

Конвенция предусматривает, что в доступе к информации, содержащейся в официальных документах, **могут** отказать, если её раскрытие нанесёт, или с большой долей вероятности нанесёт, вред указанным выше интересам, **за исключением случаев преобладающего общественного интереса в её раскрытии**. Участники Конвенции должны также предусмотреть временные рамки указанных ограничений, за которыми

21 См. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=30/10/2010&CL=ENG>

они более не действуют.

Первое соглашение в мире по вопросу доступа к информации не производит сильного впечатления. Оно предоставляет меньшие гарантии этого права, чем законы большинства европейских государств. Например, соглашение применимо к ограниченному набору органов государственной власти, не устанавливает максимального срока для направления ответа на запрос информации и права обратившихся за информацией обжаловать неудовлетворяющий их ответ в независимом органе или суде.

Статья 6 КОДОД предусматривает, что если орган власти отказывает в предоставлении доступа к документу полностью или частично, он должен предоставить **причины** такого отказа. Заявитель по своей просьбе вправе получать от этого органа власти **письменное объяснение** причин такого отказа. Если ограничение применяется к части информации, содержащейся в официальном документе, то орган власти обязан предоставить доступ к **оставшейся** в документе информации. Любые изъятия должны быть ясно **обозначены**. При этом, если в результате изъятий документ вводит в заблуждение или теряет смысл, либо если очевидно, что органу власти неразумно нести бремя по выдаче того, что останется от документа, в таком доступе может быть отказано.

Ситуация в государствах Закавказья

Рассмотрим, насколько правовая система государств Закавказья соответствует вышеизложенным международным стандартам. Таблица 1 показывает, какие элементы свободы информации гарантируют гражданам конституции трёх государств – Азербайджана (АЗ), Армении (АР) и Грузии (ГР). Сравнительный анализ показывает, что весьма широкие конституционные гарантии предоставляются гражданам всех трёх государств региона, хотя в основном законе Грузии есть важный недостаток – в нём не зафиксирована гарантия права на поиск информации.

Таблица 1. Конституционные гарантии свободы информации

ПРАВО	АЗ	АР	ГР
искать информацию	+	+	–
получать	+	+	+
распространять	+	+	+
свобода массовой информации	+	+	+

В трёх государствах региона действуют законы о доступе к информации, которые раскрывают с разной степенью подробности гарантии поиска и получения гражданами информации из государственных органов власти и учреждений. Речь идёт о следующих актах:

- Азербайджанская Республика: Закон «О получении информации» 2005 г.; Закон «О свободе информации» 1998 г. и связанный с ним некоторыми процедурами Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» 1997 г.
- Республика Армения: Закон «О свободе информации» 2003 г.
- Республика Грузия: «Общий административный кодекс» (глава III) 1999 г.

Указанные законы о доступе к информации не идеальны в отношении четкого изложения права и процедуры доступа к информации. В Азербайджане и Армении нет свободного доступа к заседаниям коллегиальных органов власти. Если в Армении предусмотрено, что отказ в предоставлении информации может быть обжалован в уполномоченном органе государственного управления или в суде (ст. 11 закона «О свободе информации»), то Грузии специальная процедура обжалования отказа в уполномоченном органе отсутствует. В Азербайджане закон «О получении информации» 2005 г. предусматривает учреждение парламентом в полугодовой срок института Уполномоченного по информационным вопросам, однако правительство не представляет необходимые для этого кандидатуры, что не позволяет на практике осуществлять контроль за соблюдением процедур этого закона²². В Армении право на доступ к информации применимо не только к сведениям, которые хранят органы государственной власти и муниципалитеты, а также организации, финансируемые из средств государственного бюджета

²² О назначении «информационного омбудсмана», см. ниже текст выступления Р. Гаджилы (от ред.)

(как в Грузии). Оно распространено на любые частные организации, имеющие монополию или главенствующее положение на товарном рынке, а также в области здравоохранения, спорта, образования, культуры, социального обеспечения, транспорта и связи, предоставляющие услуги общественности в коммунальной сфере (ст. 3 закона «О свободе информации»). Схожие нормы имеются и в законе Азербайджана «О получении информации». В Армении, в отличие от соседних государств, предусмотрена возможность раскрытия информации в четко определенных случаях преобладания общественных интересов (ч. 3 ст. 8 закона «О свободе информации»). В Грузии существует система ежегодного отчета государственных органов и учреждений Президенту и Парламенту Грузии о ходе исполнения закона о доступе к информации, а в Азербайджане – отчета не существующего Уполномоченного по информационным вопросам парламенту страны.

Основные плюсы и минусы законов о праве на информацию иллюстрированы в Таблице 2.

Таблица 2. Основные положения законов об информации

Положения законов о праве на информацию	АЗ	АР	ГР
Установлен срок, в который следует предоставлять информацию (кол-во дней)	7	5-30	10
Установлено ограничение на поиск информации только затрагивающей права и интересы запрашивающего (да –)	+	+	+
Установлена обязанность органов власти вести реестры документов (да +)	+	–	+
Информация предоставляется бесплатно за номинальную плату (да +)	+	+	+
Предусмотрена открытость заседаний органов исполнительной власти (да +)	–	–	+

Заметим, что во всех трех государствах законодательство о доступе к информации было принято раньше ныне действующих законов о СМИ. В результате в новых законах о СМИ исчез ряд во многом ранее существовавших, но отныне совпадающих по своему содержанию с общим информационным правом норм. Видимо это было сделано по той причине,

что с правовой точки зрения необходимость сохранения привилегий для прессы с принятием общих законов о доступе к информации выглядит сомнительной. Однако, на наш взгляд, в переходный период, до практической реализации механизмов доступа всех граждан к информации, особое положение СМИ следовало сохранить.

В частности в Армении и Грузии были полностью исключены специальные правила и процедуры, регулировавшие специальное право доступа к информации журналистов и редакций, сокращены они были и в Азербайджане. Причем в Законе Республики Грузия «О свободе слова и выражения мнения», который заменил Закон о СМИ, не только процедуры, но и сами информационные права журналиста в принципе не изложены, что исключает саму возможность сравнения этого закона с законами о СМИ соседних государств.

Сравнение правовых гарантий информационных прав журналистов представлено в Таблице 3.

Таблица 3. Права журналистов на доступ к информации

ПРАВО	АЗ	АР
запрашивать информацию (+ есть)	+	–
получение ответа на запрос (срок) (– не указан)	24 часа	–
на поиск информации (+ есть)	+	+
получать (собирать) (+ есть)	+	+
распространять (+ есть)	+	+
аккредитация (+ есть)	+	+

Мы видим, что в смысле законодательного обеспечения этого права

ситуация лучше всего обстоит в Азербайджанской Республике. В этой стране – единственной из трёх – гарантируется право журналистов запрашивать информацию, подкреплённое процедурой получения информации по запросу. На практике, однако, ситуация в этой стране с получением информации далеко не идеальная.

Говоря о практике, следует сказать о большой работе, которую ведут в сфере реализации права граждан на доступ к информации общественные организации – Институт прав СМИ (Азербайджан)²³, Центр свободы информации Армении²⁴, Комитет по защите свободы слова (Армения)²⁵ и Институт развития свободы информации (Грузия)²⁶.

В Азербайджане Институт прав СМИ внёс свою лепту в создание норм закона «О получении информации». Согласно отчету за 2009 год, он направил 202 запроса на получение информации, получив более или менее удовлетворительный ответ в 58 случаях (в том числе 20 в указанный в законе 7-дневный срок). Получено было 9 отказов, а в 144 случаях ответа не было вовсе. В 51 случае последовали обращения в суд. Из них 38 были приняты и рассмотрены судом. Из их числа 29 жалоб были отклонены, в пяти случаях было достигнуто соглашение сторон после предоставления информации. И только в четырех случаях суд удовлетворил требования о нарушении права на доступ к информации, при этом ни разу не использовав свое право наложить на нарушителей административный штраф²⁷.

Центр свободы информации (<http://foi.am>), созданный в 2001 году и неизменно возглавляемый Шушан Дойдоян, ведёт постоянный мониторинг с выполнением законодательства РА о свободе информации, подаёт иски в суд в случаях его игнорирования, информирует общественность о правах граждан и механизмах их реализации. В 2007-2009 годах Центр подал 20 судебных жалоб, в 16 случаях дело было рассмотрено. Из 16 рассмотренных дел в 6 требования были полностью удовлетворены, в 5 – удовлетворены частично (в том числе и потому, что в период судебного разбирательства искомая информация была предоставлена), в 4 – жалобы были отклонены, а еще в одном – не принята к рассмотрению. Если основное требование жалоб Центра – на отказ в предоставлении

23 См. <http://www.mediarights.az/index.php?lngs=eng&cats=8>

24 См. <http://foi.am/en/>

25 См. <http://khosq.am/ru/>

26 См. <http://www.idfi.ge/?cat=main&lang=en>

27 См. State of Access to Information. Azerbaijan 2009. Annual Report of the Media Rights Institute.

информации – в большинстве случаев было в суде удовлетворено, то другая сторона жалоб – наказать виновных – как правило, поддержки не находила. Совместно с газетой «Аравот» Центр недавно добился признания того, что запросы по электронной почте являются столь же правомерными, как и запросы в обычном порядке²⁸.

Центр анализирует также ту информацию, которую органы власти размещают на своих официальных веб-сайтах и публикует соответствующие критические сообщения, а также «черные списки» злостных нарушителей права на информацию. Готовясь к выступлению, я проверил, эффективна ли критика применительно к случаю, описанному в последнем из доступных на английском языке бюллетене Центра «Право знать» (июнь 2010 г.) в отношении сайта Генеральной прокуратуры Армении²⁹. И смог убедиться, что да, эффективна: здесь появилась карта сайта, новости и некоторые документы на русском языке.

Во всех трех странах осуществляется мониторинг состояния информации на официальных сайтах владельцев публичной информации.

В Грузии по требованиям Общего административного кодекса (ст. 49) каждое публичное учреждение обязано публиковать отчет о ходе исполнения законодательства о свободе информации. Вот как, например, отчиталась канцелярия правительства страны как одного из таких учреждений за 2008 год. За отчетный период было получено 112 письменных запросов, из которых удовлетворено – 53 запроса, переслано в надлежащий орган государственной власти – 58, в одном случае информация не была предоставлена в силу необходимости сохранения в тайне персональных данных. Случаев нарушения кодекса замечено не было, к дисциплинарной ответственности никто из сотрудников не привлекался, судебных расходов правительство не понесло³⁰.

Разумеется, количество обращений с запросами о предоставлении информации в странах Закавказья пока невелико. При этом принципиальная и практическая возможность защиты информационных прав граждан здесь существует. Деятельность неправительственных организаций нацелена на лучшее и более полное информирование граждан в отношении своих прав в этой сфере с целью инициирования новых и новых запросов. Очевидно, что эта цель не связана с желанием парализовать работу государственных учреждений, а с необходимостью

28 См. <http://foi.am/UserFiles/File/eng29.pdf>

29 См. <http://foi.am/UserFiles/File/eng29.pdf>

30 См. http://www.government.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=177

изменить охранительную психологию чиновников, приучить их к мысли об открытости информации. Исходя из этой необходимости, задачей журналистов Закавказья представляется всемерная поддержка указанных инициатив и критика нарушающих закон чиновников. У журналистов и активистов борьбы за открытость информации схожие проблемы, в силу этого они должны теснее сотрудничать и помогать друг другу.

Свобода выражения мнений и доступ к информации¹

Хелен Дарбишайр

1. Введение

Право на доступ к информации – это право любого человека запрашивать информацию у правительственных и других государственных органов и, лишь за редкими исключениями, получать ее. Кроме того, это право налагает на органы власти позитивную обязанность раскрывать информацию проактивно, не дожидаясь соответствующих запросов. Доступ к информации – это право, имеющее два аспекта:

- I) **проактивный**, предполагающий позитивную обязанность государственных органов предоставлять, обнародовать и распространять информацию об основных видах своей деятельности, своих бюджетах и проводимой ими политике, с тем чтобы общественность знала, чем эти органы занимаются, могла участвовать в решении вопросов, имеющих общественную значимость, и контролировать действия властей) и
- II) **реактивный**, означающий право любого человека запрашивать у государственных чиновников как информацию об их деятельности, так и любые находящиеся у них документы, а также право получать ответы на свои запросы. Доступной должна быть большая часть информации, имеющейся у государственных органов, за исключением некоторых случаев, когда недоступность информации связана с необходимостью соблюдения неприкосновенности частной жизни, обеспечения национальной безопасности или защиты коммерческих интересов.

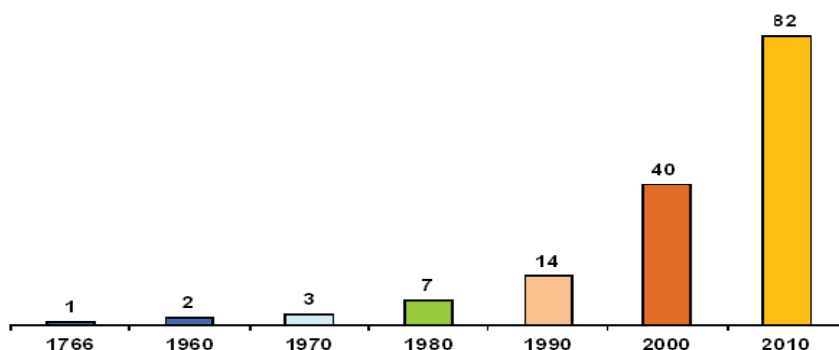
Сегодня в целях реализации права на доступ к информации многие страны мира приняли соответствующее законодательство. Впервые подобный закон был принят в 1776 году в Швеции. Но затем эта идея вновь обрела популярность лишь через значительный промежуток времени: в Финляндии закон о доступе к информации приняли в 1951 году, а в Соединенных Штатах – в 1966.

В 1970-е и 1980-е годы число таких законов росло медленно, но верно, однако настоящий “скачок” произошел после 1989 года, когда группы

¹ Исполнительный директор неправительственной организации “Экссес Инфо Юроп” (Access Info Europe), г. Мадрид

представителей гражданского общества стран Центральной и Восточной Европы начали требовать этого права в рамках передачи власти в посткоммунистический переходный период. Одной из последних на сегодняшний день стран, где подобный закон вступил в силу, стала Россия (в январе 2010 года).

Диаграмма 1: Количество стран, где доступ к информации обеспечивается законодательством



2. *Доступ к информации и свобода выражения мнений*

Международное право защищает право на доступ к информации как неотъемлемую часть свободы выражения мнений.

В любом демократическом обществе свобода выражения мнений издавна считается одним из основополагающих прав. Во французской Декларации прав человека и гражданина (1789 года)² утверждается, что право на “свободное выражение мыслей и мнений” есть “одно из драгоценнейших прав”.

Как явствует из статьи 19 Всеобщей декларации прав человека, данное право предполагает, помимо прочего, поиск, получение и распространение информации:

2 Статья 11 Декларации прав человека и гражданина 1789 года. В английском переводе см. по адресу: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france_159/institutions-and-politics_6814/the-symbols-of-the-republic-and-bastille-day_2002/the-declaration-of-the-rights-of-man-and-the-citizen_1505.html.

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Согласно постановлениям международных судов по правам человека, право на доступ к информации вытекает из смысла этой универсальной гарантии права на распространение информации в качестве части права на свободу выражения мнений.

Международные суды по правам человека вынесли судебные решения, вылившиеся в формальное признание права на доступ к информации как одного из прав человека, по двум ключевым делам, возникшим на основании событий, имевших место в восточной части Европы и Латинской Америке. Именно в этих двух регионах усилия, предпринятые движениями за демократизацию в 1990-е и 2000-е годы, заложили солидную юридическо-конституциональную основу для права на информацию, создав тем самым условия, в которых международная правозащитная система смогла формально подтвердить одно из основных прав человека – право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении органов власти.

К числу этих дел относятся дело “Клод Рейес против Чили” (Claude Reyes vs. Chile) и дело “Венгерский союз гражданских свобод (ВСГС) против Венгрии” (TASZ vs. Hungary). В обеих странах дело в международных судах по правам человека было возбуждено по ходатайству представителей организаций гражданского общества, которым было необходимо иметь доступ к информации, чтобы участвовать в публичных дебатах по вопросам общественной значимости. В Чили дело касалось кампании по охране окружающей среды, а в Венгрии – обсуждения нового закона о наркотиках.

И в обоих случаях суды постановили, что для того, чтобы активисты-общественники могли осуществлять свое право на свободу выражения мнений, они должны иметь доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

В своем постановлении от 14 апреля 2009 года³ Европейский суд по

3 Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary (App no 37374/05), ECHR, 14 April 2009, paragraph 36, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbk m&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

правам человека признал, что если какой-либо государственный орган не раскрывает информацию, имеющую существенно важное значение для прессы при выполнении ею функции “общественного контролера” или для гражданского общества при выполнении им своей роли “социального контролера”, то замалчивание такой информации представляет собой нарушение свободы выражения мнений⁴.

Право на доступ к информации стали увязывать с правом на свободу выражения мнений не так давно, и полностью все последствия такой увязки для правовых структур отдельных государств еще следует тщательно проанализировать, особенно в тех странах, где конституционным путем такая увязка еще не осуществлена.

Как бы то ни было, ясно, что право на доступ к информации предполагает как право осуществлять доступ к ней, так и право пользоваться ею без ограничений, кроме тех немногих исключений, которые допускаются ныне действующими международными договорами в качестве приемлемых ограничений свободы выражения мнений .

Важная новость для журналистов, желающих получить доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов: право на доступ к информации – это составная часть прав СМИ, часть права на свободу выражения мнений.

3. Основные рекомендации для журналистов, занимающихся проведением расследований

В рамках осуществляемого “Эксесс Инфо Юроп” проекта “Методическое пособие по организации законных утечек” (Legal Leaks Toolkit) журналистам, желающим воспользоваться правом на доступ к информации, даются соответствующие советы и рекомендации.

Вот несколько основных рекомендаций:

- i. начинайте с простого: в любой стране лучше начинать с простого запроса информации, а потом, по получении первоначальной информации, можно добавить еще несколько вопросов. Так вы

4 Согласно положениям статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, права на свободу выражения мнений и на информацию могут быть ограничены только тогда, когда такие ограничения “установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения”.

- сможете избежать риска того, что соответствующий государственный орган начнет затягивать с ответом, ссылаясь на “сложность запроса”;
- ii. замаскируйте ваш запрос, поместив его в рамки запроса более широкого характера: если вы хотите замаскировать ваш запрос, поместив его в рамки запроса более широкого характера, следует сформулировать ваш запрос настолько широко, чтобы в него попала и информация, которую вы хотите получить. Однако широкие рамки запроса не должны лишать его конкретности или подавлять желание дать на него ответ. Скорее и качественнее отвечают, как правило, на четкие и конкретные вопросы;
 - iii. используйте для написания статьи сам факт отказа: отказ представить информацию в ответ на запрос сам по себе может стать темой для статьи. Используйте творческий и конструктивный подход при описании того, как вам отказали в информации; воспользуйтесь примерами из других стран; поинтересуйтесь у экспертов, что уже им известно; поднимите вопрос о значимости соответствующей информации для общественности и попытайтесь использовать имеющиеся факты, чтобы оказать давление в пользу повышения степени открытости;
 - iv. привлечите своих коллег к использованию средств доступа к информации: если ваши коллеги недооценивают важность запросов на получение информации, один из наилучших способов убедить их состоит в том, чтобы написать статью на основе информации, полученной вами с помощью закона о доступе к информации. Кроме того, в заключительной статье или передаче рекомендуется упомянуть о том, как вы воспользовались этим законом; это поможет подчеркнуть значимость использованного вами закона и повысить осведомленность общественности о существовании этого права;
 - v. направляйте свои запросы за рубеж: все чаще появляется возможность направлять запросы с помощью электронных средств связи, а значит, уже не важно, где вы живете. Или же, если вы проживаете не в той стране, в какую хотите направить запрос, вы можете в некоторых случаях направить его в посольство, откуда запрос должны переправить компетентному государственному органу. Но перед этим вам лучше навести в соответствующем посольстве справки о том, готовы ли они сделать это, поскольку иногда сотрудники посольства не получают подготовки по вопросам, связанным с правом на информацию. И если дела, по всей видимости, обстоят именно так, то вам лучше направить свой запрос прямо в соответствующий государственный орган.

Доступ к информации и Интернету в Закавказье

Сэм Паттен¹

Сегодня в Закавказье Интернет остается одним из наиболее свободных средств доступа к информации; однако процесс обеспечения доступа в Интернет на территории Армении, Азербайджана и Грузии все еще не закончен. Столь же неравнозначны, как и уровни доступа, потенциальные угрозы для тех в этом регионе, кто стремится свободно выразить себя в соответствии с целями Женевской декларации о свободе общения в Интернете, выпущенной в начале этого года глобальной группой защитников прав человека, неправительственных организаций и независимых наблюдателей отрасли. Организация «Фридом Хаус», которую я представляю на сегодняшнем форуме, была одним из участников встреч в марте этого года и во время проведения нашего обзора «Свобода в сети», отслеживала относительное положение дел в области свободы общения в Интернете во все расширяющейся группе стран, в которую в этом году вошли и Азербайджан и Грузия. Я хотел бы поделиться с вами некоторыми соображениями о тенденциях в этом регионе, как мы их видим, и о том, какое влияние они могут оказать на расширение свободы выражения мнений в предстоящем году и ближайшем будущем. То чувство оптимизма, которое я испытываю сегодня, можно, наверное, объяснить при помощи кавказской поговорки: «Сам построишь мост – сам по нему и пройдешь. Выроешь другому яму – сам в нее попадешь». В развитии этого региона будет больше мостов, а не ям.

Конечно, ни одно средство массовой информации не существует отдельно от практики, и, рассматривая относительное положение дел в области свобод в Интернете в трех странах Закавказья, столь же важно рассмотреть свободу средств массовой информации в каждой стране в более общем плане. В своем обзоре «Свобода прессы» за 2010 год «Фридом Хаус» классифицирует две из трех стран – Армению (66) и Азербайджан (79) – как «несвободные» в отличие от Грузии (59) – «частично свободная». В этом регионе самое экстремальное положение с подавлением свободы выражения мнения наблюдается в Азербайджане, где единственным лучом надежды является относительная свобода в Интернете. Для двух молодых блогеров, которые остаются в заключении, в то время как мы собрались здесь, этот лучик надежды кажется

¹ Старший руководитель программы для Евразии, неправительственная организация «Фридом Хаус» (Вашингтон, федеральный округ Колумбия)

скорее воображаемым, чем реальным. Прошу простить меня за краткое отступление от темы, чтобы я мог привести пример того, что я имею в виду.

Осенью 2008 года у меня была возможность познакомиться с необыкновенно умным молодым человеком, который приехал в Вашингтон, чтобы рассказать о положении в его родном Азербайджане. Его звали Эмин Милли и он говорил о «виртуальной демократии», в условиях которой молодые честолюбивые азербайджанцы, подобные ему самому, могут участвовать в общественной жизни, не подвергая себя риску прямого возмездия со стороны государства. Эмин объяснил, что виртуальные кандидаты будут бороться друг с другом на виртуальных выборах, не подчиняясь непредсказуемым требованиям регистрации, не подвергаясь официальным притеснениям или даже выборочному судебному преследованию, с которым в Азербайджане сталкиваются политические кандидаты. Его энтузиазм был заразителен. В глазах азербайджанских властей, возможно чересчур заразителен, ибо в прошлом году, после размещения в сети ныне печально знаменитого «Ослиного видео» с Аднаном Гаджизаде на него было совершено нападение, и затем к всеобщему удивлению он был осужден на два с половиной года тюремного заключения за «хулиганство». Я привожу случай с Эмином, потому что он демонстрирует непосредственную связь между возможностью и угрозой в нынешнем контексте доступа к информации и Интернету в Закавказье, особенно в Азербайджане.

Говоря о регионе в целом, я сосредоточусь на трех связанных между собой областях: положение дел со свободой средств массовой информации, роль, которую должен играть Интернет в деле укрепления свободы выражения мнений, и существующие препятствия на пути достижения этой цели.

Положение дел со свободой средств массовой информации в Закавказье

Отчеты и рейтинги «Фридом Хаус» за 2010 год относятся к полным данным за 2009 год, и будет правильнее брать тот же период в двенадцать месяцев для рассмотрения всех трех обсуждаемых стран. Как в Азербайджане и Грузии, так и в Армении телевидение является основным средством массовой информации, и в 2009 году не произошло каких-либо ощутимых изменений к лучшему. Принятый несколько месяцев тому назад закон о вещании мало способствовал расширению независимости Совета общественного телевидения и радио, все члены которого назначаются

президентом Армении. Независимая вещательная компания “А1+” снята с эфира с 2002 года, и, несмотря на положительные решения Европейского суда по правам человека, на конец года приостановка лицензии оставалась в силе. Новое законодательство, принятое в августе 2009 года, еще больше урезало независимость журналистов посредством туманных и, возможно, даже противоречивых ссылок на сообщения, «которые не соответствуют реальности» или задевают «интересы, честь и достоинство» членов парламента и дают основания для отстранения журналистов от работы, тем самым усиливая самоцензуру. Тем временем продолжаются физические нападения на журналистов. Газеты политизированы и за пределами столицы распространяются ограниченно. Степень распространения Интернета в Армении в 2009 году составляла менее семи процентов, что намного ниже показателей в регионе.

Азербайджан возглавляет регион по числу журналистов, находящихся в заключении, на конец 2009 года – шестеро, не считая условно осужденных и одного журналиста, Новрузали Мамедова, умершего в тюрьме. В декабре прошлого года вызвал недоумение случай с Энуллой Фатуллаевым, когда власти якобы нашли героин в его пиджаке. В прошлом месяце «Фридом Хаус» присоединился к девяти другим правозащитным организациям, подписав письмо президенту Азербайджана Ильхаму Алиеву с призывом выпустить Фатуллаева на свободу и назначить для него новое судебное разбирательство. Мы также написали председателю Европейского суда по правам человека в связи с отказом правительства Азербайджана выполнять решение, вынесенное Европейским судом по правам человека по этому делу². Телевизионные каналы большей частью контролируются правительством или дружественными правительству бизнес-элитами, а в начале 2009 года вступил в силу запрет на иностранное телевидение. Газеты по-прежнему представляют некоторое разнообразие мнений, но являются высоко политизированными. Степень проникновения Интернета была зарегистрирована на уровне более 40 процентов – самом высоком в регионе. Во многих отношениях этот показатель может отражать спрос на более высокое качество и более объективную информацию среди растущего молодого населения. Осуждение Милли и Гаджизаде в ноябре прошлого года, скорее всего, оказало преднамеренно отрицательное воздействие. По оценкам, в соответствии со вступающими в силу новыми правилами в Министерстве связи и информационных технологий должны будут зарегистрироваться 22 737 Интернет хостов и 35 поставщиков услуг Интернета.

2 26 мая 2011 Энулла Фатуллаев был амнистирован президентским декретом и вышел на свободу (прим. ред.)

Грузия – наша принимающая страна – была охарактеризована как страна с «частично свободными» средствами массовой информации, но от «несвободной» Армении в прошлом году ее отделяли лишь семь суммарных пунктов, что показывает, насколько хрупким это различие оставалось в 2009 году. Телевизионные средства массовой информации были по-прежнему сильно поляризованными, поскольку содержание вещания крупных национальных станций в обществе считается проправительственным. В мае прошлого года в помещение телевизионной компании “Маэстро”, сравнительно недавно начавшей спутниковое вещание, была брошена граната, которая в отличие от гранаты, брошенной несколько лет назад в Тбилиси в президента США Джорджа У. Буша, взорвалась по-настоящему. Обещания президента Грузии Михаила Саакашвили положить конец «преследованиям и оскорблениям журналистов» дали противоречивые результаты через год после того, как он пообещал провести серию демократических реформ. Анализ контента крупных грузинских телевещательных каналов говорит об ограниченной критике правительства на каналах “Рустави-2”, “Имеди” и “Общественного вещателя Грузии”; однако состав государственного совета по вещанию в отличие от аналогичного органа в Армении включает назначенцев и правительства и оппозиции. Примерно 30 процентов населения Грузии считают себя пользователями Интернета.

Заслуживающей внимания тенденцией развития регионального медийного поля является вещание за границы стран. Одна станция, расположенная в Грузии, транслирует на Чечню программы, в которых участвует Алла Дудаева, вдова бывшего президента Чечни, Джохара Дудаева. Россия блокирует спутниковый сигнал «Первого Кавказского», однако канал доступен через Интернет. Усилия Грузии вести вещание на отделившиеся районы Абхазии и Южной Осетии отражают желание убедить граждан этих районов о выгодах воссоединения, что может рассматриваться как положительная, хоть и только лишь зарождающаяся тенденция начать диалог через средства массовой информации. Вещание из Армении на Нагорный Карабах преследует те же цели. Кто-то может назвать эти попытки провокационными, в то время как другие видят в них шаги в направлении участия в жизни региона, давно известного как родной дом для столь большого количества разных и часто соревнующихся между собой языков.

Значение Интернета для укрепления свободы выражения мнений

Как в Азербайджане, так и в Грузии наблюдается динамичный рост уровней пользования Интернетом, в то время как Армения в этом

отношении существенно отстает. Для сравнения рассмотрим различия и некоторые сходные черты в этих двух странах, хотя наибольшие расхождения находятся в области использования Интернета. Для Азербайджана развитие ИКТ является национальным приоритетом, поскольку эта страна стремится стать центральным узлом ИКТ в регионе, и для этого обращается за иностранной помощью для поддержки этих секторов.

В 2009 году и в Азербайджане и в Грузии были попытки установления контроля над контентом. В Азербайджане на блогеров Милли и Гаджизаде, как я уже упоминал, были совершены нападения, они были преданы суду и отправлены в тюрьму как непосредственное следствие размещения ими в сети сатирического видеоролика, в котором представитель пресс-службы правительства был изображен в виде осла (намек на недавнюю закупку правительством страны партии исключительно дорогих ишаков). В Грузии два молодых студента были задержаны после того, как они якобы оскорбили патриарха Грузинской православной церкви. У них конфисковали компьютеры, и некоторое время их держали в заключении, пока они не сняли свою пародию с сайта YouTube, после чего были освобождены. В обоих случаях блогеры перешли «красную линию», хотя можно утверждать, что в Грузии значительно меньше запретных тем, чем в Азербайджане. Например, публичные пародии доктора Дота, массажиста президента, стали темой чата в Интернете, как и уличные плакаты в Тбилиси в начале 2009 года, в то время как в Азербайджане подобные формы выражения мнения просто немыслимы.

В обеих странах сайты социальных сетей притягивают Интернет-пользователей, в особенности молодежь, хотя, похоже, существует значительная разница, которую можно оценить по степени интенсивности пользования. С начала 2010 года до середины июля в Азербайджане наблюдалось резкое увеличение числа пользователей Facebook почти на 75 процентов (с 105 000 до 180 000, согласно Facebookers' Facebook Statistics of Azerbaijan), в то время как в Грузии вместо быстрого роста наблюдалось устойчивое пользование Facebook, Hi5 и другими сайтами социальных сетей в основном в целях общения. Учитывая относительно высокий уровень контроля над средствами массовой информации в Азербайджане, создается впечатление, что в этой стране контент Интернета также играет более важную роль в замене собой контролируемых государством средств массовой информации, чем в Грузии, о чем свидетельствуют «флешмобы» и активные действия студентов и молодежи в социальных средствах массовой информации.

Еще одной необходимой и потенциальной мерой в отношении Интернета можно считать объявление USAID в июле прошлого года о проекте «New Media Project» в Азербайджане стоимостью 4 млн. долл. США, предназначенного для «решения вопроса о сужении информационного пространства посредством ... расширения цифрового доступа для граждан к разнообразному информационному контенту ... и для оказания помощи профессиональному производству контента». Подавление средств массовой информации явно говорит о необходимости осуществления в Азербайджане такого проекта, финансируемого иностранцами, а резкий рост пользования Интернетом дает серьезные основания полагать, что такие проекты имеют потенциал. Его существование наводит на вопрос о том, могут ли аналогичные проекты способствовать свободе выражения мнений в других странах региона и других местах.

Важной функцией свободы выражения мнений в демократических обществах является то, что она дает возможность гражданскому обществу следить за соблюдением общественных интересов в таких областях, как коррупция. Ряд случаев в Закавказье дают основания предполагать зарождение обнадеживающей тенденции. В 2004 году армянская организация «Журналистские расследования/Hetq Online» получила награду от армянского отделения «Трансперенси Интернэшнл» «за выдающийся вклад в борьбу с коррупцией». В Азербайджане Кавказский центр журналистского расследования использует новые онлайн-овые средства поддержки активной гражданской позиции и усилий по построению более демократического общества, добиваясь более высокой степени подотчетности правительства. Такие блоги, как «Ковры-самолеты и разорванные трубопроводы» в Азербайджане, «Единый мир» в Армении и «Sweet» (Сладость) в Грузии, среди прочих, являются путепроводами гражданского участия, через которые граждане могут поделиться информацией и мнениями. В нашем отчете «Свобода в сети» мы высоко оцениваем правительство Грузии за расширение возможности граждан регистрироваться для получения услуг в режиме онлайн.

В более широком плане в других местах в регионе ОБСЕ существуют примеры большего потенциала Интернета в деле расширения участия гражданского общества, а также реальных рисков ограничения доступа в Интернет как средства свободного выражения мнений. Прошлым летом во время лесных пожаров в России блогеры, активисты гражданского общества и специалисты ИТ, которые были недовольны медленной реакцией правительства, объединились для запуска платформы помощи пострадавшим от пожаров «Ушахиди», что явилось одним из показателей успеха проекта. В прошлом месяце на Украине известный журналист

и блогер запустил «Владометр» (счетчик силы) для мониторинга того, как политики выполняют или не выполняют обещания, данные ими избирателям во время предвыборной кампании. Российский институт современного развития, имеющий тесные связи с президентом страны, запустил rosspending.ru в целях увеличения прозрачности российского государственного бюджета, но пока еще трудно оценить, насколько широко общественность в целом пользуется этим ресурсом для выяснения вопросов о государственных расходах. Честно говоря, многие из этих инициатив совершенно новы, и только время покажет, насколько эффективно они влияют на политические действия правительств.

Вызывает потенциальную обеспокоенность то, что закон об Интернете Казахстана 2009 года, налагает на блоги и веб-сайты те же самые ограничения, что и на традиционные средства массовой информации, хотя он еще не применялся. Чтобы Интернет способствовал свободе выражения мнений в Закавказье, как и во всем регионе ОБСЕ, важно устранить препятствия доступу, и государства не должны поддаваться соблазну принимать законы или нормы, поощряющие самоцензуру. В этом регионе традиционные средства массовой информации и так находятся под чрезмерным давлением.

Непосредственные препятствия на пути осуществления возможностей Интернета

Существуют тройственные препятствия на пути продвижения к реализации возможностей Интернета как средства наведения мостов, способного обойти традиционные средства цензуры и другие барьеры на пути свободного выражения мнений в Закавказье: стоимость, технологический охват и политическое вмешательство.

Во всех трех странах стоимость доступа в Интернет является основным запретительным фактором, так как ежемесячные тарифы на широкополосный доступ в Азербайджане варьируются от 25 до 62 долл. США; в Грузии они значительно ниже, где, по оценкам, существует 150 000 абонентов при населении в 4,3 миллиона: от 10 до 25 долл. США. Снижение стоимости возможно только при росте конкуренции, и тенденция открытого рынка в настоящее время благоволит Грузии, чьему примеру, надо надеяться, последует Азербайджан.

Нельзя недооценивать значение технологических ограничений, которые надо четко отделять от факторов политического вмешательства. В Грузии доступ в Интернет зависит от других стран, через которые он проходит,

и во время российского вторжения в 2008 году наблюдались перерывы в службе и кибер-атаки (как и временная блокировка российских доменных имен). В Азербайджане доступ в Интернет контролируется в единой точке входа, так же как в Бирме или Иране, что дает основания предусматривать возможность применения фильтрации в будущем или остановки доступа, если власти выберут такой образ действий. В то время как в Азербайджане еще не слишком заметны последствия технического развития и иностранной помощи в этих целях, интересно проследить за тем, будет ли в предстоящие годы на самом деле расширяться доступ к высокоскоростному Интернету. Есть некоторые мнения, что он намеренно не предоставляется обычным гражданам из-за его возможностей доставлять Интернет телевидение с соответствующими видео и аудио. Ограничение этой возможности свободы выражения послужит в высшей степени тревожным сигналом.

Учитывая, что Армения отстает от других государств Закавказья, ее правительству и ее иностранным друзьям было бы полезно изучить пути расширения доступа для граждан Армении как в городах, так и в сельской местности. Это помогло бы компенсировать действие тенденций государственной цензуры и самоцензуры в традиционных средствах массовой информации и способствовать более энергичной общественной и политической дискуссии.

В настоящее время не существует ограничительного режима регулирования Интернета в данном регионе. Доступ расширяется; однако для правительств существует соблазн введения лицензирования Интернет телевидения или даже блогеров, и шаги в этом направлении, безусловно, стали бы ошибкой с точки зрения свободы выражения мнений. Грузия явила весьма положительный пример уважения конституционных средств защиты свободы выражения мнений в той мере, в которой они относятся к Интернету. Глубоко тревожит то, как обошлись в Азербайджане с господами Милли и Гаджизаде. Ограничение возможностей Интернета как сферы общения, связи и информации в любой из стран региона явилось бы не только нарушением прав свободного выражения мнений, но и развития. Политические элиты в каждой из столиц государств Закавказья, безусловно, хотят способствовать развитию и модернизации своих стран.

Не преувеличивая возможности Интернета как средства ликвидации разрывов или недооценивая природу проблем, созданных замороженными конфликтами и подавлением свобод, легко согласиться с тем, что в Закавказье Интернет может стать освободительной силой. Он должен служить средством ведения диалога, и в этом качестве не иметь

ограничений. «Фридом Хаус» рад, что в этом году нам удалось расширить охват данного региона при проведении обзора «Свобода в сети», и надеется и впредь внимательно следить за событиями в этой области. Благодарю вас за возможность обратиться к столь уважаемому собранию, и я надеюсь, что нам удастся в ходе этой конференции найти новые и конструктивные способы сотрудничества.

NB: В своем выступлении автор призвал к немедленному освобождению блогеров Эмина Милли и Аднана Гаджизаде. После выступления он участвовал в обсуждении этого дела и его деталей, а также более широкого вопроса свободы общения в Интернете в Азербайджане с двумя представителями азербайджанского правительства. Позже, в ноябре, правительство Азербайджана все-таки освободило обоих блогеров. «Фридом Хаус» высоко оценил этот шаг властей Азербайджана и призвал их больше поощрять свободу выражения мнений в Азербайджане, а не подавлять ее.

Доступ к информации на Южном Кавказе

Доступ к публичной информации в Грузии

Нино Данелия¹

Законодательство

Свободу слова и выражения мнений в Грузии гарантируют и защищают несколько законодательных актов, в том числе, Конституция², Закон «О свободе слова и выражения мнения»³, Закон «О вещании»⁴ и Общий административный кодекс⁵.

Статья 24 Конституции гласит, что:

- Каждый человек вправе свободно получать и распространять информацию, высказывать и распространять свои мнения в устной, письменной или иной форме.
- Средства массовой информации свободны. Цензура запрещается.
- Государство или отдельные лица не вправе монополизировать средства массовой информации или средства распространения информации.

Грузинские и международные неправительственные организации согласны с тем, что Закон «О свободе слова и выражения мнения», который был принят грузинским парламентом 24 июня 2004 года, несколько месяцев спустя после «Революции роз», соответствует международным стандартам. «[Этот закон] уникален в регионе, и, при условии его надлежащего осуществления и применения, он обеспечит грузинских журналистов и прочих гарантиями, полностью соответствующими международным стандартам», – говорится в докладе, опубликованном в 2006 году Ассоциацией молодых юристов Грузии (АМЮГ)⁶.

- 1 Исследователь СМИ; преподаватель Кавказской школы медиа менеджмента при Институте общественных дел Грузии; член Попечительского совета Общественного вещателя Грузии (ОВГ).
- 2 http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf (на английском языке).
- 3 http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=69&kan_det=det&kan_id=72 (на грузинском языке).
- 4 http://www.gncc.ge/files/7050_3380_492233_mauwybloba-eng.pdf (на английском языке).
- 5 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan004030.pdf> (на английском языке).
- 6 Nino Lomjaria, Tamar Kordzaia, Nino Gobronidze, Natia Kemertelidze, Freedom of Expression in Georgia (GYLA Publications, 2006). Публикация также доступна по адресу: <http://gyla.ge/files/publications/s3q0mz2ntk.pdf>, Публикация «Article 19 (2005). Georgia: Freedom of

В Законе «О свободе слова и выражения мнения» утверждается, что его следует толковать в соответствии не только с Конституцией Грузии, но также с принципами Европейской конвенции о защите прав человека и прецедентным правом Европейского суда по правам человека:

- Толкование настоящего Закона должно осуществляться на основании Конституции Грузии и в соответствии с международными обязательствами, взятыми на себя Грузией, в том числе на основании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентного права Европейского суда по правам человека (статья 2)⁷.
- В Законе «О свободе слова и выражения мнения» говорится, что в определенных случаях свобода выражения мнения может быть ограничена. Эти ограничения должны быть прозрачными, причем препятствовать свободе выражения мнений можно только при определенных ограниченных условиях. Статья 8 закона гласит:
- Ограничение будет признаваться и защищаться настоящим Законом только в том случае, если оно устанавливается ясным, понятным и целенаправленным законом, а значение ценности, которая защищается при помощи введения ограничения, превосходит негативные последствия, которые повлечет введение такого ограничения.
- Ограничения признаются и защищаются настоящим Законом в том случае, если они: а) направлены исключительно на достижение правомерной цели; б) абсолютно необходимы в демократическом обществе; в) не являются дискриминационными; г) являются пропорциональными.

Таким образом, Закон «О свободе слова и выражения мнения» явно направлен на то, чтобы учитывать международные демократические стандарты защиты свободы выражения мнения. Он также подчеркивает, что преимущества от введения ограничений должны превосходить негативные последствия, которые это повлечет для свободы выражения мнений.

Общий административный кодекс Республики Грузия гласит, что:

expression Law» доступна по адресу: <http://www.article19.org>.

⁷ Закон «О свободе слова и выражения мнения» доступен по адресу: http://www.liberty.ge/eng/page.php?genre_id=79§ion_id=2&news_id=1&from=cat_news

- Публичная информация является открытой, за исключением предусмотренных законом случаев и информации, в установленном порядке отнесенной к государственной, коммерческой и личной тайне (статья 28);
- Государственное учреждение обязано вносить имеющуюся в этом учреждении публичную информацию в публичный реестр. Указание на публичную информацию должно быть внесено в публичный реестр в 2-дневный срок после ее получения, создания, обработки или издания с указанием наименования, даты получения, создания, обработки, издания публичной информации, имени или наименования физического или юридического лица, чиновника, публичного учреждения, от которых поступила или(и) которым была направлена эта информация (статья 35).

Грузинские журналисты утверждают, что законодательство зачастую толкуется не в пользу свободы слова, а определение того, что составляет государственную или личную тайну, расплывчато. Две поправки, внесенные в Общий административный кодекс в 2008 году, ухудшили положение с доступом к информации. В соответствии с первой из этих поправок судебные пошлины, подлежащие уплате государству, были увеличены с 30 лари (12,45 евро) до 100 лари (41,5 евро). Вторая поправка требует, чтобы любое лицо, чье заявление о предоставлении публичной информации было отклонено государственным органом, обратилось с ходатайством к должностному лицу или в орган более высокого уровня прежде, чем обращаться в суд. Вследствие этих изменений увеличились затраты времени и денег на получение публичной информации.

Сроки предоставления доступа к информации

Порядок получения публичной информации следующий. Каждый желающий получить публичную информацию должен подать соответствующее заявление официально назначенному должностному лицу, ответственному за предоставление доступа к публичной информации. В соответствии с Общим административным кодексом Грузии каждый государственный орган или учреждение обязан выделить одного сотрудника для выдачи публичной информации по запросу. Ответ на запрос о выдаче публичной информации должен быть незамедлительным, если только не требуется определенного времени на сбор или обработку указанной информации; в этом случае задержка не должна превышать 10 дней. Доступ к публичной информации предоставляется бесплатно за исключением возмещения стоимости снятия копий (в среднем 10 тетри, или 4 евроцента, за

страницу). Если государственное учреждение не сможет предоставить запрошенную информацию, лицо имеет право в течение месяца подать административную жалобу в государственный орган или должностному лицу более высокого уровня. Последним в свою очередь предоставляется один месяц на рассмотрение жалобы и принятие решения. Если запрос остается невыполненным, лицо может в течение месяца подать апелляционную жалобу в суд. Судам первой инстанции предоставляется от двух до пяти месяцев на пересмотр дела и вынесение решения. Судам второй инстанции предоставляется аналогичный срок. Судам третьей инстанции предоставляется до шести месяцев на принятие решения. У потерпевшей стороны может уйти до двух месяцев и 10 дней прежде, чем она сможет обратиться в суд, и еще 16 месяцев на исчерпание средств судебной защиты.

Каждый желающий подать судебную жалобу должен также внести сбор в размере 100 лари (42 евро), подлежащий уплате государству. Кроме того, каждый желающий получить информацию от Национального агентства публичного реестра (НАПР), должен уплатить 15 лари (6,23 евро) за каждый запрос. Некоторые учреждения, например, Агентство по защищенным территориям Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, также взимают плату за предоставление публичной информации.

Как национальные законы и международные стандарты в области доступа к информации осуществляются в Грузии?

3 мая 2010 года, во Всемирный день свободы печати, 16 региональных газет вышли с пустой первой полосой за исключением трех слов – «mogvetsiT sajaro inpromatsia!» («Дайте нам публичную информацию!»). Это свидетельствует о том, что у журналистов и юристов по-прежнему вызывает беспокойство уровень доступа к информации в Грузии. Административные органы не публикуют административные законодательные акты. Государственные учреждения зачастую не публикуют имена должностных лиц, ответственных за выдачу публичной информации. Журналисты часто не получают запрашиваемую ими информацию либо получают ее частично. Государственные учреждения, ссылаясь на конфиденциальность, отказываются выдавать информацию, касающуюся заработной платы их сотрудников, аудиторских заключений или административных договоров.

По сведениям АМЮГ, ею не зафиксировано ни одного случая, когда жалоба, поданная в государственный орган или должностному лицу

более высокого уровня лицом, которому государственным учреждением было отказано в выдаче информации, была удовлетворена с первой попытки. Еще одним источником обеспокоенности является то, что распоряжения, издаваемые президентом Грузии, более не предаются гласности. Омбудсмен Грузии Георгий Тугуши признал наличие трудностей в получении публичной информации. На встрече с представителями гражданского общества 27 октября 2010 года Тугуши заявил, что он считает, что, если бы граждане получали беспрепятственный и своевременный доступ к публичной информации, как это предусмотрено Общим административным кодексом, у них было бы больше доверия к государственным учреждениям.

Тбилисская независимая телевизионная студия «Монитор» посвятила специальную программу доступу к информации⁸. В фильме несколько журналистов описывают свои безуспешные попытки получить публичную информацию⁹.

Элисо Джанашия, главный редактор потийской газеты «Тависупали ситква» («Свободный мир»), говорит, например, что она не смогла получить информацию о контрактах, заключенных Министерством обороны с частными строительными компаниями.

Еще один журналист, Паата Лагвилава, из газеты «Самегрелос кроника» («Хроника Самегрело»), говорит, что он не смог получить от администрации города Зугдиди информацию о стоимости концерта Вахтанга (Бубы) Кикабидзе, несмотря на тот факт, что это мероприятие было устроено муниципалитетом. Лагвилава утверждает, что он получил письмо от городской администрации, в котором говорится, что жители Зугдиди получили чудесную возможность послушать знаменитого певца.

Шорена Глonti, журналист газеты «Гурия ньюс», говорит, что администрация города Ланчхути в Западной Грузии согласилась предоставить ей информацию о тендерах, проведенных в 2008–2009 годах, но лишь после того, как она обратилась в суд.

Майя Калабегашвили, соучредитель газеты «Спектри» («Спектр»), описывает, как вместо подробной сметы фестиваля «Золотая осень», запрошенной ею у муниципалитета города Гурджаани, она получила лишь информацию об общей стоимости мероприятия.

8 «Публичная информация»; телевизионная студия «Монитор», www.ijp.ge

9 Если не указано иное, все приведенные далее цитаты взяты из фильма.

Журналист Гела Мтивлишвили говорит, что он не смог получить копию договора, заключенного между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов и голландской компанией, в котором прописаны обязанности грузинского правительства по очистке района Кахети в Восточной Грузии от пестицидов.

Один аджарский журналист говорит, что он смог получить копию договора между муниципалитетом Батуми и частными подрядчиками лишь после обращения к мэру города с письменной жалобой.

Батумская газета «Батумелеби» («Батумцы») утверждает, что она подала 291 заявку на предоставление публичной информации и что 60 процентов этих заявок по сей день остаются без ответа. Тбилисская Интернет-газета «Нетгазети» утверждает, что даже после того, как она обратилась с жалобой к Министру образования и науки Дмитрию Шашкину, она не смогла получить информацию о программе министерства по введению в школах института «мандатури» (школьных приставов). «Мы не смогли написать об этих мандатури, и, следовательно, наши читатели не смогли получить информацию о том, каковы будут их предполагаемые функции. Родителей интересуют эти вопросы, потому что они отправляют своих детей в школу и, соответственно, имеют право знать, кто находится с их детьми и каковы функции и обязанности этих лиц. Я бы сказала, что в данном конкретном случае они имеют лишь ограниченный доступ к информации», – сказала мне однажды редактор газеты¹⁰.

Еще одно периодическое издание, газета «Резонанси», не смогло получить информацию об условиях контракта, по которому грузинское правительство и российская электроэнергетическая компания «Интер РАО» договорились о совместном управлении Ингурской ГЭС. Тбилисский суд постановил, что эта информация имеет коммерческую ценность и поэтому не может быть раскрыта. «Общественный интерес в отношении доступа к информации об одной из крупнейших электростанций Грузии, являющейся основным источником электроэнергии для грузинских граждан, превосходит коммерческий интерес любой компании», – заметила представитель АМЮГ Тамар Кордзая, представлявшая «Резонанси» на судебных слушаниях.

Сабе Цицикашвили, журналисту газеты «Картлис хма» («Голос Картли»), регулярно отказывают в праве доступа на заседания муниципального совета Гори. Журналист студии «Монитор» Нана Биганишвили говорит, что

¹⁰ Интервью с Нестан Цецхладзе, главным редактором «Нетгазети», Тбилиси, 11 ноября 2010 года.

она столкнулась с трудностями при попытке присутствовать на слушаниях в городском совете Тбилиси. Журналисты из журнала «Либерали» говорят, что они не смогли получить информацию о том, каким телевизионным компаниям была предоставлена налоговая амнистия. 2 июня 2010 года грузинские законодатели проголосовали за списание долгов всех национальных и региональных телекомпаний. По имеющимся сведениям, задолженность телеканалов перед государством по долгам достигала примерно 36 млн. лари (€16 млн.). Информация о том, сколько каждый вещатель должен государству, остается засекреченной¹¹.

Дополнительным препятствием к получению публичной информации является то, что, даже если суд обяжет государственное учреждение выдать определенную информацию, нет механизма, который заставил бы это учреждение выполнять свои обязательства в отношении обеспечения доступа к информации.

Грузинские журналисты также говорят о финансовых трудностях, связанных с доступом к информации. Газета «Гурия ньюс» однажды сообщила, что она собрала свидетельства незаконного получения 480 должностными лицами участков земли в районе Гурия в Западной Грузии. По сообщению газеты, чтобы получить эту информацию, ей пришлось заплатить 7 200 лари (3 050 евро) (15 лари на человека). «В состоянии ли региональная газета позволить себе такие расходы?» – спрашивает Ия Мамаладзе, глава Ассоциации региональных СМИ Грузии. Студия «Монитор» в нынешнем году заплатила 784 лари (332 евро) за 49 информационных справок, которые были ей необходимы для четырех программ журналистских расследований. Многие журналисты утверждают, что, когда они не могут получить информацию от государственного учреждения – хотя это гарантируется законом, – они не могут позволить себе уплатить сбор в размере 100 лари (41,5 евро), требуемый для возбуждения судебного дела.

В период с ноября 2009 года несколько журналистов, которым государственные учреждения отказали в доступе к публичной информации, обратились в центр юридической поддержки СМИ АМЮГ с просьбой оказать им помощь в суде. Большинство этих дел было связано с мэрией Тбилиси. «За последние семь месяцев судом не рассмотрено

11 Независимые телеканалы «Маэстро» и «Кавкасия» заявили в то время, что они рассчитались с долгами. По неофициальным данным, долг региональных вещателей превышал два миллиона лари (889 000 евро), а Общественный вещатель Грузии признал задолженность перед государством в размере примерно девяти миллионов лари (4 млн. евро). Остальные 25 млн. лари, как тогда сообщалось, составлял долг «Имеди ТВ» и «Рустави-2».

ни одно из этих дел», – сказала Тамар Гурчиани, координатор центра юридической поддержки СМИ АМЮГ, в интервью журналисту Цкриале Шермадини в июле 2010 года.

Общий административный кодекс гласит, что 10 декабря каждого года центральные и региональные государственные учреждения обязаны представлять отчет президенту и парламенту Грузии о том, как часто они получают запросы о выдаче публичной информации и как они выполняют эти запросы. По мнению АМЮГ, этот процесс является чистой формальностью, поскольку и Администрация президента и парламент лишь поверхностно знакомятся с этими отчетами, не анализируя их, что делает невозможным оценку состояния доступа к информации в стране.

Электронное правительство

В июне 2005 года парламент Грузии принял закон «Об электронных коммуникациях»¹², который, вместе с постановлением правительства №144, изданным в 2010 году¹³, считается одним из первых шагов Грузии по введению электронного правительства. Закон об электронной подписи и электронных документах, принятый в 2008 году, обеспечивает законность документов, представляемых в электронном виде или имеющих электронную подпись. Вопросы, касающиеся электронного правительства, являются основными темами нескольких рамочных программ, разработанных при международной поддержке¹⁴.

Информация, уже сделанная доступной государственными учреждениями

Электронное правительство по определению означает организацию процесса управления, обеспечивающего обработку, предоставление и распространение информации при помощи электронных средств связи. Электронное правительство также сводит к минимуму риск коррупции. Существенным достижением в этом направлении является то, что почти все услуги, предоставляемые Публичным реестром, доступны также в онлайн-режиме. Граждане могут готовить свои налоговые декларации в электронном виде. Любой желающий может получить доступ к спискам избирателей в онлайн-режиме. Информация, касающаяся приватизации государственной собственности, доступна

12 http://www.gncc.ge/files/7050_3555_376651_eleqtr.eng.pdf

13 <http://www.government.gov.ge> 2010-15-7

14 saqarTveloSi sainformacio da sakomunikacio teqnologiebis ganviTarebis CarCo-programa, UNDP Georgia, NCTeam (CIMS consulting), 2004, Tbilisi

по адресу: www.privatization.ge. Информация о большинстве онлайн-услуг доступна по адресу: www.e-government.ge. По словам Чиоры Тактакишвили, заместителя председателя комитета по юридическим вопросам парламента Грузии, эти услуги важны, поскольку, с одной стороны, они обеспечивают для грузинских граждан простой, быстрый и недискриминационный способ получения информации и, с другой стороны, облегчают свободный доступ к публичной информации, что необходимо для повышения подотчетности правительства перед гражданами.

Доступ к налоговым декларациям государственных должностных лиц можно получить по адресу: www.csb.ge. Чтобы сделать законодательный процесс более прозрачным и облегчить участие в нем всех заинтересованных сторон, парламент Грузии создал специальный Интернет-портал (www.parliamentngo.ge), где размещаются законы и законопроекты сразу же после их инициации. Все заинтересованные стороны могут помещать там замечания или предложения по каждому конкретному законопроекту.

Министерство юстиции инициировало весьма положительный процесс, касающийся публичной информации. В декабре 2010 года оно создало консультативную группу, известную как Совет по средствам массовой информации, с целью усовершенствования и упрощения доступа к информационным процедурам и повышения их прозрачности. Вместе с представителями гражданского общества, журналистами, активистами СМИ и другими заинтересованными лицами эта группа работает над составлением перечня публичной информации, которая будет с упреждением публиковаться на Интернет-сайте государственного учреждения и к которой каждый сможет получать доступ без подачи заявки.

Однако электронное правительство в Грузии по-прежнему находится на очень раннем этапе развития. Интернет-сайты правительственных учреждений либо находятся на стадии разработки, либо не располагают такой информацией, как электронные адреса сотрудников или календари мероприятий. Иногда на них нет интерактивных форумов и разделов «Часто задаваемые вопросы», а то и попросту не происходит регулярного обновления помещенной на них информации. Их интерфейсы нередко бывают неудобными для пользователей. Исключением из правила является Интернет-сайт Национального агентства публичного реестра: www.napr.gov.ge.

Более четкая политическая воля, более широкая финансовая и

техническая поддержка, большой профессионализм сотрудников государственных учреждений, улучшение доступа в Интернет в регионах Грузии и, в более общем плане, улучшение условий доступа к публичной информации – все это необходимо для развития электронных методов управления в Грузии.

Доступ к публичной информации в Азербайджане

Рашид Гаджилы¹

Нормативно-правовая база

Пункт 1 статьи 50 Конституции Азербайджанской Республики 1995 года гарантирует, что «каждый обладает свободой законным путем искать, получать, передавать, производить и распространять любую информацию». В декабре 2005 года был принят Закон о праве на получение информации (далее по тексту – Закон). В 1998 году ему предшествовал Закон о свободе информации, который устанавливал общие принципы в отношении информации, но не создавал права на доступ к информации.

Законом был разработан в рамках достаточно активного консультативного процесса разработки законодательства в Азербайджане рабочей группой, в которую вошли представители правительства и гражданского общества. В этих обсуждениях активное участие принимали сотрудники офиса Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Этот Закон является прогрессивным законодательным актом, который совершенствовался в процессе его разработки и свидетельствует о наличии позитивной политической воли. Он включает положение о создании независимого административного надзорного органа (что-то вроде комиссара или омбудсмена), действенные процедурные правила и широкие обязательства по заблаговременной публикации.

В статье 1 определены цели Закона, которые заключаются в разработке нормативно-правовой базы, обеспечивающей свободный, неограниченный и равный для всех доступ к информации в соответствии с предписаниями Конституции Азербайджана, и в создании необходимых условий для надзора над государственными учреждениями со стороны гражданского общества. Закон предусматривает, что любое лицо, обращающееся за информацией в какой-либо государственный орган, имеет право получать ее свободно и без ограничений, если данный государственный орган обладает такой информацией.

Статья 9 Закона определяет государственные органы как органы государственной власти, муниципалитеты и юридические лица,

¹ Директор Института прав медиа (г. Баку)

действующие в областях «образования, здравоохранения, культуры и социального обеспечения на основе правовых актов или контрактов». Однако обязательства частных юридических лиц ограничены предоставлением информации, произведенной или полученной в результате выполнения их общественных функций (см. также статью 21.2.2).

Полностью или частично государственные или субсидируемые государством органы, так же как и юридические лица, занимающие доминирующее или монопольное положение на рынке, имеющие эксклюзивные права или действующие в сфере естественных монополий, также считаются государственными органами в отношении определенных видов информации, включая «оферты или цены на товары и услуги, а также изменения в таких условиях и ценах».

Каждый имеет право на свободу информации. Термин «каждый» относится не только к гражданам Азербайджана, но и к иностранцам. Термин «каждый» также включает всех юридических и физических лиц, институты СМИ, не являющиеся юридическими лицами, заинтересованные группы общественности и прочих. Также не установлен возрастной ценз для реализации права на информацию.

Запросы на получение информации могут подаваться в устной форме как лично, так и по телефону или в письменной форме посредством прямой доставки, по почте, факсу или по электронной почте. Если запрос недействителен, податель должен быть проинформирован об этом в течение пяти рабочих дней. За исключением тех случаев, когда требуется официальное подтверждение предоставления информации в целях осуществления права или когда информация запрашивается в срочном порядке, объяснение причин не предусмотрено.

Статья 24 Закона предусматривает, что ответы на обращения должны предоставляться как можно скорее, но не позднее семи дней после подачи запроса. В случаях, когда требуется время для подготовки информации, определения запроса или поиска среди большого количества документов, предоставление ответа может быть отсрочено еще на семь рабочих дней, о чем податель запроса должен быть извещен в течение пяти рабочих дней. Когда информация требуется в более срочном порядке, запросы должны обрабатываться немедленно или, если это невозможно, в течение 24 часов. Когда информация требуется для предотвращения угрозы жизни, здоровью или свободе, она должна предоставляться в течение 48 часов.

Обязанности держателей информации

Статья 10.2 Закона налагает обязательство на государственные органы назначить ответственное должностное лицо или создать специальную структуру по работе с запросами на получение информации. Статья 10.5 устанавливает обязанности должностных лиц по работе с информацией, которые включают обработку запросов на получение информации, осуществление связи с комиссаром по вопросам информации, рассмотрение жалоб и выполнение иных обязанностей, связанных с информацией.

Обязанность публиковать информацию

В Законе говорится, что государственные органы обязаны предоставлять общественности информацию о действиях, которые они предпринимают для исполнения своих мандатов. Закон также подробно рассматривает вопрос заблаговременного раскрытия информации. В статье 29 перечислены 34 категории информации, которая подлежит заблаговременному раскрытию, включая статистические данные, бюджетную и подробную финансовую информацию и прогнозы, информацию о кадровом составе (включая зарплаты), информацию об окружающей среде, правовые документы, документы по планированию, информацию об оказываемых услугах и, что особенно важно, перечень секретных документов. Это длинный и расширяющийся список обязательств по заблаговременному раскрытию информации.

Статья 32 налагает на государственные органы обязательство создавать «информационные ресурсы» в Интернете (веб-сайты или тому подобное) в целях облегчения раскрытия информации в соответствии со статьей 29. Согласно статье 33, частные организации, выполняющие государственные функции, также обязаны принимать меры по обеспечению доступа к информации в Интернете, включая размещение свежей и «действенной» информации в режиме реального времени.

Государственные органы также обязаны создавать общедоступные электронные реестры имеющихся у них ключевых документов. Это может оказаться очень полезным инструментом поиска нужной информации для заинтересованных лиц.

Исключения

Хотя Закон в определенной степени соответствует международным

стандартам, одним из его самых слабых мест является режим исключений. Он предусматривает длинный список видов информации, которая должна оставаться секретной по двум основным причинам: информация предназначена для служебного использования или по соображениям конфиденциальности.

Статья 4.2.1 устанавливает, что Закон не применим к государственным тайнам. Закон также не применяется к документам, которые были переданы в архивы в соответствии с законом о государственных архивах. Статья 35.4 предусматривает возможность преобладания над общественными интересами при условии, что информация может оставаться конфиденциальной в тех случаях, когда вред от раскрытия информации перевешивает общественный интерес к ее оценке. Статья 22.2 предусматривает частичное раскрытие документов, когда раскрытию подлежит только часть документа, в случае чего эта часть должна быть отделена от остального документа, содержание которого остается конфиденциальным.

Омбудсмен по вопросам СМИ

Закон предусматривает назначение «уполномоченного должностного лица по вопросам информации» (Омбудсмен), который избирается Милли Меджлисом (парламентом) из числа трех кандидатов, представленных президентом. Омбудсмен наделен общими полномочиями по обеспечению выполнения обязательств государственных органов по настоящему Закону. Омбудсмен имеет право начать расследование в случае получения жалобы или по своей собственной инициативе. Такое расследование может проводиться в отношении широкого круга вопросов, касающихся соблюдения закона, включая надлежащую регистрацию запроса, соблюдение применимых процедур, законность отказа в раскрытии информации, соблюдение установленных сроков конфиденциальности документов, исполнение государственным органом его обязанности по заблаговременному раскрытию или принятию соответствующих мер к распространению информации через Интернет. Таким образом, Омбудсмен имеет очень широкие полномочия по рассмотрению любых случаев неисполнения Закона государственными органами. При проведении расследования Омбудсмен имеет право запрашивать и получать от любого государственного органа документы и разъяснения, включая конфиденциальные документы (статья 48 Закона). Омбудсман обязан сообщать о любом решении, принятом в связи с расследованием, заинтересованному государственному органу и подателю жалобы, а также размещать свое решение в Интернете. Заинтересованный

государственный орган обязан выполнить все указания Омбудсмена по исправлению нарушения в течение пяти дней и сообщить о принятых мерах Омбудсмену в письменной форме, причем такое сообщение должно быть размещено в Интернете. Однако государственный орган имеет право обжаловать решение Омбудсмена в суде. Если государственный орган в срок не примет необходимые меры, Омбудсмен имеет право подать прошение в высший руководящий орган данного государственного органа или подать соответствующие документы в суд. В первом случае руководящий орган обязан рассмотреть дело и доложить Омбудсмену по вопросам информации о принятых мерах (статьи 48 и 54).

Каждые полгода или чаще по требованию Омбудсмена, согласно статье 10.6, государственные органы обязаны отчитываться перед Омбудсменом по вопросам СМИ. В свою очередь Омбудсмен по вопросам СМИ обязан ежегодно отчитываться перед парламентом об исполнении Закона. В отчете Омбудсмена должен содержаться краткий перечень принятых мер и сведения о нарушениях Закона, жалобах, принятых решениях и т.п. Такой отчет должен размещаться в Интернете и распространяться в средствах массовой информации (статья 53).

Омбудсмен также выполняет ряд общих стимулирующих функций, в том числе повышение уровня информированности населения о Законе, предоставление юридической помощи лицам, обращающимся за получением информации, выдачу рекомендаций государственным органам по вопросам более эффективного исполнения Закона, организацию обучения и мероприятий по информированию населения, а также подготовку формы запроса на получение информации (статья 47).

Сроки и другие процедурные гарантии

Запросы могут подаваться в устной форме лично или по телефону или в письменной форме посредством прямой доставки, по почте, факсу или по электронной почте (статья 13.1). Кроме отдельных случаев, когда требуется официальное подтверждение предоставления информации в целях осуществления права или когда информация запрашивается в срочном порядке, податели запросов не обязаны указывать причины обращения (статьи 15, 21.1 и 24.4).

Запросы о предоставлении информации должны регистрироваться в момент их получения, при условии, что они не являются анонимными или устными, хотя подача запроса на печатном бланке юридического или с указанием единственного контактного адреса достаточна для исполнения

обязательства по регистрации запроса (статья 18).

Согласно статье 24 Закона, ответы на запросы должны предоставляться как можно скорее, но не позднее семи дней после подачи запроса. В случаях, когда требуется время для подготовки информации, определения запроса или поиска среди большого количества документов, выдача ответа может быть отсрочена еще на семь рабочих дней, о чем податель запроса должен быть извещен в течение пяти рабочих дней. Когда информация требуется в более срочном порядке, запросы должны обрабатываться незамедлительно или, если это невозможно, в течение 24 часов. Когда информация требуется для предотвращения угрозы жизни, здоровью или свободе, она должна предоставляться в течение 48 часов. Статья 14.1 посвящена форме раскрытия информации, а статья 10.4.1 в общих чертах устанавливает, что ответы на запросы следует предоставлять таким образом, который наиболее подходит подателю. Податели запросов имеют право оговаривать различные формы доступа, включая ознакомление с документом, возможность сделать копию документа, получение заверенной копии, расшифровка закодированной информации или предоставление информации в электронной форме.

Практика реализации обращений по Закону о свободе информации

Результаты мониторинга, проведенного Институтом прав медиа (ИПМ) в течение 2009 года

В 2009 было подано 202 запроса в адрес держателей общественной информации, в основном государственных органов высшего уровня, таких как Парламент, Кабинет Министров, отдельные министерства, государственные агентства, государственные корпорации (Государственная нефтяная компания ГНКАР, национальная авиакомпания АЗАЛ) и суды.

Запросы не касались конфиденциальных тем и относились к текущей информации, такой как статьи бюджета государственных органов, количество запросов на получение информации в течение года, годовые финансовые отчеты государственных учреждений, судебная статистика, наличие частот для радиовещания и т.д.

Из этих 202 запросов ответы были предоставлены на 58 (28,7%), а без ответа остались 144 (71,3%). На двадцать полученных запросов ответ был дан в течение семи рабочих дней, как это предписано Законом. Государственные органы отказались предоставить информацию в ответ на 9 из этих 20 запросов.

На тридцать восемь запросов ответ был дан после истечения срока в семь рабочих дней. Из них 33 ответа не содержали запрашиваемую информацию. **Следовательно, из 202 поданных обращений держатели информации дали ответ в соответствии с положениями Закона только на 16.**

Исследования, проведенные ИПМ в первом полугодии 2010 года, дали другой результат. Все 350 обращений, охваченных настоящим обзором, были поданы ИПМ в письменной форме в период с сентября 2009 по апрель 2010 года. Как и в случае с предыдущим обзором, эти запросы не касались конфиденциальной информации, а относились к внутренним правилам, обязанностям отдельных департаментов и государственных должностных лиц, информации о государственных закупках, бюджетных ассигнованиях на деятельность в связи со свободой информации и т.д. **Государственные органы ответили на 188 (53,7%) этих обращений, что существенно отличается от результатов предыдущего исследования. Это самый высокий показатель, полученный в результате анализа, проведенного ИПМ после принятия Закона.**

Ответы на 40 запросов были предоставлены в течение 7 дней. Из них только 19 (т.е. пять процентов всех поданных обращений) содержали все запрошенные сведения.

Полные ответы были даны на 76 запросов на получение информации (21,7%). В предыдущие годы этот показатель составлял не более 15 процентов. Наконец, 162 запроса остались без ответа.

Регистрация документов

Все еще не обеспечены надлежащая регистрация документов и открытость реестров документов. В нарушение требований Закона все еще не существует электронного реестра документов, благодаря которому документы стали бы доступны широкой общественности. Коммерческие реестры, реестры объектов собственности и реестры контрактов государственных органов по-прежнему не открыты для общественности. Отсутствие надлежащей регистрации делает невозможным нахождение и предоставление запрашиваемых документов даже для должностных лиц, ответственных за обеспечение свободы информации, назначенных государственными органами.

Свобода единиц информации или свобода информационных чиновников? Как указывалось выше, государственные органы обязаны создавать специальные отделы по обеспечению свободы информации или назначать должностных лиц для обработки запросов на предоставление публичной информации. Исследования показывают, что даже в крупнейших государственных агентствах Азербайджана обязанности по обеспечению свободы информации возлагаются на чиновников, которые не имеют отношения к вопросам информации.

Омбудсман по вопросам СМИ

После четырех лет проволочек 21 декабря 2010 года Милли Меджлис назначил **Омбудсмана по правам человека Эльмиру Сулейманову омбудсманом по вопросам СМИ**. Сразу после ее назначения появилась теоретическая возможность обжаловать отказы государственных органов в предоставлении публичной информации. Аналогичным образом, с назначением комиссара по вопросам СМИ можно ожидать выхода в свет годовых докладов по вопросам свободы информации, организовывать информационные кампании для общественности и финансировать обучение государственных чиновников в области свободы информации.

Доступ к информации в Интернете

Мониторинг веб-сайтов 30 государственных органов высокого уровня, проведенный ИПМ в начале 2010 года, говорит об определенном прогрессе по сравнению с предыдущими годами, даже если эти веб-сайты не полностью отвечают требованиям Закона. Кроме того, данные обзора говорят о том, что Министерство обороны, Министерство труда и социальной защиты и Государственное агентство пограничной службы все еще не имеют веб-сайтов.

Информация, отсутствующая на веб-сайтах

Настоящий обзор показывает, что информация, относящаяся к бюджету и государственным расходам, обычно хранится в тайне. Большинство учреждений, которые вошли в обзор, не обнародовали отчетов об исполнении государственных и местных бюджетов. Информация об услугах, предоставляемых этими органами, их доходах и расходах также остается недоступной. Информация о государственных закупках, конкурсах, кредитах, грантах, а также условиях покупки, продажи или смене собственника редко становится общедоступной. На этих веб-сайтах также отсутствует информация о социальных услугах и тарифах, реестрах,

активах государственных органов и их использовании, предстоящих событиях и услугах свободного предоставления информации.

В отличие от этого информация, размещенная на веб-сайтах, включает следующие данные: история государственного органа, сведения о департаментах и видах деятельности, законодательстве, сведения, относящиеся к международным контрактам государственных органов.

Судебные дела

Из вышеуказанного обзора видно, что из 38 поданных в суды жалоб по поводу свободы информации 29 удовлетворены не были. В пяти случаях, когда жалобы были поданы на действия администрации деревень вблизи Баку, споры были улажены в результате примирительной процедуры. Во время слушаний в суде по просьбе заявителей эти администрации представили сведения о своих бюджетах, а судьям пришлось напомнить главам администраций, что они обязаны предоставлять запрашиваемую информацию.

Только в четырех случаях суды удовлетворили претензии и отдали ответчикам (администрациям деревень) распоряжение предоставить требуемую информацию.

Лишь в небольшом числе случаев суды приказали министерствам и другим государственным органам высокого уровня выполнить свои обязательства по обеспечению доступа к информации. В двух отдельных случаях Верховный суд Азербайджана приказал Министерству образования и Министерству труда и социальной защиты предоставить информацию, запрошенную неправительственными организациями. Окружной суд района Сабаил в Баку вынес аналогичное решение в отношении суда низшей инстанции, который отказал в предоставлении информации местной НПО. И все же такие решения являются скорее исключением из правила.

Рекомендации

В прошлом году организации гражданского общества выпустили серию рекомендаций, направленных на повышение уровня применения законов о свободе информации. До сего дня эти рекомендации остались без внимания за одним исключением.

Они включают:

1. Принятие всех необходимых мер к подписанию и ратификации Европейской конвенции 2009 года о доступе к официальным документам.
2. Развитие законодательства, регулирующего доступ к информации и принятие законов, поддерживающих применение Закона.
3. Учреждение института омбудсмана по вопросам СМИ как основное условие гарантированного доступа к информации. Этот институт должен был быть создан и омбудсман по вопросам СМИ должен был быть назначен не позднее второго полугодия 2005 года. Омбудсман должен назначаться посредством прозрачных процедур, в ходе которых он/она должен доказать свою независимость и компетентность².
4. Регистрация всех документов, относящихся к публичной информации, и их размещение в электронной базе данных.
5. Разъяснение государственным учреждениям порядка применения Закона и организации правильного обучения государственных чиновников.
6. Информирование общественности о свободе информации и общих выгодах от ее реализации.
7. Принятие необходимых мер по расширению степени проникновения Интернета и созданию условий свободного доступа в Интернет в публичных библиотеках.
8. Верховный суд должен пересмотреть судебную практику в отношении нарушений Закона и вынести решения в свете судебной практики Европейского суда по правам человека и Европейской конвенции о доступе к официальным документам.
9. Обеспечение надлежащей подготовки судей с целью повышения уровня их знаний и практических навыков работы в области свободы информации.

2 21 декабря 2010 года Милли Меджлис проголосовал за придание Эльмире Сулеймановой, Омбудсману по правам человека, дополнительных полномочий омбудсмана по вопросам СМИ (см. выше). Тогда ожидалось, что это решение войдет в силу шестью месяцами позже (*прим. ред.*)

Свобода информации в Армении

Геворг Хайрапетян¹

Предисловие

Свобода информации сегодня считается одной из важнейших гарантий защиты прав человека в демократическом обществе. Свобода информации – это наилучший и эффективный метод создания информированного и активного гражданского общества, контролирования работы органов власти, а также борьбы с коррупцией.

Право на свободу информации – одно из фундаментальных прав человека. Оно входит в число гражданских и политических прав. Юридическая защита этого права дает возможность свободно искать и получать информацию, следовательно, будучи информированными о своих правах, люди получают возможность в более полной мере реализовывать и защищать свои другие гражданские права. Реализация права искать и получать информацию обеспечивает соблюдение других прав человека, и наоборот, нарушение этого права приводит к нарушению других прав. В этом смысле соблюдение права на свободу информации – это условие реализации всех других прав. Право на свободное получение информации обеспечивает прозрачность и публичность работы государственных органов и органов местного самоуправления. А значит, без этого права невозможно реализовать право на выборы, право объединяться, право на участие в управлении государством, а также экономические, социальные и культурные права.

Правовое регулирование и практика применения права на свободу информации в Армении

Сфера свободы информации в Республике Армения регулируется международными правовыми актами, ратифицированными Республикой Армения, Конституцией РА, Законом РА “О свободе информации” и другими правовыми актами.

Армения как член ряда международных организаций ратифицировала важнейшие международные документы, касающиеся соблюдения прав

¹ Эксперт Центра свободы информации Армении (г. Ереван)

человека. Тем самым она обязалась уважать права человека, в том числе и право граждан выражать свое мнение и иметь доступ к информации. Право искать и получать информацию провозглашается статьей 19 Всеобщей декларации прав человека, статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Конституционными изменениями 2005 г. право на доступ к информации было провозглашено как конституционное право. Свобода получать информацию считается одним из фундаментальных прав в соответствии с Конституцией РА. В главе “Основные права и свободы человека и гражданина”, наряду с правами человека на достоинство, жизнь, равенство перед законом, судебную защиту, провозглашено право каждого на свободу информации.

Так, статья 27 устанавливает, что любой человек, независимо от того является ли он гражданином Республики Армения, а также от его пола, возраста и профессии, имеет право требовать предоставления ему информации из всех возможных источников и распространять информацию через любые средства как в Армении, так и за ее пределами.

Частью 1 статьи 27 установлено право каждого на обращение к органам власти и получение ответа. Статьей также предусмотрено, что сроки ответа не должны быть излишне длительными или продлеваться без необходимости, а ответ должен быть полным.

Основные правоотношения в сфере свободы информации регулируются Законом РА “О свободе информации”, принятым Национальным Собранием Армении 23 сентября 2003 г. и вступившим в силу 15 ноября 2003 г. В разработке Закона “О свободе информации” активно участвовали Центр свободы информации и несколько общественных организаций. В армянской практике это исключительный случай. Поэтому не удивительно, что Закон РА “О свободе информации” считается одним из лучших в Европе.

Закон “О свободе информации” регулирует основные правоотношения в сфере свободы информации, в том числе определяет порядок обеспечения доступности и гласности сведений, порядок и сроки предоставления информации, перечень органов, на сведения которых распространяется Закон, условия ограничения свободы информации и т.д.

В Армении право каждого искать и получать информацию закреплено

статьей 6 Закона “О свободе информации”, которая предусматривает, что каждое лицо имеет право знакомиться с искомой им информацией и (или) в установленном законом порядке обращаться с запросом к обладателю информации с целью получения информации и получать эту информацию.

Закон “О свободе информации” действует более семи лет, однако практика его применения еще не достигла должного уровня. Определенные законом основные задачи многочисленны и разнообразны. Ниже представлены самые ключевые из них, которые требуют срочного решения для полного обеспечения права на свободу информации. Несмотря на то, что идея о свободе информации прочно вошла в систему государственного управления Армении, внедрены и продолжают внедряться новые процессы и программы, направленные на обеспечение прозрачности и публичности, в системе государственной власти существует множество преград, которые существенно мешают прозрачности, осуществлению результативной связи «правительство – общество».

Основной проблемой является отсутствие у многих должностных лиц культуры работать открыто. Большинство чиновников еще не воспринимают предоставление информации как одну из своих основных обязанностей. Часто по отношению к заявителям применяется дискриминационный подход.

Часть 3 статьи 3 Закона “О свободе информации” устанавливает круг лиц и органов, на которые распространяется Закон “О свободе информации”. Это:

- органы государственной власти;
- органы местного самоуправления;
- государственные учреждения;
- организации, финансируемые из государственного бюджета;
- организации общественного значения;
- их должностные лица.

Как видим, согласно законодательству РА, частные организации, оказывающие общественные услуги, также включены в этот список. Это очень важный фактор, который усиливает эффективность Закона “О свободе информации”. По традиции право на свободу информации связывается с получением сведений из источников, включенных в вышеупомянутые первые четыре пункта, поскольку свобода информации призвана обеспечить прозрачность государственной власти. Но

государство постепенно делегирует управление рядом общественно важных сфер (энергетика, транспорт, связь, водоснабжение и т.д.) частному сектору. Однако информация, касающаяся этих сфер, отнюдь не теряет свою важность и необходимость для людей. Отметим, что законы лишь немногих стран настолько расширили круг обладателей информации.

Таким образом, обладателями информации считаются фактически все органы законодательной, исполнительной и судебной властей и их должностные лица, а также организации общественного значения и любая частная организация, финансируемая из бюджета Армении.

Следующая проблема – недоступность официальной информации. С одной стороны государственные органы не предпринимают достаточных действий для того, чтобы имеющаяся в их распоряжении информация стала доступной для общества; с другой стороны – правительственные органы не дают должного хода процессу предоставления информации по запросам лиц. Иногда люди не имеют возможности участвовать в заседаниях старейшин общины из-за отсутствия своевременной и надлежащей информации о месте и времени их проведения. В некоторых общинах решения старейшин и руководителей общины принимаются под завесой тайны. Запросы лиц или организаций о получении копий этих решений необоснованно отклоняются или остаются без ответа. Решения принимаются за закрытыми дверями, а после принятия продолжают оставаться в кабинетах служащих под замком. Решением этой проблемы может стать безусловное соблюдение обладателями информации норм статьи 7 Закона “О свободе информации” со стороны обладателей информации.

Статья 7 Закона определяет отношения, связанные с обеспечением доступности и гласности сведений. Ее первая часть устанавливает обязанность обладателя информации разрабатывать порядок передачи им сведений и делать этот порядок доступным. Во 2-й части статьи 7 отмечается, что обладатель информации безотлагательно публикует или иным доступным способом извещает общественность об имеющихся в его распоряжении сведениях, обнародование которых может предотвратить угрозу государственной и общественной безопасности, общественному порядку, здоровью и нравственности общества, правам и свободам других лиц, окружающей среде и собственности лиц. В этом случае авторы и законодатель учитывают интересы общества, обязывая обладателя информации безотлагательно, то есть сразу, как только появится такая необходимость, обеспечить распространение информации.

Статья 7 так же регулирует публикацию информации по собственной инициативе ее обладателя и устанавливает перечень сведений, которые должны быть опубликованы. Согласно этой статье, обладатель информации не реже одного раза в год должен публиковать сведения об осуществляемых для общества работах и услугах, о бюджете, о формах письменных запросов с инструкцией по их заполнению, о порядке приема на работу и вакантных рабочих местах и т.д. Перечень включает 13 типов сведений, обязательных для публикации.

Кстати, изменения, вносимые в вышеупомянутый перечень сведений, так же должны быть опубликованы в десятидневный срок после их внесения.

Закон также устанавливает, что эти сведения должны публиковаться в доступной для общественности форме, а в случае наличия у обладателя информации Интернет-страницы – и на ней (статья 7, часть 5).

Следует отметить, что в основном требования статьи 7 Закона выполняются частично: Анализ Центра Свободы Информации показал, что за исключением некоторых обладателей информации, все другие не исполняют требование закона – хотя бы раз в год опубликовывать имеющуюся в их распоряжении информацию, включая ее вывешивание в доступном для общества месте. Не осуществляется публикация информации, подлежащей обнародованию, годовых отчетов и отчетов о текущей деятельности государственных органов путем вывешивания, размещения на Интернет-сайтах или другими доступными способами, установленными Законом Республики Армения “О свободе информации”. Даже те ведомства, которые публикуют отчеты, не выполняют регулярно и систематически эти обязательства. Такая проблема существует особенно в органах местного самоуправления: дело в том, что у многих сельских общин даже нет доступа к Интернету, так что говорить о возможности публиковать и делать вышеуказанные сведения доступными, мягко говоря, несерьезно. Для решения этой проблемы Центр свободы информации предложил и уже запустил программу, в рамках которой в городах и сельских общинах разных регионов Армении устанавливаются информационные таблицы, где необходимая информация может быть опубликована. Дела обстоят намного лучше в органах государственного управления. Например, с октября 2009 г. в зданиях судов Армении установлены так называемые информационные киоски “Даталекс”. С помощью этих киосков граждане могут ознакомиться с необходимыми нормативными актами и судебными делами, а также с историей, статусом отдельных дел, хронологией и решениями суда по конкретным делам. Еще один яркий пример обеспечения доступности и гласности показала

Генеральная Прокуратура Армении: Центр свободы информации проанализировал материалы сайта Генеральной Прокуратуры и выявил несколько упущений в связи с опубликованием вышеуказанной информации. Работники Прокуратуры очень быстро отреагировали, пересмотрели сайт, и спустя буквально два дня после опубликования статьи все указанные упущенные сведения были добавлены. Таким образом, свобода информации стала неотъемлемой частью деятельности Генеральной Прокуратуры Армении.

Одна из серьезнейших преград на пути к свободному доступу к информации – это нарушение сроков, установленных Законом. Необходимо, чтобы все авторы запросов на получение информации получали ответ в установленный законом срок. При отсрочке ответа необходимо в пятидневный срок проинформировать заявителя о сроке и причинах отсрочки. Практика показывает, что установленный Законом срок для предоставления информации реалистичен. Однако, если государственные органы и их руководители не имеют политической воли и/или необходимых знаний, предоставление информации без оснований затягивается, ответы бывают неполными, или запрос просто игнорируется, поскольку ответственные сотрудники считают, что ответ на него не обязанность, а сверхурочная работа. Закон “О свободе информации” определяет сроки, в течение которых обладатель информации обязан предоставлять ответ на запрос. Так, согласно статье 9 Закона, ответ на устный запрос дается в устной форме немедленно или в как можно более сжатый срок после получения запроса. Ответ на письменный запрос предоставляется в течение пяти дней после получения запроса, а если для предоставления указанных в письменном запросе сведений необходимо выполнение дополнительной работы, то эти сведения предоставляется заявителю в 30-дневный срок, о чем заявитель письменно извещается в пятидневный срок после получения запроса с указанием причин отсрочки и окончательного срока предоставления информации. Отметим, что, если указанная в письменном запросе информация опубликована, то сведения о средстве, месте и сроке данной публикации предоставляется заявителю в течение пяти дней после получения запроса.

Важным является требование обосновывать отсрочку, поскольку это исключает произвольную задержку ответа.

В 2007 г. Центр свободы информации провел опрос журналистов с целью выявить, соблюдают ли обладатели информации установленные законом сроки. Лишь 27% опрошенных журналистов заявили, что получили ответ на письменный запрос в течение пяти дней. Это довольно низкий

результат, демонстрирующий, что закон соблюдается только в 27% случаев. 16% опрошенных заявили, что ответ на письменный запрос они получили в течение 1-3 месяцев. А 10% журналистов заявили, что их запросы вообще остались без ответа.

Следующий пример еще более ярко демонстрирует ситуацию с соблюдением предусмотренного законом срока реагирования на запросы. В июне 2010 г. Центр свободы информации направил письменные запросы во все 12 административных округов Еревана с просьбой предоставить информацию о платных автостоянках. Из 12 административных округов только четыре ответили на запрос Центра свободы информации в течение установленного пятидневного срока. Все остальные округа, кроме округа Кентрон, ответили в течение 7-9 дней. А ответ административного округа Кентрон Центр Свободы Информации получил через 3 недели.

В некоторых случаях свобода информации может быть ограничена. Но любое ее ограничение должно быть предусмотрено законом. Оно должно быть направлено на защиту законных прав граждан, быть необходимым для защиты этих целей, то есть должно быть оправданным. И, наконец, ограничение должно быть необходимым в условиях демократического общества. Абсолютное ограничение неприемлемо.

Одним из основных принципов свободы информации является то, что круг этих ограничений должен быть исчерпывающим и должен быть предусмотрен законом. Статьей 8 Закона определяются все ограничения свободы информации. Не подлежат огласке сведения, которые содержат государственную, служебную, банковскую, коммерческую тайну, нарушают тайну личной и семейной жизни, в том числе тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений человека, содержат не подлежащие огласке данные предварительного следствия, раскрывают обусловленные профессиональной деятельностью данные, требующие ограничения доступа (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна), нарушают авторские права и (или) смежные права.

Статья 8 Закона Республики Армения “О свободе информации” также отмечает, что если часть запрашиваемой информации содержит данные, предоставление которых не осуществляется в соответствии с законом, то сведения предоставляются по остальной части запроса.

Обеспечение полноценных ответов на запросы лиц все еще остается одной из главных задач правительства. Учитывая большое число

встречающихся в практике «немых» отказов (запросы, оставшиеся без ответа), правительство должно достичь того, чтобы ответы на все запросы информации получили ответ в порядке, установленном законом. Если обладатель информации отказывается в ее предоставлении, то он должен четко указать основания такого решения и представить их в письменной форме. Это поможет уменьшить число необоснованных отказов.

Причиной незаконного отказа очень часто становится отсутствие единого порядка предоставления информации Правительством Армении. На это обстоятельство часто ссылаются чиновники, которые не желают предоставлять требуемую информацию. Отметим, что в некоторых случаях суд отказывал в предоставлении информации, ссылаясь на отсутствие порядка предоставления информации в конкретном органе. Этот пробел на практике приводит к отсутствию системного подхода в предоставлении информации, когда в государственных органах информация не обрабатывается, не собирается, не классифицируется и не сохраняется в единой системе.

Следует отметить, что по инициативе Центра свободы информации был разработан пакет изменений к Закону “О свободе информации” с принятием которого будет решен ряд важных вопросов. Проект поправок предполагает снятие с Правительства Армении обязанности принимать подзаконные акты, обеспечивающие применение права на свободу информации. Вместо этого, вопросы, которые должны были регулироваться подзаконными актами, будут регулироваться самим Законом. Это положит конец разногласиям и порочной практике отказа в предоставлении информации на основании отсутствия подзаконных актов.

Серьезным препятствием в обеспечении общественного доступа к информации является недостаточная информированность граждан и чиновников о праве на свободу информации. Были случаи, когда Центр свободы информации был вынужден давать разъяснения о сроках предоставления ответа на запрос о получении информации или об установленных законом основаниях отказа и надлежащего обоснования, информировать о существовании вышеупомянутого, требуя от владельцев информации предоставлять в установленные сроки надлежащие ответы на запросы или обоснованные отказы.

Для решения этих задач Центр свободы информации периодически производит обучение граждан и представителей общественных учреждений, которое значительно повышает уровень их осведомленности о праве на свободное получение информации.

Отметим, что в последние годы в Армении состояние свободы информации улучшилось. Постепенно формируется культура работать открыто. Публичность и открытость воспринимаются в качестве важнейших критериев повышения качества управления. Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, часть чиновников начала осознавать, что своевременное и надлежащее предоставление информации, а также принцип работать открыто, выгодны им самим. Это повышает рейтинг организации.

Во-вторых, граждане стали более информированными о своих правах. После принятия Закона, ряд местных и международных организаций организовал обучение чиновников, журналистов и граждан принципам свободы информации. Только в течение 2008-2010 годов во всех областях Армении и в Ереване Центр свободы информации организовал 72 цикла обучения для 2.500 чиновников и представителей гражданского общества. В результате повышения информированности граждане стали более настойчивы и теперь не удовлетворяются лишь устными просьбами, а могут с помощью надлежащего письменного запроса получить необходимую информацию. Если в прошлом граждане путали запрос информации с заявлением или жалобой, то теперь многие, обратившиеся в Центр свободы информации, четко представляют, что такое запрос, и на какие вопросы они хотят получить ответ. Некоторые граждане, прежде чем обратиться в Центр свободы информации, сами обращались в органы государственного управления и местного самоуправления с запросами информации, но, не получив ответа, связывались с Центром свободы информации.

В-третьих, гражданское общество с помощью различных механизмов общественного контроля пытается сделать органы управления подотчетными. Отличным механизмом общественного контроля является опубликование Центром свободы информации ежегодного “черного списка”. В список включаются чиновники, которые избегают ответов на запросы, предпочитают действовать в темных коридорах и скрывать свои действия от общества. Другой механизм – это ежегодная церемония “Золотой ключ - ржавый замок”, во время которой руководителям ведомств, которые в течение года действовали открыто, вручается золотой ключ, а тем, кто работает тайно – ржавый замок.

В-четвертых, в продвижении свободы информации значительную роль сыграли также судебные прецеденты. Начиная с 2005 г. в Армении по инициативе Центра свободы информации было рассмотрено 27 судебных дел о нарушении права свободы информации, 75% из которых имели

положительный исход (то есть в последствии ответчик-обладатель информации предоставил всю запрашиваемую информацию, в которой ранее было отказано).

Свобода информации и новые технологии

Не секрет, что новые технологии, в частности Интернет, играют большую роль в жизни чуть ли не каждого человека. В силу своей распространенности Интернет может быть полезен и в сфере свободы информации. Он предоставляет огромные возможности для обеспечения доступности информации. Во-первых, Интернет дает возможность обращаться с электронными запросами к обладателям информации и соответственно получать ответы. Во-вторых, Интернет дает возможность обладателям информации активно, по собственной инициативе, публиковать информацию на официальных веб-сайтах. Таким образом не только обеспечивается доступность информации для граждан, но и выполнение требования Закона с минимальными тратами сил и времени.

Сегодня уже одним из актуальных вопросов является вопрос о рассмотрении запросов, полученных электронным путем. Отметим, что эти запросы тоже подлежат обязательной регистрации. Системы электронного управления некоторых государственных органов дают возможность регистрировать запросы, полученные через Интернет, также как и письменные запросы. Отсутствие системы электронного управления не может служить причиной отказа в регистрации запросов. В этом смысле муниципалитет Еревана имеет довольно хороший и поучительный опыт. Здесь в целях улучшения диалога между государственными органами и гражданами, обмена информацией и качества обслуживания граждан идет процесс внедрения эффективных систем электронного управления для обслуживания граждан.

Интернет дает возможность сделать работу органов государственного правления более эффективной в целом и обеспечить открытость конкретной структуры в частности. Ярким примером того, как работа государственных органов стала более открытой и публичной при помощи передовых технологий, является “система Малбери” (Mulberry System), преимущества которой описаны ниже.

Преимущества “системы Малбери”:

1. Ускорились обмен документами и доставка документов гражданам.
2. Полностью отображаются функции государственных органов, сроки

окончания и исполнители проектов, а также списки всех входящих и исходящих документов. Например, руководитель отдела или аппарата с помощью “системы Малбери” может видеть, в каком состоянии находится документация. Это позволяет повысить чувство ответственности чиновников перед обществом.

3. Упрощена работа с документами.
4. Стала доступной информация об учете заявлений граждан. То есть, каждый заявитель получает уведомление о своем заявлении с кодом, который в любое время позволяет узнать на каком этапе находится рассмотрение запроса.
5. Можно оперативно получать документы, экономить время.
6. Улучшилось качество документов.
7. Система доступна и для граждан: они могут следить за этапами рассмотрения своих заявлений, где бы они не находились.

Однако в правовом регулировании реализации права на свободу информации с помощью Интернета есть недоработки: Закон Армении “О свободе информации” предусматривает возможность электронного запроса, но не регулирует порядок подачи электронного запроса и порядок ответа на электронный запрос. Во-первых, Закон предусматривает наличие электронной информации (статья 3 Закона). Во-вторых, в соответствии со статьей 10, “за предоставление сведения плата не взимается при предоставлении сведения по электронной почте (сети Интернет)”. То есть, закон предусматривает возможность ответа на запрос по Интернету. Но практика применения Закона показывает, что у чиновников другое отношение к электронным запросам: яркий пример - судебное дело «Центр свободы информации и газета “Аравот” против Лорийского региона РА». Глава Лорийского региона не ответил на электронный запрос журналиста газеты “Аравот”. В последствии “Аравот” вместе с Центром свободы информации обратились в суд, но дело было проиграно. Иск “Аравот” и Центра свободы информации был отклонен по той причине, что суд решил, что электронный запрос не считается официальным. Таким образом, поскольку законом не регулируется порядок подачи электронного запроса, порядок и сроки ответа на электронный запрос, в ряде случаев нарушается и право на свободу информации. Как уже было упомянуто, по инициативе Центра свободы информации был разработан пакет изменений к Закону “О свободе информации”. При принятии этих изменений решится и вопрос электронного запроса, поскольку пакетом изменений предусматривается установить порядок подачи электронного запроса и порядок и сроки ответа на него.

Обжалование нарушения права на свободу информации

В заключение несколько слов о том, как можно обжаловать нарушения права на свободу информации. Статья 11 закона гласит, что отказ в предоставлении информации может быть обжалован в уполномоченном органе государственного управления (вышестоящей инстанции) или в суде.

Обжалование в вышестоящей инстанции может иметь положительные результаты. Надлежащий контроль вышестоящего должностного лица может существенно уменьшить число правонарушений и несправедливых решений. Суды тоже не исключение. В ряде случаев решение Административного суда было обжаловано в вышестоящей инстанции, которой в этом случае является президент Административного суда. В одном случае обжалование имело положительный, во втором отрицательный исход.

Обжалование в суде. Судебная система обеспечивает надзор над остальными двумя ветвями власти – исполнительными и законодательными органами. Она призвана ликвидировать произвол и нарушение прав человека, констатируя правонарушение и наказывая виновных. То есть надлежащая судебная защита права на свободу информации может играть важнейшую роль в обеспечении и осуществлении этого права.

Процесс защиты и восстановления права на свободу информации в судебном порядке начался еще в 2001 году, то есть еще до принятия Закона Республики Армения “О свободе информации”. В 2001-2003 годах было зарегистрировано шесть судебных дел о свободе информации. В двух случаях суд удовлетворил требования истца частично, а остальные дела имели отрицательный исход.

После принятия Закона “О свободе информации” в 2003-2006 годах по инициативе различных общественных организаций было рассмотрено одиннадцать судебных дел о свободе информации, десять из которых имели положительный исход, а один иск был удовлетворен частично. В общем, судебная практика, связанная с вопросами свободы информации 2001-2006 годов выглядит так: 17 судебных дел были возбуждены и завершены; из них десять имели положительный исход, пять имели отрицательный исход и три иска были удовлетворены частично.

Общая статистика 2007-2010 годов такова: из 18 возбужденных и завершенных дел восемь исков были полностью удовлетворены, пять удовлетворены частично, а четыре были отклонены, одно дело было

прекращено без рассмотрения по существу.

Любое судебное дело о свободе информации само по себе имеет огромное значение. Независимо от конечного исхода, судебные дела широко освещаются средствами массовой информации. Таким образом, они удостоиваются внимания граждан и должностных лиц, увеличивая информированность о праве на свободу информации. Кроме того, судебные дела выполняют функцию предотвращения нарушений права свободы информации. Они – своеобразное предупреждение должностных лиц о том, что в случае препятствования осуществлению права на свободу информации они должны будут ответить за это в суде.

Судебные дела с положительным исходом имеют также прецедентное значение. Судья, уважая своих коллег и принимая во внимание принятые ими решения, в аналогичных делах руководствуется существующими прецедентами.

Судебная практика, связанная с вопросами свободы информации, наличие таких дел и их положительный исход привели к определенному прогрессу. Несмотря на то, что граждане для защиты своего права на доступ к информации не обращаются непосредственно в суд или даже в организации, предоставляющие юридические услуги, уже было рассмотрено два судебных дела, в которых совместно с Центром свободы информации в качестве соистца выступает ежедневная газета “Аравот”. Для средств массовой информации судебные дела о свободе информации становятся средством защиты их права на получение информации. В судебной практике последних лет по вопросам доступа к официальной информации есть два важных прецедента.

Во-первых, в 2009 году Центр свободы информации подал иск в Административный Суд Армении на сельскую общину Елпин и ее руководителя за то, что последний не предоставил информацию о бюджете общины. В ходе этого дела впервые Административный суд решил привлечь должностное лицо к административной ответственности. В результате руководитель сельской общины Елпин был вынужден заплатить штраф в размере 50,000 драмов (100 евро максимальный размер штрафа) за отказ в предоставлении информации. Во-вторых, в ряде судебных дел о свободе информации суды отказывались привлечь должностных лиц к административной ответственности по той причине, что отсутствовал соответствующий протокол об административном нарушении. Наличие такого протокола установлено 151 и 152 статьями Административного Кодекса Республики Армения. Но проблема в том, что

законодательством не устанавливается полномочный орган, который имеет право составлять такой протокол. В результате страдает право на свободу информации, закрепленное Конституцией. Для решения этой проблемы в 2009 году Центр свободы информации обратился в Конституционный Суд с просьбой признать статьи 151 и 152 Административного Кодекса Республики Армения противоречащими Конституции. Конституционный Суд решил, что вышеуказанные статьи не противоречат Конституции, но существует законодательный пробел, и обратил внимание Национального Собрания Армении на эту проблему. В результате, Постоянная комиссия Национального Собрания по государственно-правовым вопросам разработала пакет изменений к Административному Кодексу и Кодексу об Административных Правонарушениях. Этими изменениями предлагается снять требование предъявления протокола об административном нарушении. В сентябре этого года эти изменения уже были приняты в первом чтении Национальным Собранием.

Ситуация в сфере свободы СМИ на Южном Кавказе

Обзор ситуации со свободой средств массовой информации в Грузии

Шорена Шавердашвили¹

В 2010 году международная надзорная организация “Репортеры без границ” (RSF) со штаб-квартирой в Париже понизила рейтинг Грузии с 71-го места в 2009 году до 99-го в своем индексе свободы средств массовой информации. Прежде чем подробно объяснить, почему за 12 месяцев так резко снизился показатель свободы средств массовой информации в Грузии, позвольте мне начать с хорошей новости.

Владение средствами массовой информации и их прозрачность

Прозрачность и владение являются самыми жгучими вопросами в отношении средств массовой информации в Грузии. После двухгодичной кампании, организованной гражданским обществом и группами поддержки средств массовой информации на внутреннем и международном уровнях, 26 октября 2010 года спикер парламента Давит Бакрадзе объявил, что в течение двух следующих недель грузинские законодатели подготовят новый законопроект, который, как он обещал, сделает полностью прозрачной принадлежность средств массовой информации тому или иному владельцу. Бакрадзе сказал, что по этому законопроекту офшорным компаниям запретят либо владеть медийными компаниями в Грузии, либо скрывать информацию об их собственниках и учредителях. Президент Михаил Саакашвили приветствовал эту инициативу, назвав ее частью “новой волны демократических реформ”, о проведении которых он объявил в 2008 году.

7 декабря 2010 года парламент проголосовал за законопроект в первом чтении. Ожидалось, что второе чтение состоится в начале марта 2011 года. Однако из-за разногласий между проправительственными и оппозиционными законодателями слушания были отложены². Задолго до заявления, сделанного Бакрадзе, работу над аналогичным законопроектом начала группа в составе нескольких независимых экспертов в области средств массовой информации и юристов. Предложения этой группы носят более комплексный характер и касаются не только вопросов

1 Главный редактор журнала «Либерали», член Попечительского совета Общественного вещателя Грузии (ОВГ).

2 Закон был принят во втором и третьем (окончательном) чтениях 8 апреля 2011 г. (Прим. редактора)

прозрачности в отношении владения средствами массовой информации, но и других вопросов, таких как облегчение доступа к общественной информации, в последнее время вызывающих все большую озабоченность грузинских журналистов.

Основная идея такого комплексного подхода состоит в том, что законодатели должны подготовить весь спектр законов, которые касаются вопросов прозрачности в отношении владения и финансирования СМИ, а также свободы доступа к общественной информации. В противном случае отдельные поправки не смогут обеспечить реальные изменения. Вот почему группы гражданского общества настаивают на принятии комплексного пакета законов, которые также будут включать меры по ускорению рассмотрения судами дел об отказе государственных чиновников или ведомств предоставить доступ к общественной информации и отмене взимания судебных издержек при рассмотрении таких дел. Такой пакет также включает вопросы лицензирования и конфликта интересов в средствах вещания и нацелен на принятие четких правил размещения рекламы в средствах массовой информации. Подводя итоги, следует сказать, что инициатива правительства Грузии безусловно заслуживает похвалы, но многие медиа-активисты по-прежнему опасаются, что этой меры будет недостаточно для обеспечения полной прозрачности в отношении владения средствами массовой информации и что потребуются дополнительные меры для улучшения положения в грузинских средствах массовой информации и ликвидации правовых лазеек.

Налоговая амнистия для телевизионных станций

В 2010 году появилась еще одна инициатива правительства, касающаяся средств массовой информации. 2 июля законодатели проголосовали за списание долгов, накопленных телевизионными станциями на 1 марта 2010 года. Сначала президент Саакашвили представил это предложение как средство облегчения налогового бремени региональных вещательных компаний. Затем в течение недели это предложение было преобразовано в более широкий пакет, охватывающий как региональные, так и общенациональные телевизионные станции, включая “Рустави-2”, “Имеди” и “Общественный Вещатель Грузии” (ОВГ). В целом законопроект предусматривает списание долгов в размере 36 млн. лари (16 млн. евро). Несмотря на требования групп гражданского общества, правительство не обнародовало сведений о том, сколько задолжала государству каждая из компаний.

В Грузии работают около 35 телевизионных станций, из которых восемь расположены в Тбилиси. Считается, что задолженность региональных телевизионных станций в целом составляет около двух миллионов лари (889 тыс. евро) или 5,5 процента списываемой суммы. На этот момент ОВГ сообщил, что должен государству девять миллионов лари (четыре миллиона евро). По сей день остается неясным, кто должен еще 25 млн. лари. Однако есть основания полагать, что это “Рустави-2” и “Имеди”, две телевизионные станции, которые находятся под сильным влиянием правительства.

Хотя в принципе списание долгов региональных вещательных компаний является хорошей идеей, достойно сожаления, что эта мера послужила прикрытием для оказания помощи частным общенациональным вещательным компаниям, которые выступают в роли неофициального рупора правительства. В результате эта инициатива еще больше усугубила существующий на рынке телевидения дисбаланс, где с одной стороны – мелкие независимые вещательные компании, которые борются за выживание и платят налоги, а с другой стороны – крупные общенациональные компании, которые не платят налоги, но все равно получают помощь просто потому, что хорошо служат правительству.

Индексы и остальные проблемы

За последние два года положение с доступом к общественной информации ухудшалось, и это нашло отражение в снижении рейтинга Грузии в индексе свободы средств массовой информации. Если ранее труднее всего было получить информацию в министерствах внутренних дел и обороны, то сегодня только два из десяти обращений за общественной информацией, зарегистрированных в мэрии Тбилиси или министерстве финансов, обрабатываются в срок и на них дается прямой ответ. Что касается остальных восьми, требуемую информацию обычно удается получить после затяжных судебных разбирательств, которые могут длиться до двух лет.

Грузинская национальная комиссия по коммуникациям

Национальная регулирующая комиссия по коммуникациям Грузии (НРКК), которая работает в соответствии с нуждами или пожеланиями правительства, сама по себе представляет проблему. Председателем НРКК является Иракий Чиковани, которому ранее принадлежали 30 процентов компании “Рустави-2”. Основные функции НРКК состоят в регулировании вопросов, связанных с лицензированием, и осуществлении

надзора за исполнением вещательными компаниями Грузинского кодекса поведения вещателей, а также норм журналистской работы. Она также обязана обеспечивать исполнение Закона о вещании и других законодательных актов, относящихся к средствам массовой информации, а также правил рекламной деятельности. Согласно различным отчетам о расследованиях, НРКК не выполняет ни одну из этих функций самостоятельно³.

За последние шесть лет было подано десять заявок на получение частот для телевещания. Тем не менее, не считая одного заметного исключения⁴, НРКК не удовлетворила ни одну заявку на том основании, что она ожидает результатов общенационального опроса, которые, как ожидается, помогут выявить, какие радио или телевизионные программы больше всего желает получить грузинский народ⁵. Это объяснение дается всем, кто подал заявки после того, как в 2004 году был проведен последний опрос слушателей и зрителей⁶.

В своем последнем годовом отчете⁷ НРКК утверждает, что в 2009 году она выдала 14 лицензий. Большинство этих лицензий было выдано телекоммуникационным компаниям, таким как «Ахали Кселеби» (Akhali Qselebi), «Глобал Уан» (Global One), или «Рэйлуэй Телеком» (Railway Telecom). Еще две лицензии были выданы телевещательным компаниям «Маэстро» и «Реал ТВ». Будучи компанией кабельного телевидения, «Маэстро» не просила о лицензии на использование частот. Лицензия была ей нужна для учета изменений, внесенных в ее программу передач. В отличие от того, как она поступила с другими телевизионными компаниями, НРКК не вспомнила об отсутствии результатов недавних опросов аудитории и не отказала в просьбе «Реал ТВ» выдать лицензию на вещание. Это и тот факт, что, по мнению многих, «Реал ТВ» вещает под эгидой Министерства внутренних дел, дает основания полагать, что мы сталкиваемся с весьма избирательным подходом НРКК.

Хотя общенациональные вещательные компании допускают

3 См., например, отчеты независимой телевизионной студии «Монитор» и журнала «Либерали».

4 Реал ТВ (см. ниже).

5 5 апреля 2011 года НРКК провела заседание правления, во время которого были обнародованы долгожданные результаты опроса общественного мнения. (прим. ред.)

6 По Закону о вещании опросы слушателей и зрителей должны проводиться каждые два года.

7 Имеется на английском языке: http://www.gncc.ge/files/3100_3389_682251_Annual_Report_2009-eng.pdf

многочисленные нарушения Закона о вещании, как в отношении норм этики, так и правил рекламы (вещательные компании часто допускают превышение предельного времени рекламы или заключают незаконные соглашения о спонсорстве с правительственными ведомствами), на такие нарушения НРКК не реагирует. Только если будет предпринята серьезная попытка деполитизировать НРКК и дать ей работать в качестве независимого регулятора можно будет установить правила честной игры на грузинском телевизионном рынке.

Политика “обязательного включения”

Еще одним вопросом, который был вновь поднят в последнее время и который приобретет еще большую актуальность в предстоящие месяцы, стал вопрос о реализации жизнеспособной политики обязательного включения передач в пакет ретрансляции (must-carry). Что означает такая политика? Большинство кабельных систем делят программы своего канала на три или четыре основных пакета. Согласно правилам must-carry поставщик услуг кабельного телевидения обязан осуществлять ретрансляцию передач телевизионных компаний, имеющих местные лицензии, если только местные телевизионные компании не решают добиваться согласия на ретрансляцию и требовать возмещения, в случае чего поставщик услуг кабельного телевидения имеет право отказать в передаче программ канала. Кроме того, компании кабельного телевидения обязаны предлагать абонентское пакетное соглашение, которое предусматривает вещание таких каналов по более низким тарифам, чем обычные тарифы для абонентов. “Обязательное включение” является привилегией, предоставляемой телевизионным каналам, но не кабельным компаниям. Кабельная компания не имеет права ссылаться на правила must-carry, чтобы требовать для себя право передавать программы компании против желания последней.

Реализация такой политики будет гарантировать, что региональные вещательные компании получают возможность передачи своих программ без необходимости получать прямое или косвенное разрешение местных властей.

Еще один важный вопрос состоит в том, что лицензии должны выдаваться в соответствии с техническими параметрами, а не контентом. Другими словами вещательные компании должны проходить лицензирование, только если они используют какую-либо частоту, которая является ограниченным ресурсом. Если кабельные каналы или независимые телевизионные студии хотят создавать свой собственный контент и

распределять его через различных операторов, регулятор должен выдавать им соответствующее “разрешение” или “автоматическую лицензию”.

Монополизированный рынок

Телевизионные станции в Грузии традиционно финансируются либо олигархами, либо группами политических интересов. Вследствие этого они служат орудием в руках политиков или бизнесменов с политическими амбициями. Поскольку электронные средства массовой информации не являются медийным бизнесом, который зависит от действия рыночных, а не политических сил, они навязывают странные стандарты на рынке рекламы в средствах массовой информации. Весь рынок средств массовой информации контролируют национальные телевизионные компании, которые устанавливают цены на рекламу и распределяют доли рынка. Это означает, что печатные, радио и сетевые средства массовой информации вынуждены работать не в свободной рыночной среде, где обычно доминирует честная конкуренция, а на монополизированном рынке, где крупные игроки (то есть телевизионные компании) контролируют потоки доходов от рекламы.

Крупные рекламные агентства контролируются бизнес-группами, близкими к правительству, и между ними и правительством существуют симбиотическая связь: правительство покупает услуги в основном у этих агентств, которые в свою очередь получают самую большую часть доходов от рекламы. Правительство не только контролирует медийный бизнес, оно же является и крупнейшим игроком на рынке рекламы.

Новые средства массовой информации

Конечно, большие надежды связаны с новыми средствами массовой информации. Интернет в основном остается нерегулируемым и свободным, и грузинские средства массовой информации стремятся создавать собственные интернет-сайты, разрабатывать собственный аутентичный контент и увеличивать свои аудитории. Также следует отметить появление новых изданий на основе сети и расширение грузинской блогосферы. Тем не менее, в среднем проникновение Интернета в Грузии остается на низком уровне в 25 процентов, а рынок рекламы в Интернете все еще крайне незначителен по объему. Чтобы новые средства массовой информации набрали силу и влияние, они должны стать привлекательными для рекламодателей. Это означает, что первым шагом должно стать расширение охвата Интернета.

Свобода СМИ в Армении: законодательные изменения и практика

Ашот Меликян¹

Как известно, начиная с 2002 года международные правозащитные организации - в частности, "Фридом Хаус" - относят армянские СМИ к категории несвободных. При этом учитываются так и правовые, как и политические и экономические условия, влияющие на деятельность медиа. В зависимости от наличия позитивных подвижек или проявления регрессивных тенденций, а нередко и с учетом их соотношения. рейтинг армянских СМИ может несколько подниматься или снижаться (например, 20 октября 2010 международная журналистская организация "Репортеры без границ" опубликовала результаты своего очередного исследования, где Армения по уровню свободы медиа переместилась со 111-го на 101-ое место в мире), но, в целом, все равно приходится констатировать, что армянские СМИ несвободны.

Результаты проведенных нами исследований за 2010 год позволяют утверждать, что политическая среда страны оказывает весьма сильное негативное воздействие на деятельность СМИ, их содержание во многом обусловлено интересами властей и отдельных политических сил. Законодательство, регулирующее деятельность СМИ, в целом, нуждается в совершенствовании, а Закон РА "О телевидении и радио" - в кардинальном изменении. Что же касается финансово-экономических условий деятельности СМИ, то здесь, как и в сфере бизнеса вообще, не сформировалось подлинно рыночных отношений, нет достаточных условий для добросовестной и справедливой конкуренции. Объемы поступления рекламы, а также разного рода спонсорской поддержки во многом зависят от степени лояльности или близости СМИ к правящей элите.

В условиях сращения бизнеса и власти медиа пытаются приспособиться к этим реалиям. По сути, обслуживая интересы правящих кругов или оппозиционных сил, СМИ превращаются в составную часть политической системы страны. Так, вещательные СМИ практически полностью контролируются властями. Печатные издания с их крайне низкими тиражами (в среднем 3-4 тысячи экземпляров) и, соответственно, незначительным влиянием разделены по разным политическим и олигархическим лагерям. По сравнению с традиционными медиа более

1 Председатель Комитета по защите свободы слова (г. Ереван)

свободны интернет-издания, и они интенсивно развиваются, но по мере этого развития здесь также проявляются тенденции разделения на указанные выше лагеря.

Тем не менее, как мы уже отметили, в рейтинге “Репортеров без границ” Армения по уровню свободы СМИ поднялась на 10 пунктов. В день публикации этих результатов ряд армянских изданий, а также радиостанция “Свобода” попросили меня прокомментировать - с чем может быть связана такая оценка и действительно ли ситуация в области СМИ улучшилась? Конечно, комментировать результаты своего исследования должны его авторы. Но я в своих ответах выдвинул предположения о том, что, скорее всего, на такую оценку повлияли следующие обстоятельства: 1) в нынешнем году в Армении наконец-то осуществлена декриминализация оскорбления и клеветы, то есть ответственность за эти правонарушения перенесена из Уголовного кодекса в сферу регулирования Гражданского кодекса РА; 2) в стране начат процесс перехода с аналогового вещания на цифровое, и в формальном смысле осуществлены необходимые для этого подготовительные мероприятия - разработана Концепция цифровизации вещания, изменен Закон “О телевидении и радио”, объявлены конкурсы по лицензированию вещания; 3) государство предприняло попытку упорядочить трансляцию телепередач и фильмов эротического характера, а также содержащих сцены ужаса и явного насилия; 4) за последнее время заметно сократилось число нарушений прав журналистов и СМИ.

Но если ограничиться констатацией лишь этих фактов (или их интерпретацией), картина получится слишком радужной и, в целом, не соответствующей действительности. В конце концов правда состоит в том, что несмотря на 10-пунктный прогресс по рейтингу “Репортеров без границ”, Армения по свободе СМИ все же находится на 101 месте среди 178 стран, то есть значительно ниже среднего уровня. Кстати, публикация этих данных совпала по времени с проходившим тогда в Ереване форумом Совета Европы “Во имя будущего демократии”, и участвовавший в нем генеральный секретарь СЕ Торберн Ягланд в интервью журналистам заявил: “В этой стране (имелось в виду в Армении – А. М.) существуют проблемы со свободой выражения”. Что же касается обстоятельств, о которых говорилось выше и которые слишком большие оптимисты представляют в исключительно позитивном свете, то и здесь существуют серьезные проблемы, требующие своего решения. Рассмотрим эти вопросы чуть более подробно и в той же последовательности.

Итак, сначала о декриминализации оскорбления и клеветы. 18 мая

Национальное Собрание РА приняло пакет законопроектов, согласно которым были упразднены две статьи УК РА - 135 (“Клевета”) и 136 (“Оскорбление”) и вместо них порядок и условия возмещения ущерба по этим правонарушениям установлены в Гражданском кодексе. Этот пакет, вступивший в силу еще с 2009 г., был подвергнут острой критике со стороны ряда журналистских объединений страны. В частности, эксперты, положительно оценивая декриминализацию оскорбления и клеветы, тем не менее отмечали, что, например, законопроект “О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс РА” не давал четкого определения оскорбления и клеветы, не содержал механизмов, исключающих произвольное определение размеров возмещения морального ущерба. А предусматриваемые штрафы были поистине драконовскими, и в случае их применения в отношении СМИ, особенно печатных, последние оказались бы на грани банкротства. Они, эти штрафы, в условиях несостоявшейся независимости судебной системы могли стать эффективным оружием в руках политиков и чиновников, воспринимающих любую критику в свой адрес как оскорбление или клевету, для сведения счетов с неугодными журналистами и СМИ. После принятия этого законопроекта в первом чтении состоялись парламентские слушания, на которых было решено сформировать рабочую группу для совершенствования документа. В ее состав вошел и эксперт нашего Комитета. В процессе работы многие положения, вызывавшие тревогу в журналистском сообществе, были либо изъяты, либо изменены и доработаны. Таким образом, пакет законопроектов в том виде, в котором он был окончательно принят парламентом, оценивается достаточно позитивно.

Тем не менее, существует озабоченность по поводу практического применения законодательства, касающегося оскорбления и клеветы. Как уже отмечалось, в условиях несовершенства судебной системы принудительные опровержения и штрафы могут быть использованы в качестве “дубинки” против свободы слова и СМИ. Кроме того, по мнению ряда местных экспертов, пока в Уголовном кодексе остается в нынешнем своем виде статья 333 (“Ложный донос”), формулировки которой мало чем отличаются от содержания упраздненной статьи о клевете, над СМИ всегда будет висеть угроза привлечения к уголовной ответственности. Об этом журналистские организации предупреждали еще в период обсуждения упомянутого пакета законопроектов. Но их голос не был услышан.

Между тем, в квартальных докладах нашей организации за нынешний год описывается случай с фотожурналистом Гагиком Шамшяном, который при выполнении своих профессиональных обязанностей у здания

Прокуратуры РА подвергся нападению со стороны следователя, а потом, в ходе следствия, весьма странным образом превратился из потерпевшего в обвиняемого. Именно по упомянутой выше статье - ложный донос. Несмотря на наличие видеозаписи с камер внешнего наблюдения Прокуратуры РА и свидетельства очевидцев, следствие пыталось убедить всех, что никто не наносил ударов по голове журналиста и что он посредством ложного доноса скомпрометировал следователя. Против журналиста возбудили уголовное дело, которое впоследствии было прекращено “в связи с изменившимися условиями”. Но в этой истории наглядно проявилось, как статья УК РА “Ложный донос” может заменить собой упраздненную статью о клевете.

К нарушениям прав журналистов и СМИ мы еще вернемся. Но прежде мне бы хотелось представить, пожалуй, самую актуальную проблему медиа-сферы страны - перехода от аналогового вещания к цифровому. В Армении дан старт этому процессу. Правительством страны ровно год назад была утверждена “Концепция перехода на цифровую систему теле- и радиовещания”, разработанная специально созданной межведомственной комиссией. А 12 мая 2010 г. был введен в обращение законопроект “О внесении изменений и дополнений в Закон РА “О телевидении и радио”, призванный, по замыслу авторов, регулировать отношения в вещательной сфере в новых условиях - применения цифровой технологии.

Оба документа были подвергнуты острой критике со стороны местных журналистских, правозащитных и других общественных объединений. Критическое отношение к концепции и вещательному законопроекту активно выражали зарубежные эксперты, представители международных организаций. Было очевидно, что, во-первых, представленный законопроект не решал старые, но остающиеся злободневными проблемы, а именно: обеспечение независимости Национальной комиссии по телевидению и радио, а также Совета Общественной телерадиокомпании, проведение прозрачных и справедливых конкурсов, ограничение рекламы на Общественном телеканале и т. д. Во-вторых, из концепции дигитализации и законопроекта исходят новые угрозы и вызовы - дальнейшая коммерциализация телерадиокомпаний в ущерб гуманитарным аспектам деятельности, усиление процесса концентрации и монополизации в вещательной сфере, снижение уровня плюрализма СМИ, ограничение свободы слова и т. д.

Обо всем этом говорилось на многочисленных обсуждениях, организованных общественными объединениями, государственными структурами и международными организациями. В частности, 18 мая

2010 г. Ереванский офис ОБСЕ организовал семинар, на котором был представлен Анализ концепции перехода Армении на цифровое вещание, подготовленный по инициативе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ известными экспертами, профессорами Кетрин Найман-Меткалф и Андреем Рихтером. Чуть позже состоялись и парламентские слушания, посвященные обсуждению законопроекта "О внесении изменений и дополнений в Закон РА "О телевидении и радио".

Ожидалось, что после этих обсуждений авторы документа учтут мнения местных и зарубежных экспертов, международных организаций и внесут в него существенные изменения. Однако были сделаны лишь незначительные редакционные поправки, а по принципиальным вопросам - никаких уступок, в том числе по статьям, не касающимся цифровизации.

Так, в новом законе "О телевидении и радио", принятом 10 июня 2010 г., в отличие от прежнего, уже нет ограничения на рекламу в Общественной телерадиокомпании (требование не прерывать передачи рекламой), а удельный вес рекламы в общем объеме передач с 5% доведен до 7%. Более того, после редактирования части 1 статьи 35 получилось, что Общественная телерадиокомпания не подконтрольна регулирующему органу - Национальной комиссии по телевидению и радио - что противоречит Конституции страны.

Несмотря на критические замечания независимых экспертов, в законе сохранились положения, обуславливающие спутниковое вещание на территории страны наличием лицензии на эфирное вещание. Формулировкой "Лицензия является единственной законной основой, позволяющей на территории Республики Армения осуществлять трансляцию телерадиопередач" (статья 46) авторы закона, по сути, создали основу для запрета на спутниковое и интернет-вещание. При этом результаты аудита радиочастот так и не были опубликованы, и совершенно непонятно, например, почему с 2011 г. число вещающих в Ереване телеканалов сократится с 22 до 18 - ведь, казалось бы, цифровизация предполагает расширение технических возможностей. Лишь под давлением международных организаций авторы включили положение, требующее обоснования выбора победителей конкурсов. Однако проигравшие так и не получат никаких обоснований.

Как бы то ни было, закон вступил в силу, и согласно ему Национальная комиссия по телевидению и радио (НКТР) 20 и 27 июля 2010 г. объявила конкурсы по лицензированию телекомпаний для осуществления на территории Армении эфирного вещания посредством цифровой

вещательной сети.

Однако любопытно другое: спустя менее чем 2 месяца после объявления конкурсов президент РА Серж Саргсян предложил Защитнику прав человека РА сформировать рабочую группу по совершенствованию Закона РА "О телевидении и радио". Причем с весьма интересным обоснованием - учитывая развернувшиеся вокруг этого закона активные дискуссии, а также представленные мнения политических деятелей и общественных организаций. Почти советская формулировка. А ведь в дискуссиях и мнениях не было недостатка и в период обсуждения законопроекта. Просто тогда никто учитывать их не хотел.

Рабочая группа создана, и она весьма представительна. Но сегодня трудно сказать - окажется ли ее деятельность эффективной или это станет очередной имитацией сотрудничества государственных структур с институтами гражданского общества, как это было в период обсуждения упомянутого законопроекта и как бывало много раз? В любом случае, наша организация решила воздержаться от участия в этой рабочей группе, так как несколько раньше уже сформировала свою рабочую группу, которая провела ряд обсуждений и предварительных исследований и готовит свои рекомендации относительно дигитализации, которые будут представлены и общественности, и государственным структурам, в том числе Защитнику прав человека РА.

Вообще, надо признать, в 2010 г. государство весьма активно занималось не только проблемами перехода на цифровое вещание, но и "наведением порядка" в содержании телерадиопередач. То есть прямым вмешательством в деятельность вещательных медиа. Правда, и это тоже надо признать, лояльные и потому пользующиеся безнаказанностью телекомпании, в частности, в своих сериалах и шоу-программах переступили все границы морали. И власть решила приструнить своих подопечных. В частности, 15 февраля НКТР разработала и утвердила документ под названием "Критерии телерадиопередач эротического характера, фильмов, содержащих сцены ужаса и явного насилия, а также передач, которые могут оказать негативное воздействие на здоровье, умственное и физическое развитие, воспитание несовершеннолетних". Журналистские объединения критически оценили этот документ, считая, что он дает широкие возможности для волонтаризма и принятия субъективных решений, поскольку критерии сформулированы нечетко, и они не измеряемы. Более того, в нем содержатся положения, которые явно могут рассматриваться как необоснованные ограничения свободы слова. Так, негативными и потому запрещенными для показа до 24:00

считаются передачи, которые: “искажают исторические события, включенные в общеобразовательные учебно-воспитательные программы, дискредитируют и унижают национальных деятелей, культурное наследие; унижают и дискредитируют национальную церковь и проповедуемые ею ценности; отрицают нравственные нормы, ... принижают роль образования и воспитания...”

Но этот процесс пошел еще дальше. В апреле созданный по Указу президента РА Общественный Совет разработал документ под названием “Хартия этических принципов деятельности телерадиовещателей”, который под видом саморегулирования был представлен телекомпаниям, и 21 апреля 2010 г. 11 из них подписали его. По нашей оценке, этим был нанесен серьезный удар по истинному процессу саморегулирования СМИ, который был инициирован в 2007 году Ереванским пресс-клубом и поддержан рядом журналистских организаций, в том числе нашим Комитетом, и к которому присоединились более 40 СМИ.

Хартия по своему духу и букве сильно напоминает Критерии НКТР. Но в нее добавлены и такие положения, которые нацелены на то, чтобы оградить политиков и чиновников разных уровней от критики. Например, одно из положений предусматривает: “Избегать освещения подробностей личной жизни известных общественных, политических ... деятелей без их согласия, если они (имеются в виду подробности – А. М.) не связаны с их профессиональной, должностной и общественной деятельностью”. Как мы ни пытались в ходе различных дискуссий убедить представителей Общественного Совета, что границы критики для известных политических и общественных деятелей значительно шире, чем для рядовых граждан, а что касается саморегулирования, в целом, то это дело самого журналистского сообщества, ничего авторы Хартии понимать не хотели. По сути, этим шагом власти вновь продемонстрировали, что полностью контролируют вещательную сферу и не собираются давать никаких послаблений. А телекомпании, подписавшие Хартию, подтвердили свою готовность слушаться и повиноваться.

И в конце, как я обещал, остановимся на проблеме нарушений прав журналистов и СМИ. Комитет по защите свободы слова со дня своего основания отслеживает ситуацию в этой сфере и готовит Годовые доклады, а с нынешнего года - готовятся и публикуются также ежеквартальные доклады. Как показывают результаты наших исследований, атаки на журналистов и СМИ особенно активизируются в периоды обострений внутриполитической ситуации. В этом смысле беспрецедентным был 2008-й - год последних президентских выборов,

сопровождавшихся ожесточенным противостоянием между властью и оппозицией. Только фактов физического насилия над журналистами нами зафиксировано 18, не говоря уже о других правонарушениях против СМИ и их представителей.

Беспрецедентным был и третий квартал 2010 г. - в том смысле, что за этот период не зафиксировано ни одного случая физического насилия над журналистами. По крайней мере, за последние несколько лет не было такого квартала, чтобы хоть один такой печальный случай не происходил. В целом же, данные нарушений прав журналистов и СМИ по трем кварталам 2010 г. выглядят следующим образом:

Виды нарушений / кварталы 2010	2010, 1-й квартал	2010, 2-й квартал	2010, 3-й квартал
Физическое насилие над журналистами	5	3	0
Давление на СМИ и их сотрудников	4	5	5
Нарушение права на получение и распространение информации	6	5	3

А в этой таблице представлены данные за 2008 и 2009 годы:

Виды нарушений / годы	2008	2009
Физическое насилие над журналистами	18	11
Давление на СМИ и их сотрудников	16	14
Нарушение права на получение и распространение информации	14	13

Увы, нынешний период относительного затишья весьма обманчив. Ведь через полтора года пройдут новые парламентские выборы. А избирательная кампания в таких странах, как наша, в принципе начинается задолго до ее официального объявления. Соответственно, пессимистические прогнозы о том, что вскоре усилятся атаки на журналистов и СМИ, вполне уместны. Впрочем, дай Бог, чтобы я ошибся.

Свобода СМИ в Азербайджане

Ариф Алиев¹

Год 2010 еще не закончился, но нет никаких оснований хотя бы надеяться на то, в сфере масс-медиа, в области свободы информации и выражения за оставшиеся два с половиной месяца произойдут какие-либо значимые изменения. Поэтому итоги можно подвести уже сейчас.

Этот год не ознаменовал собой качественного изменения или сдвига к лучшему в положении средств массовой информации страны. Хотя он был достаточно богат событиями, из которых хотелось бы выделить следующие четыре:

- 22 апреля 2010 г. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) потребовал немедленного освобождения редактора газет «Реальный Азербайджан» и «Гюнделик Азербайджан» Эйнуллы Фатуллаева. Правительство Азербайджана сочло это решение беспрецедентным, поскольку, по его мнению, ЕСПЧ должен оценивать представленные факты и выносить по ним свой вердикт, а не указывать стране в какой конкретной форме и насколько срочно она должна исправить допущенную ошибку. Власти отказались выполнить это требование и подали ответную жалобу в соответствующую палату Европейского суда²;

- 22 июля 2010 г. состоялось празднование 135-летия азербайджанской журналистики. Впервые подобную дату пышнее, чем сами журналистские организации, уже чувствующие себя чужими на этом празднике, отмечало правительство. Президент Ильхам Алиев издал несколько указов, выделил из своего Фонда один миллион манатов (свыше 895 000 евро) для раздачи газетам и информационным агентствам, дал средства на строительство жилого дома для журналистов, наградил почетными званиями и медалями около ста сотрудников СМИ;

- 7-9 сентября 2010 г. в Баку состоялся первый Общественный Форум в поддержку свободы слова и выражения. На Форум съехались более десятка крупных международных организаций, к нему виртуально обратились политические и общественные деятели с мировым именем: от специального докладчика ООН по свободе выражений и информации

1 Председатель независимого союза журналистов «Ени насил» (г. Баку)

2 Апелляционная жалоба была отклонена Большой Палатой ЕСПЧ 4 октября 2010 г. (прим. ред.)

Франка Ла Ру до бывшего чешского президента и видного демократа Вацлава Гавела. Ни один член правительства Азербайджана не удостоил этот Форум своим присутствием;

- И наконец, 7 ноября 2010 г. в стране состоялись парламентские выборы. СМИ подготовились к ним весьма оригинально: журналистов, выставивших свои кандидатуры на выборах и решивших сменить редакционное удостоверение на депутатский значок, оказалось больше, чем тех, кто выполняя свой профессиональный долг, пожелал участвовать в освещении этой крупнейшей политической кампании в жизни страны.

Детали этих событий не имеют особого значения. Важны выводы, которые вытекают из их сути.

Первый вывод: журналистское сообщество после долгих лет сопротивления и борьбы сдалось на милость победителя - власти. Азербайджанские СМИ так и не смогли стать самостоятельным независимым социальным институтом. Журналистское сообщество не способно солидаризироваться, защищать собственные и, при необходимости, общественные интересы. Приоритетом для подавляющего большинства СМИ является не добросовестное информирование и просвещение населения, а услужливость в отношении политических целей тех отдельных сил, от которых они зависят в финансовом плане. В журналистской среде царят апатия и самоцензура, отсутствуют реальные стимулы для повышения уровня профессионализма. Главным стимулом для большинства журналистов является получение доступа к материальным благам, сконцентрированным в руках правительства. Достаточно лишь вспомнить, какая борьба развернулась между ними в июне-июле 2010 г., чтобы попасть в список людей, награждаемых медалью «Прогресс», званиями «Заслуженный журналист» и «Заслуженный деятель культуры». Десятки редакций, включая оппозиционные, добровольно подавали в аппарат Президента прошения с длинным рядом имен сотрудников достойных, по их мнению, правительственной награды. Зато гораздо меньший интерес СМИ проявили к работе Общественного Форума в поддержку свободы слова и выражения, хотя к ним он имел самое прямое отношение и потенциально действенным механизмом защиты прав журналистов и независимости СМИ.

Второй вывод: власти Азербайджана, с помощью законов, судов и денег, создают в стране свою журналистику, соответствующую именно их представлениям, а не международным стандартам. Делают они это уже не скрыто, как в первые годы вхождения в Совет Европы, а совершенно открыто и даже вызывающе. Отказ от безотлагательного

выполнения решения ЕСПЧ и параллельное осуждение Эйнуллы Фатуллаева на очередной тюремный срок за хранение наркотиков – на всякий случай, если все же придется смириться с решением Евросуда – был именно таким вызовом³. Им является и долгий отказ от освобождения из тюрьмы двух блоггеров – Аднана Гаджизаде и Эмина Милли, подвергнувшихся нападению и избитых на глазах ресторанной публики, а потом перед глазами изумленной местной и международной общественности осужденных за хулиганство⁴. Власти, якобы учитывая многочисленные обращения международных организаций, наконец-то, объявляют о готовности принять новый закон, декриминализующий диффамацию. На самом же деле они уже подготовились к жизни в условиях декриминализации диффамации, даже не прибегая к статьям о хулиганстве и наркомании. В законодательство о СМИ Азербайджана уже внесены другие изменения, которые по своему ограничивающему воздействию гораздо сильнее, чем нормы о диффамации. Теперь журналиста можно судить не только за распространение какой-либо информации, но даже за ее сбор без предварительного согласия лиц. По этому поводу в одной из азербайджанских газет сразу же появилась следующая карикатура: журналист, застукавший чиновника за преступлением (естественно, взятка), перед тем как нажать на затвор аппарата, вежливо обращается к нему: «Вы не будете против, если я вас сейчас сфотографирую?»

За первую половину 2010 г. преимущественно такими же чиновниками на сотрудников оппозиционных изданий было подано 26 исков, по которым 14 журналистов были наказаны в уголовном порядке. По иску политических и общественных деятелей страны суды рассмотрели или продолжают рассматривать 36 гражданских дел, 30 из которых уже завершились не в пользу журналистов. Не зафиксировано ни одного случая, когда бы местные суды, вынося решение по вышеуказанным делам, сослались на прецедентное право, созданное Европейским судом по правам человека.

Правительство Азербайджана четко уловило и одну характерную черту в поведении международных организаций. Постоянно провозглашая идею независимости и свободы масс-медиа, они все же предпочитают работать и поддерживать те журналистские организации, с которыми оно готово идти на сотрудничество. Поэтому власти прекратили сотрудничать с независимыми структурами и стали создавать свои СМИ, свои

3 Приговор был оглашен 6 июля 2010 г. (прим.ред.)

4 Гаджизаде и Милли были досрочно освобождены 18 и 19 ноября 2010 г., соответственно. (прим.ред.)

фонды, свои журналистские организации. Теперь они не появляются на мероприятиях, организованных «чужими» неправительственными организациями и медиа-структурами, перестали рассматривать их обращения, предложения, требования и просьбы. На этом уровне сотрудничество практически прекратилось.

Экономический кризис в СМИ, при постоянном росте доходов государства, углубляется. Телевидению, пользующемуся особой формой заботы правительства, живется не плохо, в частности государственному «АзТВ» и общественному «ИТВ» – им в 2010 г. из бюджета страны было выделено более 53 миллионов манатов (свыше 47 миллионов евро). Это при том, что весь рекламный рынок печатных СМИ в прошлом году составил чуть более 2 миллионов манатов (1,8 миллиона евро), в нынешнем году ожидается его уменьшение, минимум на 15-20 процентов.

Можно, конечно, приводить и другие цифры, которые, по мнению некоторых людей, свидетельствует о присутствии свободного пространства для развития СМИ в Азербайджане. О том, что, например, сегодня в стране зарегистрировано более 4000 средств массовой информации, создан специальный фонд для поддержки СМИ, бюджет которого на 2010 г. составил 2 миллиона манат (1,8 миллион евро), и т.д. Но все эти цифры теряют значение перед самой свежей новостью из жизни масс-медиа Азербайджана: главный редактор газеты «Айна»-«Зеркало» недавно сообщил о возможном приостановлении этого издания из-за его тяжелого финансового положения⁵.

Журналистские организации страны, видя неэффективность нынешней стратегии, сейчас совместно с рядом международных структур, разрабатывают новые планы, направленные на восстановление разрушенных и спасение оставшихся ресурсов.

Но это пока планы.

⁵ Газета до сих пор печатается (Прим.ред.).

Приложения

LegalLeaks

Пособие по вопросам



законного получения
информации



**КРАТКАЯ ВЕРСИЯ РУКОВОДСТВА
ДЛЯ ЖУРНАЛИСТОВ
ПО ВОПРОСАМ ДОСТУПА К
ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ
ИНФОРМАЦИИ**



“Пособие по вопросам законного получения информации” подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе (n-ost).

Проект получил поддержку Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по вопросам свободы СМИ.



Данное пособие входит в серию Access Info Toolkits (Пособия по вопросам доступа к информации), представляющую собой комплект рекомендаций по вопросам осуществления права на доступ к информации.



[Access Info Europe](#) – неправительственная правозащитная организация, базирующаяся в Мадриде, деятельность которой направлена на продвижение и защиту права на доступ к информации в Европе и во всем мире.

Цель Access Info – сделать так, чтобы право на доступ к информации служило средством защиты гражданских свобод и прав человека, содействуя участию общества в принятии решений и обеспечении подотчетности правительств.

Союз журналистов, пишущих о Восточной Европе (n-ost) (www.n-ost.de), объединяет 250 журналистов и медиа-инициатив из более чем двадцати европейских стран и базируется в Берлине. Члены n-ost выступают против любых ограничений, мешающих работе журналистов. Основное внимание n-ost уделяет освещению событий в Восточной Европе и организации общеевропейских проектов для журналистов по вопросам содействия свободе СМИ и гласности в Европе.



Данное пособие по вопросам законного получения информации публикуется на условиях лицензии [Creative Commons](#), которая разрешает распространение и воспроизведение при условии указания источника (Пособие по вопросам законного получения информации Access Info и n-ost) и распространения на тех же условиях.

ПОСОБИЕ ПО ВОПРОСАМ ЗАКОННОГО ПОЛУЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ – КРАТКАЯ ВЕРСИЯ

Данное пособие предназначено для журналистов, работающих в любых средствах массовой информации – в газетах, на радио и телевидении, а также для блогеров и других специалистов в области информации, которые нуждаются в доступе к информации, имеющейся у государственных органов, для подготовки своих материалов.

Пособие призвано помочь журналистам, подающим запросы в своей **собственной стране** или собирающимся подать запрос в **другой стране**. Оно основывается на сравнительном анализе законов о доступе к информации в регионе, охватываемом [Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе](#), которая насчитывает 56 государств-участников в Европе, Центральной Азии и Северной Америке; в 45 из них есть правовые нормы, касающиеся права на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, которые рассматриваются в данном документе.

Оно предназначено только для журналистов, занимающихся расследованиями? Нет, использовать пособие по вопросам доступа к информации могут все журналисты. Журналисты, ведущие расследования, могут регулярно использовать законы о доступе к информации, и данное пособие поможет любому работающему над аналитическими материалами. В то же время с использованием информации, полученной на основании законов о доступе к информации, можно делать социальные репортажи, такие как рассказ о реконструкции местной больницы или планах в отношении деревенской школы. Нередко эти репортажи не менее интересны вашим читателям, слушателям и зрителям, чем рассказ о политических интригах в верхах или о борьбе с транснациональной организованной преступностью.

Можно ли подавать запросы в другой стране? Да, большинство стран разрешают любому человеку подать запрос о доступе к информации, и это может быть полезным способом получения сравнительных данных об уровнях открытости для оказания давления на ваше правительство с целью добиться ответа.

Я хочу подать запрос в другой стране, но не владею ее языком. В таком случае вам следует обратиться к **сети Legal Leaks** (подробные сведения приводятся на веб-сайте www.LegalLeaks.info), где вам помогут найти журналиста в нужной вам стране, который поможет с переводом вашего запроса или даже подаст его за вас.

Меня беспокоит защищенность моих данных: Если вы собираете данные из многих источников, включая государственные учреждения и другие источники аналитических данных, полученная информация может оказаться весьма деликатной. Запросы в государственные органы, пораженные коррупцией, могут стать причиной агрессивных и незаконных действий со стороны должностных лиц. Телефоны журналистов могут прослушиваться, их компьютеры взламываться, за ними могут следить, возможны другие виды преследования. Отчасти это связано с риском, которому подвергается любой журналист-расследователь, и эти риски следует тщательно учитывать в каждой стране и в каждом конкретном случае. Надежные методы защиты данных помогают снижать риски. Дополнительную информацию можно найти еще в одном пособии по вопросам защиты данных, подготовленном Tactical Technology Collective: <http://security.ngoinabox.org/>.

ДВАДЦАТЬ ЛУЧШИХ СОВЕТОВ

Краткое знакомство с пособием по вопросам законного получения информации для активно работающих журналистов

1. **Планируйте заблаговременно, чтобы экономить время:** Не забывайте о подаче официального запроса о доступе всякий раз, когда начинаете поиск информации. Лучше не ждать, пока будут исчерпаны все другие возможности. Вы сэкономите время, если подадите запрос в начале сбора информации и будете параллельно заниматься другими расследованиями.
2. **Начинайте с простого:** Во всех странах лучше начинать с простого запроса информации, а затем задавать новые вопросы после того, как получите исходную информацию. Таким образом вы избегаете риска, что государственное учреждение прибегнет к продлению срока, ссылаясь на “сложный характер запроса”.
3. **Подавайте несколько запросов:** Если вы не уверены в том, куда следует подать запрос, ничто не может помешать вам подать запрос одновременно в два, три или несколько органов. В некоторых случаях вы получите разные ответы от разных органов, но это на деле поможет вам составить более полное представление об информации, имеющейся по расследуемому вами вопросу.
4. **Сослнитесь на свое право на получение информации:** Обычно законом не предусматривается ваша обязанность ссылаться на закон о доступе к информации или на закон о свободе информации, однако так поступать рекомендуется, поскольку это показывает вашу осведомленность о ваших законных правах, и может побудить к надлежащему рассмотрению ваших запросов в соответствии с законом. Следует отметить, что в случае запросов в адрес ЕС важно сослаться на то, что речь идет о запросе о доступе к документам, и лучше всего сослаться конкретно на регламент № 1049/2001. Рекомендуется также придерживаться формулировок и этикета, принятых в любой иной профессиональной переписке в вашей стране.
Имейте в виду: Нет также никакой необходимости объяснять, почему вы хотите получить данную информацию, или отвечать на вопросы о причине, по которой вы запрашиваете информацию, либо о том, что вы собираетесь с ней делать.
5. **Сообщите им, что вы журналист...** Если согласно закону информацию могут запрашивать только физические лица, но вы хотите, чтобы государственному учреждению было известно, что вы являетесь журналистом, вы всегда можете написать свой запрос на бланке

вашего СМИ. Но перед этим вам следует убедиться в том, что это приемлемо для вашей организации. Можно также указать в письме или электронном сообщении, что вы являетесь журналистом и/или по чьему заданию вы работаете.

6. **...или не сообщайте им, что вы журналист!** Если вы направите электронное сообщение со своего рабочего адреса, часто будет очевидным, что вы являетесь журналистом, например: jsmith@dailytimes.com. Если вы не хотите выдать себя, может оказаться целесообразным воспользоваться другим адресом, таким, например, как домены gmail/hotmail/yahoo.
7. **Завуалируйте ваш запрос в запросе более общего характера:** Если вы решите спрятать свой реальный запрос в запросе более общего характера, то вам следует сформулировать запрос достаточно широко, чтобы получить в ответ нужную вам информацию, но не настолько общего, чтобы он стал непонятным или вызывал нежелание отвечать. На конкретные и четкие запросы, как правило, дают более быстрые и точные ответы.
8. **Предвосхищайте исключения:** Если вы полагаете, что ваш запрос может подпасть под действие исключений, то при подготовке своих вопросов отделите вопрос, касающийся информации, которая может оказаться конфиденциальной, от другой информации, которая, исходя из здравого смысла, не должна подпадать под действие того или иного исключения. Затем разбейте свой вопрос на две части и подайте два отдельных запроса.
9. **Ознакомьтесь с правилами о платной информации:** Прежде чем подавать запрос, ознакомьтесь с правилами внесения платы либо за подачу запроса, либо за получение информации. Таким образом, если государственное должностное лицо неожиданно попросит у вас оплату, вы будете знать, какие у вас есть права.
10. **Запросите электронные документы, чтобы избежать расходов на копирование:** Чтобы избежать расходов на копирование и пересылку информации, укажите в вашем запросе, что вы предпочли бы получить информацию в электронном виде. Таким образом вы избежите внесения платы, если, конечно, не окажется, что данная информация в электронном виде не существует, хотя в наше время обычно можно отсканировать документы, которые еще не переведены в цифровой формат, и отослать их в виде приложения к электронному сообщению.
11. **Просите предоставить доступ к документам:** Если вы живете неподалеку от места хранения информации (например, вы живете в столице, в которой хранятся документы), вы можете также попросить разрешения изучить подлинные документы. Это может быть полезным при исследовании информации, которая может содержаться в

большом числе документов, с которыми вы хотели бы ознакомиться. Такое ознакомление должно быть бесплатным и должно быть организовано в разумное и удобное для вас время.

12. **Ведите учет!** Мы рекомендуем подавать запрос в письменном виде и сохранять копию или делать соответствующую запись, с тем чтобы в будущем вы могли доказать, что ваш запрос был направлен, если, например, вам потребуется обжаловать отсутствие какого бы то ни было ответа. Это также позволит вам иметь определенные доказательства того, что вы подавали запрос, если вы планируете подготовить по этому вопросу материал.
13. **Ускорьте получение ответа, сообщая публично о подаче запроса:** Если вы разместите в печати или дадите в эфире сообщение о вашем запросе, это может оказать нажим на государственное учреждение и побудить его рассмотреть запрос и дать ответ. Вы можете сообщать новости по мере получения ответа на запрос; если же установленный срок прошел, а ответа нет, вы и из этого можете сделать информационный материал. Дополнительное преимущество такого порядка действий состоит в ознакомлении общественности с правом на доступ к информации и с тем, как оно обеспечивается на практике.
14. **Будьте готовы обжаловать отказы и молчание:** Заранее узнайте о порядке обжалования, в том числе о сроке подачи жалобы. Если вы не знаете точно, что делать на первом этапе обжалования, свяжитесь с офисом вашей комиссии/комиссара по вопросам информации или омбудсмена, и там вам смогут помочь. Если в вашей стране нет такого органа, попробуйте позвонить в учреждение, в котором вам отказали, и получить разъяснения. Если ваши проблемы по-прежнему не решаются, сообщите об этом в Access Info и мы попробуем помочь, сообщив вам, например, контактные данные НПО или адвоката в вашей стране.
15. **Сделайте отказы темой вашего материала:** Отказ в предоставлении информации по запросу часто сам по себе может стать информационным поводом для сюжета. Творчески и конструктивно подойдите к факту отказа в предоставлении информации, приведите примеры из других стран, запросите экспертов о том, что им уже известно, обсудите общественный интерес к запрашиваемой информации и постарайтесь использовать данный сюжет для нажима с целью повышения уровня открытости.
16. **Обжалование на основании общественного интереса:** Если вам отказали в предоставлении информации, которую вы хотели использовать в материале, над которым работаете, может оказаться полезным указать в вашей внутренней административной жалобе, что эта информация необходима для написания статьи, а также указать

на общественный интерес к получению этой информации. На данном этапе важно также сослаться на свои права согласно закону о доступе к информации и/или конституции. (Разумеется, если вы не хотите сообщать органу государственной власти о том, что вы работаете над информационным материалом, тогда не упоминайте об этом).

17. **Создайте стандартный шаблон для жалоб:** После составления первой внутренней административной жалобы со ссылками на закон и ваши права просто сохраните письмо у себя в компьютере; теперь у вас будет образец для последующих аналогичных апелляций. Это позволит вам экономить время, поскольку потребуются только небольшие изменения в зависимости от содержания других запросов.
18. **Воспользуйтесь помощью для решения проблем с официальными представителями:** Если вы увидите, что официальные представители недовольны тем, что вы прибегаете к использованию закона о доступе к информации, обратитесь к группе Legal Leaks и/или в вашу местную организацию по вопросам доступа к информации либо в союз журналистов. Эти НПО могут располагать возможностями поставить ваши вопросы или, как вариант, организовать учебное занятие для пресс-секретарей, с тем чтобы разъяснить права журналистов в соответствии с законом. Кроме того, они могут располагать возможностями поддержать вас в ваших дискуссиях с правительством по поводу надлежащего рассмотрения официальных запросов о доступе к информации, подаваемых журналистами.
19. **Привлекайте своих коллег к использованию права на доступ к информации:** Если ваши коллеги скептически относятся к пользе от запросов о доступе к информации, один из лучших способов убедить их – написать статью на основе сведений, полученных вами с использованием закона о доступе к информации. Рекомендуются также упомянуть в заключительном варианте статьи или эфирного сюжета, что вы воспользовались этим законом, – это повысит его ценность и поможет шире ознакомить общественность с этим правом.
20. **Подавайте международные запросы:** Постоянно расширяется возможность подавать запросы в электронном виде, поэтому не имеет значения, где вы живете. Соответственно, если вы не живете в стране, в которой хотите подать запрос, вы иногда можете направить запрос в ее посольство и оттуда его должны будут передать в компетентный государственный орган. Сначала вам нужно будет выяснить в соответствующем посольстве, готовы ли они сделать это; иногда персонал посольства не имеет подготовки в вопросах права на информацию, и если дело, как представляется, обстоит именно так, то надежнее подать запрос непосредственно в соответствующий государственный орган.

I. ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ И ЖУРНАЛИСТСКОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ

В этом разделе мы шаг за шагом расскажем вам, как подавать запрос, принимая во внимание некоторые стратегические и тактические подходы, которые помогут журналистам, желающим использовать законы о доступе к информации в своей работе по сбору данных.

1. Когда следует подавать запрос?

Для многих журналистов, впервые подающих запрос о предоставлении информации, этот шаг является последним средством, к которому они прибегают, когда все другие методы не дали результата. Однако бывают случаи, когда вы, возможно, не захотите терять время на другие способы получения информации и сразу перейдете к подаче информационного запроса:

- вы просите предоставить информацию, которая носит до некоторой степени конфиденциальный характер, и хотите иметь возможность доказать, что получили ее по легальным каналам на основании закона, на случай, если правительство позже заявит, что произошла утечка информации или что она некорректна или неполна;
- вы подозреваете, что не получите информацию, если не воспользуетесь официальным легальным механизмом закона о доступе к информации;
- вы подозреваете, что вам откажут в предоставлении информации, и хотите добиться того, чтобы отказ был официальным и письменным;
- вы подаете запрос в зарубежной стране и хотите принять меры, чтобы не допустить в отношении вас как иностранца дискриминации; поэтому, подавая официальный запрос, вы показываете, что вам известны ваши права;
- вы считаете, что доступ к информации – это действительно хорошо, и хотите защитить это право, пользуясь законом о доступе к информации как можно шире!

СОВЕТ! **Планируйте наперед, чтобы экономить время:** Не забывайте о подаче официального запроса о доступе всякий раз, когда начинаете сбор информации. Лучше не ждать, пока будут исчерпаны все другие возможности. Вы сэкономите время, если подадите запрос в начале сбора информации и параллельно будете заниматься другими расследованиями.

2. Информационные запросы и официальные представители

Если вы планируете впервые подать запрос о доступе к информации в то или иное конкретное государственное учреждение, вам, возможно, следует принять во внимание ваши отношения с пресс-секретарем этой организации. Работа официального представителя заключается в распространении нужной информации и поддержании хороших отношений с журналистами; он может счесть подачу запроса о доступе к информации агрессивным шагом, подрывающим его авторитет. Поэтому, в зависимости от ваших отношений с пресс-секретарем, вам, возможно, следует сообщить ему о намерении подать официальный запрос, пояснив, что это ваше юридическое право в соответствии с законом и что речь идет о процессе, отличном от получения комментария и точки зрения через официального представителя.

Может возникнуть и другая проблема. Если очевидно, что запрос поступил от журналиста, то он передается пресс-секретарю, а не рассматривается как запрос о доступе к информации. Так быть не должно, и если это все же происходит, вам следует пожаловаться в государственное учреждение и заявить, что вы настаиваете на рассмотрении вашего запроса наравне с другими.

3. Куда мне подавать запрос?

Как только вы определитесь, о чем вы хотите спросить, вам нужно установить, в какое государственное учреждение следует обратиться. В большинстве случаев выбор будет очевидным, однако иногда у нас могут возникать сомнения; в таком случае стоит зайти на веб-сайты соответствующих органов и выяснить, какой из них наиболее вероятно отвечает за данную сферу деятельности. Короткий телефонный звонок в каждое из этих учреждений может внести дополнительную ясность.

Имейте в виду: во время телефонного разговора вы не обязаны говорить, что являетесь журналистом или объяснять причину необходимости получения данной информации, особенно если полагаете, что это может вызвать определенную тревогу в учреждении.

СОВЕТ! Подавайте несколько запросов: Если вы не уверены в том, куда следует подать запрос, ничто не мешает вам подать запрос одновременно в два, три или несколько органов. В некоторых случаях вы получите разные ответы от разных органов, но в результате это поможет вам составить более полное представление об информации по расследуемому

вами предмету.

СОВЕТ! Для подачи международного запроса обратитесь в посольство:

Если вы не живете в стране, в которой хотите подать запрос, вы иногда можете направить запрос в посольство и они его направят в компетентный государственный орган. Сначала вам придется выяснить в соответствующем посольстве, готовы ли они это сделать; иногда персонал посольства не имеет подготовки в вопросах права на получение информации и в этом случае надежнее подать запрос непосредственно в соответствующий государственный орган.

4. Сообщать ли им, что я являюсь журналистом?

Есть доводы за и против сообщения властям, что вы подаете запрос как журналист.

ДОВОДЫ "ЗА"	ДОВОДЫ "ПРОТИВ"
<p>Больше информации: В некоторых странах журналисты, как правило, быстрее получают ответы и получают более полную информацию, чем физические лица; так быть не должно, но на практике нередко так происходит, и вы можете попробовать воспользоваться этой позитивной дискриминацией.</p>	<p>Отказы: Сообщение о том, что вы являетесь журналистом, может усилить нежелание отвечать из-за опасения, что информация будет использована в критическом материале.</p>
<p>Дешевле: В некоторых странах журналисты имеют право на бесплатное получение информации. Так обстоит дело в США, где не взимается плата за поиск, и в Сербии, где журналисты не обязаны платить за фотокопирование.</p>	<p>Уничтожение данных: Сообщение о том, что вы являетесь журналистом, может побудить государственных должностных лиц спрятать или даже уничтожить информацию с целью сокрытия фактов коррупции или других правонарушений.</p>
<p>Быстрее: В некоторых странах журналисты имеют преимущественное право и могут получать информацию в более краткие сроки по сравнению с другими подателями запросов.</p>	<p>Нарушение конфиденциальности факта замысла статьи: Если в вашей стране сведения о поданных запросах публикуются (в некоторых странах они размещаются в интернете), то запрос от имени журналиста может дать понять другим журналистам, что вы готовите какой-то материал.</p>

5. Что следует указать в моем запросе?

Мы рекомендуем подготовить запрос в письменном виде, в котором четко и конкретно указываются информация или документы, которые вам необходимы. В большинстве случаев закон не требует идентификации конкретного документа посредством той или иной официальной ссылки (Италия является исключением из этого правила). Попробуйте представить себе работу должностного лица, которое обязано ответить на ваш запрос: ясность вашего запроса поможет ему или ей определить, какая именно информация вам необходима. Хорошо сформулированный запрос дает, кроме того, органам государственной власти меньше оснований отклонить ваше заявление по причине его неясности (хотя в большинстве законов на государственных должностных лиц возлагается обязанность уточнить запрос).

При составлении первых подаваемых вами запросов полезно составлять их в относительно простом виде и не запрашивать огромных объемов информации, а также не включать несколько запросов в одно письмо. Таким образом вы повышаете свои шансы быстро получить ответ, а при необходимости вы всегда можете подать дополнительные запросы. В случае необходимости получить большой объем информации вам, возможно, понадобится подать несколько запросов с разбивкой по предметам; это также поможет государственному учреждению правильно распределить запросы между своими отделами для подготовки ответа.

СОВЕТ! **Сошлитесь на свое право на получение информации:** Обычно законом не предусматривается ваша обязанность ссылаться на закон о доступе к информации или на закон о свободе информации, однако рекомендуется это сделать, поскольку это показывает осведомленность о ваших законных правах и может стимулировать к надлежащему рассмотрению ваших запросов в соответствии с законом. Следует отметить, что в случае запросов в адрес ЕС важно сослаться на то, что речь идет о запросе о доступе к документам, и лучше всего сослаться конкретно на регламент [№ 1049/2001](#).

Рекомендуется также придерживаться формулировок и этикета, принятых в любой иной профессиональной переписке в вашей стране.

Ниже приводится пример типичного запроса о **доступе к документам**:

Уважаемый господин/госпожа

В соответствии с Законом о доступе к административным документам (1996 год) обращаюсь к вам с запросом о предоставлении следующей информации:

- копии протокола совещания, на котором было принято решение о выдаче градостроительных разрешений для строительства новой гостиницы на месте старого парка.

Я предпочла бы получить эту информацию в электронном виде по моему адресу электронной почты, который указан ниже.

Если у вас есть какие-либо вопросы или необходимость уточнить данный запрос, прошу незамедлительно связаться со мной.

С уважением,
Джейн Смит
15 Old Town Street, Capital City
e-mail: jane@janesmith.com

Ниже приводится пример запроса о **доступе к информации**:

Уважаемый господин/госпожа

В соответствии с Законом о доступе к информации (2004 год) обращаюсь к вам с запросом о предоставлении следующей информации:

- общая сумма, затраченная министерством на приобретение новых цветных принтеров в 2007 и 2008 финансовых годах.

Я предпочла бы получить эту информацию в электронном виде по моему адресу электронной почты, который указан ниже.

Если у вас есть какие-либо вопросы или необходимость уточнить данный запрос, прошу незамедлительно связаться со мной.

С уважением,
Джейн Смит
15 Old Town Street, Capital City
e-mail: jane@janesmith.com

Имейте в виду: При этом нет никакой необходимости объяснять причину вашего желания получить данную информацию, либо отвечать на вопросы о мотивах, по которым вы запрашиваете информацию, либо о том, что вы собираетесь с ней делать.

6. Предвосхищайте возможные исключения

Спросите себя, могут ли любые из разыскиваемых вами сведений подпадать под действие того или иного исключения, допускаемого законом о доступе к информации. Иногда исключения могут применяться в связи с тем, что запрашиваемая вами информация является конфиденциальной по политическим соображениям. Задайте себе вопрос: Мог бы государственный орган попытаться ограничить доступ к данной информации, воспользовавшись одним из исключений?

СОВЕТ! Предвосхищайте исключения: Если вы полагаете, что ваш запрос может подпасть под действие исключений, то при подготовке своих вопросов отделите вопрос о данных, которые могут оказаться конфиденциальными, от остальной информации, которая, исходя из здравого смысла, вряд ли подпадает под действие того или иного исключения. Затем разбейте свой вопрос на две части и подайте два отдельных запроса.

Например: вы хотите задать вопрос о расходах на новое оборудование для вертолетов. Вы можете разбить его на вопрос о том, сколько средств было израсходовано, и отдельный запрос о том, на что именно они были израсходованы (например, какие типы ракет были закуплены).

СОВЕТ! Предайте гласности факт подачи вашего запроса: Еще один способ, с помощью которого журналисты могут избегать отказов, – поместить в печати или дать в эфире сюжет о подаче запроса. Это может оказать нажим на государственное учреждение и побудить его рассмотреть запрос и ответить на него. Например: если ваша радиостанция следит за противоречивой ситуацией, связанной с нехваткой лекарств в местной больнице, то при подаче запроса о предоставлении данных о расходах на лекарства вам, возможно, следует объявить об этом факте в эфире, а также разместить сообщение у себя на веб-сайте. Вы можете обновить информацию, когда получите ответ на запрос; либо если крайний срок прошел, а ответа нет, вы и этот факт можете включить в информационный материал. Дополнительное преимущество такого образа действий состоит в ознакомлении общественности с правом на доступ к

информации и с тем, как оно обеспечивается на практике.

7. Плата за получение информации

В большинстве стран за подачу запроса платить не требуется, однако вполне обычна ситуация, когда национальные законы о доступе к информации разрешают государственным учреждениям брать с заявителей плату для покрытия расходов на фотокопирование и почтовых пересылок, связанных с ответом на запросы. Во многих случаях, если ответ занимает всего нескольких страниц, никакой платы не потребуется. В Эстонии закон предусматривает, что первые 20 страниц предоставляются бесплатно. Электронная доставка информации осуществляется, как правило, бесплатно.

В некоторых случаях вас попросят оплатить получение информации в другом формате (например, в виде копии, на компакт-дисках формата DVD и т.д.), и в этих случаях орган государственной власти должен взимать с вас плату только в размере официальной стоимости копирования или воспроизведения информации в любом из этих форматов, а также стоимости носителя (компакт-диска формата CD или DVD).

Примечание: Плата за фотокопирование, почтовую пересылку или за расходные материалы, такие компакт-диски формата CD или DVD, должна соответствовать опубликованным официальным расценкам. Если вы подозреваете, что с вас берут слишком большую плату, поставьте вопрос перед государственным органом и/или омбудсменом либо комиссаром по вопросам информации.

8. Когда я получу информацию?

В Европе установлены самые различные сроки для ответа на запросы и для предоставления информации, а также для уведомлений о продлении срока или для направления отказа. Средний срок составляет примерно 15 рабочих дней, или около 3 недель.

Регламентом № 1049/2001 Европейского союза для ответа на запросы устанавливается срок 15 рабочих дней; он может быть продлен на следующие не более чем 15 рабочих дней “в исключительных случаях, например, в случае заявления, относящегося к очень длинному документу или к очень большому числу документов”.

Продление срока в случае сложных запросов: В большинстве стран государственным органам разрешается продлевать срок на несколько

дней или даже до одного месяца, если речь идет об исключительно сложном запросе. Во всех случаях заявитель должен быть уведомлен о задержке с указанием ее причин.

СОВЕТ! Начинайте с простого: Во всех странах лучше начинать с простого запроса информации, а затем задавать новые вопросы после того, как получите первоначальную информацию. Таким образом вы избегаете риска продления срока государственным учреждением на основании “сложного характера запроса”.

15. Что делать, если я не получу информацию, которую запрашивал? Существует несколько ситуаций, в которых вы можете быть разочарованы ответом на информационный запрос:

- вы получаете лишь часть запрошенной информации (но не официальный отказ); это называется “неполным ответом”;
- вам сообщают, что данное правительственное ведомство этой информацией “не располагает”;
- вам предоставляется частичный доступ, при этом некоторый объем информации скрывается на основании исключений;
- вам отказывают в доступе ко всей информации или документам, о которых вы запрашивали;
- вы не получаете вообще никакого ответа (“административное молчание” или “молчаливый отказ”).

Во всех этих случаях у вас есть право на обжалование. Перед подачей жалобы на неполный ответ проверьте, был ли ваш вопрос на самом деле понятным или, возможно, он допускал неправильное толкование. Если вы сочтете, что он не был понятным, то вам, возможно, следует вновь неофициально обратиться в государственный орган и попытаться внести ясность.

В случае ссылки на то, что информации не имеется, определите, считаете ли вы ответ заслуживающим доверия. Если вы сочтете, что информация у государственного органа имеется, но этот орган, возможно, не хочет отвечать на ваш запрос (либо, возможно, просто конкретные чиновники плохо информированы), вы можете выбирать между неофициальным и официальным обжалованием. Возможно, следует попытаться неофициально уточнить необходимые сведения, прежде чем подавать официальную жалобу. Если же, однако, вы сочтете, что вам препятствуют намеренно, рекомендуется обратиться с официальной апелляцией. В случае предоставления частичного доступа, полного отказа или

административного молчания зачастую лучше всего подать жалобу. Первый этап – обратиться с апелляцией в орган, который отказал вам в предоставлении информации либо не ответил вам. Вам следует уточнить, что ваш национальный закон говорит о доступе к информации, однако обычно письмо с жалобой можно направить руководителю учреждения. В странах с хорошими законами о доступе к информации обычно действует простая и четкая процедура подачи апелляции. Второй этап обжалования – обращение либо в суды, либо в комиссию по вопросам информации или к комиссару по вопросам информации либо омбудсмену, если таковые имеются в вашей стране.

СОВЕТ! Заранее ознакомьтесь с порядком обжалования. Если вы не знаете точно, что делать на первом этапе обжалования, свяжитесь с офисом вашей комиссии/комиссара по вопросам информации или омбудсмена, и там вам смогут помочь. Если в вашей стране нет такого органа, попробуйте позвонить в учреждение, в котором вам отказали, и получить разъяснения. Если вы по-прежнему сталкиваетесь с проблемами, сообщите об этом в Access Info и мы попробуем помочь вам, например, сообщив вам контактные данные НПО или адвоката в вашей стране.

Подготовка сюжета об отказах. Отказ в предоставлении информации по запросу часто сам по себе может стать сюжетом для статьи или эфирного материала. В Соединенном Королевстве отказ правительства обнародовать юридическое заключение по поводу войны в Ираке без конца обсуждался в СМИ. Нежелание парламента Соединенного Королевства опубликовать сведения о расходах членов парламента несмотря на судебные решения также надолго привлекло внимание прессы, а когда в конце концов произошла утечка информации, разразился большой скандал. В результате многие члены парламента ушли в отставку, им было предписано вернуть не менее 1,5 млн. евро, а газет, освещавших эту историю, было продано огромное количество!

Перечень контрольных вопросов перед подготовкой материала о неполных ответах и отказах:

- Тщательно перечитайте запрос, чтобы убедиться в том, что он четко сформулирован и какова вероятность его неправильного истолкования государственным органом; не стоит критиковать государственный орган за отсутствие ответа на плохо написанный или невнятный запрос. Если вы не уверены, спросите у нескольких своих коллег.
- Внимательно проверьте, какие сведения вам предоставили (если предоставили), а также выясните, в чем вам отказали. Таким образом

вы сможете нагляднее рассказать о том, какую информацию правительство в действительности отказывается предоставить.

- Очень четко решите, планируете вы подавать апелляцию или нет; вряд ли было бы разумным заявить в статье или в эфире о намерении обжаловать то или иное решение, а потом ничего не сделать – органы государственной власти привыкнут к пустым угрозам и могут стать еще менее склонными предоставлять информацию в дальнейшем, считая, что это может сойти им с рук. Прежде чем принимать решение об обжаловании, вам может потребоваться обсудить этот вопрос с адвокатами вашей медийной организации или обратиться в специализированную организацию по вопросам доступа к информации.

СОВЕТ! Апелляция, исходя из соображений общественного интереса:

Если вам отказали в предоставлении информации, которую вы хотели использовать в вашем материале, может оказаться полезным указать во внутренней административной жалобе, что информация необходима для написания статьи, а также указать, что существует общественный интерес к ознакомлению с этой информацией. На данном этапе важно также сослаться на свои права согласно закону о доступе к информации и/или конституции. (Разумеется, если вы не хотите, чтобы органу государственной власти стало известно, что вы работаете над статьей, не упоминайте этого).

СОВЕТ! Создайте стандартный шаблон жалобы: После составления первой внутренней административной жалобы со ссылками на закон и ваши права просто сохраните письмо у себя в компьютере; теперь у вас будет шаблон для последующих апелляций. Это позволит вам экономить время, поскольку потребуются только небольшие изменения в зависимости от содержания других запросов.

Служба помощи Legal Leaks: Если вы подавали запрос о предоставлении информации, который остался без ответа или на который ответили отказом, мы хотели бы знать об этом. Мы постараемся найти способ помочь вам, например, дать вам совет по порядку обжалования или найти эксперта по вопросам доступа к информации или адвоката в вашей стране. [Щелкните здесь, чтобы написать в службу помощи Legal Leaks.](#)

10. Обжалование в случае отказов и молчания

Если на ваш запрос не отвечают (“административное молчание”),

или если государственное учреждение отказывается предоставить вам информацию, либо если ответ на ваш вопрос является по сути неудовлетворительным, вы, возможно, решите подать жалобу.

Правила обжалования различны в разных странах. Желательно выяснить эти правила и сроки обжалования в вашей стране до подачи запроса либо сразу после его подачи. В этом случае вы будете знать, когда ждать ответа, и будете готовы подать соответствующую жалобу.

Существуют четыре основных механизма обжалования:

- **Внутреннее или административное обжалование:** речь идет о подаче жалобы в тот же орган, который отказался предоставить информацию, или в непосредственно вышестоящий административный орган. Может показаться странным обращаться с жалобой в тот же орган, однако это служит его чиновникам сигналом о серьезности ваших намерений защищать свое право и часто может заставить их передумать. В любом случае в большинстве стран запрос о внутренней проверке должен предшествовать подаче жалобы комиссару по вопросам информации, омбудсмену или в суды. Тем не менее, иногда жалоба может быть направлена и непосредственно комиссару по вопросам информации или омбудсмену. Во врезке D перечислены эти возможные случаи.
- **Обжалование в административном суде:** во многих странах, особенно в тех, где нет комиссии по вопросам информации либо омбудсмена, осуществляющих надзор за исполнением закона о доступе к информации, следующим шагом является обжалование в суде. Обычно жалобы по вопросам доступа к информации регламентируются административным правом, и поэтому жалобы должны подаваться в региональный или общенациональный административный суд, при этом обычно есть возможность подать новую жалобу в вышестоящий суд. В 11 странах – членах Совета Европы обжалование в суде является единственной возможностью.
- **Комиссия/комиссар по вопросам информации:** являются специализированными органами, задача которых состоит в защите права общества на информацию. Нередко такой орган объединяется с органом по надзору за защитой данных. В 13 странах – членах Совета Европы имеется специализированный надзорный орган. Некоторые страны могут принимать имеющие обязательную силу решения, другие могут только выносить рекомендации. В некоторых странах решения комиссаров по вопросам информации могут быть обжалованы в судах.
- **Омбудсмен:** во многих странах омбудсмен выполняет функцию защиты прав граждан и жителей в их взаимодействии с государственными органами. В 13 из этих стран омбудсмен также принимает жалобы,

связанные с запросами о доступе к информации. Зачастую офис омбудсмена может только выносить рекомендации, хотя наличие у него права на критику означает, что во многих странах органы государственной власти будут выполнять эти рекомендации. Кроме того, на уровне ЕС Европейский омбудсмен рассматривает жалобы, связанные с запросами о доступе к документам.

Полезным местом, где можно больше узнать о законе о доступе к информации и о ваших законных правах, может оказаться национальная организация по вопросам доступа к информации. Сеть защитников свободы информации (Freedom of Information Advocates Network) насчитывает 160 членов во всем мире. См. www.foiadvocates.net



LegalLeaks



Приложение **“Южный Кавказ”**

ПРИЛОЖЕНИЕ А: ИСТОРИЯ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОВ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ В ПЕРИОД С 1766 ДО 2010 ГГ.

Годы	Государства*	Количество стран, принявших закон о доступе в данный период	Всего законов, принятых до окончания данного периода
1766-1950	Швеция	1	1
1951-1960	Финляндия	1	2
1961-1970	США	1	3
1971-1980	Дания, Норвегия, Франция, Нидерланды,	4	7
1981-1990	Австралия, Канада, Новая Зеландия, Колумбия, Греция, Австрия, Италия	7	14
1991-2000	Венгрия, Украина, Португалия, Бельгия, Белиз, Исландия, Литва, Южная Корея, Ирландия, Таиланд, Израиль, Латвия, Албания, Португалия, Чехия, Грузия, Греция, Япония, Лихтенштейн, Тринидад и Тобаго, Болгария, Эстония, Молдова, Словакия, Южная Африка, Великобритания	26	40
2001-2010	Босния и Герцеговина, Польша, Румыния, Сербия, Ямайка, Ангола, Мексика, Пакистан, Панама, Перу, Узбекистан, Таджикистан, Зимбабве, Армения, Хорватия, Косово*, Словения, Турция, Сент-Винсент и Гренадины, Доминиканская Республика, Эквадор, Швейцария, Антигуа и Барбуда, Азербайджан, Германия, Индия, Черногория, Тайвань, Уганда, Гондурас, Македония, Иордания, Кыргызстан, Непал, Никарагуа, Китай, Чили, острова Кука, Уругвай, Индонезия, Бангладеш, Россия	42	82

*Косово не является членом ООН и ОБСЕ; его независимость признана 65 членами ООН, включая 22 из 27 государств Европейского Союза и США.

ПРИЛОЖЕНИЕ В: Законы о доступе к информации

Государство	Наименование закона	Год принятия
Азербайджан	Закон Республики Азербайджан о праве на получение информации	2005
Армения	Закон о свободе информации (неофициальный перевод на англ. яз.) Текст на армянском языке	2003
Грузия	Закон Грузии «О свободе информации» – Общий Административный Кодекс Грузии (см. главу 3)	1999

ПРИЛОЖЕНИЕ С: Сфера действия права на доступ к информации

Государство	Правительство и все уровни гос. администрации	Законодательная и судебная ветви власти (админ. инф.)	Законодательные органы (прочая инф.)	Судебные органы (прочая инф.)	Частные организации, выполняющие обществ. функции
Азербайджан	Да	Да	Да	Да	Да
Армения	Да	Да	Да	Да	Да
Грузия	Да	Да	Да	частично	Да

ПРИЛОЖЕНИЕ D: Возможности обжалования отказа и надзорные органы

Государство	Возможности обжалования	Надзорный орган
Азербайджан	•Обжалование в Уполномоченном агентстве по информационным вопросам ИЛИ в апелляционном суде	Уполномоченное агентство по информационным вопросам
Армения	Административная апелляция, затем обжалование в суде (рекомендовано) ИЛИ омбудсмен	Уполномоченный по правам человека Республики Армения (омбудсмен) – решения не являются обязательными для исполнения
Грузия	•Сначала внутренняя процедура обжалования •Затем административный суд •Затем Верховный Суд	Нет надзорного органа

ПРИЛОЖЕНИЕ Е: Сроки предоставления информации по запросам

Государство	Рабочие дни	Календарные дни	Продление
Азербайджан	7		7
Армения	5		25
Грузия	10		

Седьмая южнокавказская конференция СМИ

Доступ к информации и новые технологии

Тбилиси, Грузия
11-12 ноября 2010 г.

ПОВЕСТКА ДНЯ КОНФЕРЕНЦИИ

Четверг, 11 ноября 2010 г.

10.00 – 10.30 Регистрация

10.30 – 11.00 Открытие

Модератор: **Ана Карлсрайтер**
Старший советник, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ

Приветствие

Акакий Минашвили

Председатель комитета по внешним связям Парламента Грузии

Георгий Бокерия

Первый заместитель Министра иностранных дел Грузии

Основной докладчик

Дунья Миятович

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

11.00 – 13.30 **Первая сессия: «МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ»**

Модератор: **Илья Догель**

Специалист по исследованиям, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

11.00 – 12.00 (Первая сессия: Часть 1)

Основные докладчики:

Андрей Рихтер

Директор Института проблем информационного права, Москва
Профессор Московского государственного университета им. Ломоносова

Международные стандарты в области свободы информации и их применение в государствах Южного Кавказа.

Хелен Дарбишайр

Исполнительный директор, «Access Info Europe», Мадрид

Как технология меняет прозрачность

12.00 – 12.30 Перерыв

12.30 – 13.30 (Первая сессия: Часть 2)

Основные докладчики:

Дайнюс Радзевичюс

Председатель Литовского союза журналистов, Вильнюс

Две стороны одной медали: взгляды на доступ к информации пресс-секретаря правительственного учреждения и журналиста

Сэм Паттен

Старший менеджер евразийской программы «Фридом Хаус», Вашингтон

Доступ к информации и Интернет на Южном Кавказе

13.30 – 13.45 Групповая фотосъемка

13.45 – 14.45 Обед

15.00 – 17.00 Вторая сессия. «ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ
В ГОСУДАРСТВАХ ЮЖНОГО КАВКАЗА. ПРЕЗЕНТАЦИИ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ АЗЕРБАЙДЖАНА, АРМЕНИИ И
ГРУЗИИ»

Модератор: **Жан-Кристоф Пэк**
Советник, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам
свободы СМИ

Основные докладчики:

Нино Данелия

Медиа-эксперт, Тбилиси
Лектор, Кавказская школа журналистики и медиа менеджмента при
Институте общественных Дел Грузии
Член Попечительского совета Общественного вещателя Грузии (ОВГ)

Рашид Гаджилы

Директор Института прав медиа, Баку

Геворг Хайрапетян

Эксперт, Центр свободы информации Армении, Ереван

Пятница, 12 ноября 2010 г.

**10.30 – 13.00 Третья сессия. «ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ
СВОБОДЫ СМИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ»**

Модератор: **Ана Карлсрайтер**
Старший советник, Бюро Представителя ОБСЕ по
вопросам свободы СМИ

Основные докладчики:

Шорена Шавердашвили

Главный редактор журнала «Либерали», Тбилиси
Член Попечительского совета Общественного вещателя Грузии (ОВГ)

Ашот Меликян

Председатель Комитета по защите свободы слова, Ереван

Ариф Алиев

Председатель Союза журналистов «Ени насил», Баку

14.30 – 16.00 Четвертая, заключительная сессия. «ОБСУЖДЕНИЕ И ПРИНЯТИЕ ДЕКЛАРАЦИИ КОНФЕРЕНЦИИ»

Модератор: **Роланд Блесс**

Директор, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Заключительное обращение

Дунья Миятович

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Седьмая южнокавказская конференция СМИ

Доступ к информации и новые технологии

*Тбилиси, Грузия
11-12 ноября 2010 г.*

СПИСОК УЧАСТНИКОВ**АЗЕРБАЙДЖАН**

Руфат Аббасов	Директор департамента коммуникаций, Центральный банк Азербайджана
Шахин Аббасов	Заместитель руководителя Проекта Поддержки СМИ, Организация IREX в Азербайджане
Вусала Абишова	Директор, Информационное агентство АПА
Ариф Алиев	Председатель, Журналистское объединение «Ени Насил» («Новое поколение»)
Кенан Алиев	Директор, «Радио Азадлыг» (Азербайджанская редакция «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» (Прага)
Хафиз Бабалы	Журналист, Информационное агентство «Туран»
Рашид Гаджилы Камран Гасанов	Директор, Институт прав медиа Старший советник, Отдел по общественно- политическим вопросам Администрации Президента Азербайджана
Арзу Гейбуллаева Эмин Гусейнзаде	Блогер Координатор проектов, организация Транзишнз Онлайн
Эмин Гусейнов	Глава, Институт Свободы и Безопасности Репортеров
Ядигар Мамедов	Руководитель, Демократическая лига журналистов
Али Новруз	Блогер
Элхан Полухов	Глава пресс-службы и пресс-секретарь Министерства иностранных дел Азербайджана

АРМЕНИЯ:

- Асмик Амирханян** Главный редактор, Отдел информации и информационной политики/Управление по связям с общественностью и средствами массовой информации Министерства Обороны Республики Армения
- Карине Арутюнян** Исполнительный директор, Телекомпания «ГАЛА»
- Мариам Барсегиан** Журналист, Телекомпания «Еркир Медиа»
- Самвел Григорян** Глава управления по связям с общественностью и средствами массовой информации, Администрация Ширакской области
- Арам Закарян** Журналист, Газета «Аравот»
- Нелли Манучарян** Глава управления по связям с общественностью и средствами массовой информации, Комитет государственных доходов при Правительстве Республики Армения
- Ашот Меликян** Председатель, Комитет по защите свободы слова
- Месроп Мовсесян** Президент компании «Мелтекс» ООО; Директор телекомпания «A1+»
- Ованнес Никогосян** Эксперт, Центр информации и общественных связей при Аппарате Президента Республики Армения
- Сона Трузян** Пресс-секретарь Генерального прокурора Республики Армения
- Геворг Хайрапетян** Эксперт, Центр свободы информации Армении

ГРУЗИЯ:

- Дмитрий Авалиани** Журналист, Телекомпания «Имеди»
- Бека Баджелидзе** Координатор кавкавказской программы, Институт по освещению войны и мира (IWPR)
- Иа Бобохидзе** Главный редактор, Газета «Ахали газети» («Новая газета»)
- Стив Бэрд** Глава офиса по связям с общественностью и СМИ, Миссия наблюдателей Европейского Союза в Грузии (EUMM)
- Марина Вашакмадзе** Глава Тбилисского бюро «Радио Тависуплеба» (грузинская редакция «Радио Свободная Европа/ Радио Свобода»)

Паата Вешапидзе	Главный редактор, Газета «24 саати» («24 часа»)
Заза Гачечиладзе	Главный редактор англоязычной газеты «The Messenger»
Андро Гигаури	Глава администрации, Координатор международных проектов, Министерство юстиции Грузии
Мака Гигаури Нино Данелия	Начальник пресс-службы Парламента Грузии Медиа-эксперт; Лектор, Кавказская школа журналистики и медиа менеджмента при Институте общественных Дел Грузии; Член Попечительского Совета Общественного Вещателя Грузии (ОВГ)
Нино Зуриашвили Елена Имедашвили Хатуна Иосава	Журналистка, Студия «Монитор» Руководитель проекта «Новости-Грузия» Руководитель службы по связям с общественностью Министерства юстиции Грузии
Майя Калабегашвили	Главный редактор, Газета «Спектри» («Спектр»)
Натия Каладзе	Декан Школы социальных наук при Университете Грузии
Геронти Каличава	Корреспондент «Радио Тависуплеба» (грузинская редакция «Радио Свободная Европа/Радио Свобода») в регионе Самегрело
Васо Капанадзе Давид Кикалишвили	Журналист, Газета «Резонанси» Ведущий еженедельной программы «P.S.», Телекомпания «Рустави-2»
Тамар Кордзая	Юрист, Ассоциация Молодых Юристов Грузии (АМЮГ)
Звиад Коридзе	Журналист; Медиа-эксперт; Лектор, Кавказская школа журналистики и медиа менеджмента при Институте общественных Дел Грузии
Екатерина Кристесашвили	Координатор национальной программы, Офис Верховного Комиссара ООН по правам человека при ООН, Представительство в Грузии
Нана Лобжанидзе	Специалист по связям с общественностью, Трансперенси Интернешнл-Грузия
Нана Мамагулишвили	Руководитель информационной службы радиостанции «Фортуна»; Пресс-секретарь Тбилисского Государственного Университета
Майя Мамулашвили	Главный редактор, Газета «Кахетис хма» («Голос Кахетии»)

Наталья Мачаладзе	Посол по особым поручениям, Министерство иностранных дел Грузии
Иа Махарашвили	Начальник пресс-службы Министерства иностранных дел Грузии
Георгий Меладзе	Исполнительный директор, Институт свободы
Тамрико Микадзе	Офицер по прессе и информации, Делегация Европейской Комиссии в Грузии
Майя Микашавидзе	Декан Кавказской школы журналистики и медиа менеджмента при Институте общественных Дел Грузии
Кети Мсхиладзе	Редактор, Журнал «Табула»
Давид Мчедлидзе	Редактор, Интернет-издание «Media.ge»
Габриел	Журналист, Газета «Свободная Грузия»
Намталашвили	
Давид Нибладзе	Директор по проектам, Сеть региональных радиостанций Грузии
Гига Паичадзе	Блогер
Леван Рамишвили	Директор, Институт свободы
Рамаз Самхарадзе	Директор, Радио «Эрети»; Председатель, Сеть региональных радиостанций Грузии
Георгий Сепашвили	Главный редактор, Интернет-издание «Civil.ge»
Чиора Тактакишвили	Член Парламента Грузии, Заместитель председателя Комитета по юридическим вопросам
Лаша Тугуши	Главный редактор, Газета «Резонанси»
Геннадий	Исполнительный директор, «Интерньюс
Учумбегашвили	Грузия»
Тата Хунцариа	Заместитель Народного Защитника Грузии
Нестан Цецхладзе	Главный редактор, Интернет-издание «netgazeti.ge»; Журналист, Газета «Батумелеби»
Лия Чахунашвили	Заместитель директора программы G-MEDIA, IREX-Грузия; Член Попечительского Совета Общественного Вещателя Грузии (ОВГ)
Тамар Чиковани	Ведущая политических программ, Телеканал «Маэстро»
София Чичинадзе	Пресс-секретарь, Программа развития ООН (ПРООН) в Грузии
Шорена	Главный редактор, Журнал «Либерали»; Член
Шавердашвили	Попечительского Совета Общественного Вещателя Грузии (ОВГ)

КАЗАХСТАН:

Игорь Братцев	Директор Международного центра журналистики «Media Net»
Тамара Калеева	Президент Международного фонда защиты слова «Адил соз»

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЕРТЫ:

Хелен Дарбишайр	Исполнительный директор, «Access Info Europe», Мадрид
Сэм Паттен	Старший менеджер евразийской программы «Фридом хаус», Вашингтон
Дайнюс Радзевичюс	Председатель Литовского союза журналистов, Вильнюс
Андрей Рихтер	Директор Института проблем информационного права, Москва

ОФИС ОБСЕ В БАКУ:

Жаклин Карпентер	Глава отдела демократизации
Вусал Бехбудов	Координатор по демократизации

ОФИС ОБСЕ В ЕРЕВАНЕ:

Цовинар Аревян	Национальный координатор по программам
Дорис Фогл	Координатор отдела демократизации

ЦЕНТР ОБСЕ В АСТАНЕ:

Айдар Ботагаров	Национальный координатор по политическим вопросам и СМИ
------------------------	---

БЮРО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ОБСЕ ПО ВОПРОСАМ СВОБОДЫ СМИ:

Дунья Миятович	Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ
Роланд Блесс	Директор
Ана Карлсрайтер	Старший советник
Жан-Кристоф Пэк	Советник
Илья Догель	Специалист по исследованиям
Джоанна Джинкс	Координатор-референт
Аня Швабедаль	Старший помощник по проектам
Илона Казарян	Координатор

ПРЕСС-РЕЛИЗ

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ призывает государства Южного Кавказа полностью исполнять законы, обеспечивающие доступ к информации

ТБИЛИСИ, 12 ноября 2010 – Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович сегодня призвала власти Армении, Азербайджана и Грузии уважать право всех лиц на доступ к информации, которой располагают государственные учреждения, путем имплементации соответствующего законодательства этих стран.

«Нам необходимо заменить культуру секретности и конфиденциальности культурой прозрачности», – заявила Миятович на седьмой южнокавказской конференции СМИ, которая завершилась сегодня в Тбилиси.

«Свобода СМИ и свобода слова в эпоху цифровых технологий означают, что у каждого, а не только у горстки людей, владеющих основными видами массовой коммуникации, есть возможность использовать новые технологии для участия в процессах принятия решений, общаться друг с другом и с общественными учреждениями, а также делиться информацией о политике, обществе и культуре».

Представитель ОБСЕ также заявила, что Интернет является открытым пространством для дебатов, к которому власти должны обеспечивать более открытый доступ.

«Минимальное вмешательство государства в содержание онлайн-овых и традиционных СМИ является гарантией плюрализма, развития и доверия», – заявила Миятович.

Акакий Минашвили, Председатель комитета по внешним связям Парламента Грузии, заявил, что южнокавказская конференция СМИ, которую принимает у себя Грузия уже седьмой год подряд, является очень важной площадкой для дискуссии между правительствами и гражданским обществом в регионе.

Двухдневное мероприятие организовано Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Конференция собрала более 80 правительственных чиновников, парламентариев, журналистов, экспертов

СМИ и представителей гражданского общества Армении, Азербайджана и Грузии. В Конференции также приняли участие два медиа-эксперта из Казахстана.

Участники конференции приняли декларацию о доступе к информации и новых технологиях на Южном Кавказе. Декларация доступна на английском и русском языках на сайте www.osce.org/fom.

Конференция была организована при финансовой поддержке Германии, Голландии, Норвегии, Швеции и США.

Во время своего пребывания в Грузии Миятович также встретила с Акакием Минашвили и первым заместителем Министра иностранных дел Грузии Георгием Бокерией. Во время отдельной встречи с Председателем Парламента Грузии Давидом Бакрадзе Миятович поприветствовала планы грузинских законодателей разработать проект закона, касающегося прозрачности структуры собственности СМИ, и предложила поддержку своего Бюро в отношении этой и других реформ, затрагивающих СМИ.

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased from 10.5 million to 12.5 million, and the number of people in the public sector who are employed in health care has increased from 2.5 million to 3.5 million (Department of Health 2000).

There are a number of reasons for the increase in the number of people employed in the public sector. One reason is that the public sector has become a more important part of the economy. Another reason is that the public sector has become a more attractive place to work. A third reason is that the public sector has become a more important part of the welfare state.

The increase in the number of people employed in the public sector has led to a number of changes in the way that the public sector is organized. One change is that the public sector has become more decentralized. Another change is that the public sector has become more competitive. A third change is that the public sector has become more customer-oriented.

The changes in the way that the public sector is organized have led to a number of challenges for the public sector. One challenge is that the public sector has become more complex. Another challenge is that the public sector has become more expensive. A third challenge is that the public sector has become more difficult to manage.

The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized.

The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized.

The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized.

The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized. The challenges that the public sector faces are a result of the changes in the way that the public sector is organized.