



## ЗА СЕМЬЮ ПЕЧАТЯМИ

Свобода информации  
и СМИ в Армении,  
Азербайджане и  
Грузии



АПРЕЛЬ 2005

# **ЗА СЕМЬЮ ПЕЧАТЯМИ**

**СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ И СМИ В  
АРМЕНИИ, АЗЕРБАЙДЖАНЕ И ГРУЗИИ**

©АРТИКЛЬ 19

Лондон

Апрель 2005

EUR/2005/0415

ISBN 1- 902 598- 67- 9

## БЛАГОДАРНОСТЬ

Отчет подготовила и написала Ирина Смолина, координатор проектов Европейской программы ARTICLE 19.

Обзор законодательства в области свободы информации для раздела 3.2 написал Дэвид Банисар, заместитель директора Privacy International.

Редактирование и комментарии к английскому тексту: Аньес Калламар, исполнительный директор ARTICLE 19; Луитгард Хаммерер, директор Европейской программы; Питер Ноорландер, юрист ARTICLE 19; Дэвид Банисар, заместитель директора организации Privacy International; Марк Григорян, продюсер Всемирной службы Би-би-си; региональные партнеры ARTICLE 19 – Центр свободы информации (Шушан Дойдоян) и Ереванский пресс-клуб (Борис Навасардян и Анна Симонян) из Армении, Объединение журналистов Йени Несил (Ариф Алиев и Наиля Алиева) из Азербайджана, Институт Свободы (Хатуна Квеселава) из Грузии. Приложения были подготовлены с помощью Наталии Надточий, стажера Европейской программы организации ARTICLE 19.

ARTICLE 19 выражает благодарность социологическим организациям в Армении, Азербайджане и Грузии, а также представителям СМИ и государственным служащим, которые провели и/или приняли участие в социологическом опросе.

Карта Южного Кавказа была предоставлена организацией Saferworld.

Перевод с английского Иванны Ибрагимовой, Наталии Надточий и Татьяны Перепелицы. Редактор русского текста Карине Энфенджян.

ARTICLE 19 выражает признательность представителю ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Фонду имени Зигрида Раузинга и Фонду демократии Вестминстера за финансовую поддержку, благодаря которой стала возможной подготовка данного отчета, а также его редактирование. Точка зрения, высказанная в отчете, не обязательно совпадает с мнением доноров.

**На обложке:** «золотой ключ» – награда самому открытому государственному учреждению в Армении. Фотография любезно предоставлена Центром свободы информации, Армения.

Апрель 2005

*Все права защищены. Авторское право принадлежит ARTICLE 19. Никакая часть настоящей публикации не может быть воспроизведена, сохранена в информационно-поисковой системе или передана какими бы то ни было средствами, будь то электронные, механические, фотокопирующие, записывающие, сканирующие или любые другие, без предварительного разрешения автора и издателя.*

# СОДЕРЖАНИЕ

Карта .....	I
Список сокращений.....	II
Список международных стандартов .....	III
Список судебных прецедентов .....	V
<b>КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОТЧЕТА.....</b>	<b>1</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>1. «КИСЛОРОД ДЕМОКРАТИИ».....</b>	<b>6</b>
<b>2. СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ И СМИ.....</b>	<b>8</b>
2.1 Основополагающие принципы.....	8
2.2 Международные и региональные стандарты .....	12
2.3 Роль СМИ.....	16
2.4 Свобода информации и СМИ .....	18
<b>3. ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ.....</b>	<b>19</b>
3.1 Международные обязательства .....	20
3.1.1 Армения .....	21
3.1.2 Азербайджан.....	21
3.1.3 Грузия .....	22
3.2 Законодательство в области свободы информации относительно СМИ.....	22
3.2.1 Общий анализ.....	22
3.2.2 Армения .....	24
а) Право на доступ к информации .....	24
б) Ограничения доступа к информации .....	27
3.2.3. Азербайджан .....	30
а) Право на доступ к информации.....	30
б) Ограничения доступа к информации.....	33
3.2.4 Грузия .....	36
а) Право на доступ к информации.....	36
б) Ограничения доступа к информации.....	39
<b>4. ОБЗОР МЕДИА СРЕДЫ.....</b>	<b>42</b>
4.1 Этапы развития .....	44
4.2 Армения .....	48
4.2.1 Развитие средств массовой информации .....	48
4.2.2 Обзор средств массовой информации .....	55
а) Печатные средства массовой информации .....	55
б) Электронные средства массовой информации.....	56

4.3.	Азербайджан.....	58
4.3.1	Развитие средств массовой информации.....	59
4.3.2	Обзор средств массовой информации.....	69
	а) Печатные средства массовой информации.....	69
	б) Электронные средства массовой информации.....	70
4.4	Грузия.....	70
4.4.1	Развитие средств массовой информации.....	71
4.4.2	Обзор средств массовой информации.....	81
	а) Печатные средства массовой информации.....	81
	б) Электронные средства массовой информации.....	83

**5. ПРАКТИЧЕСКИЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ. СУДЕБНЫЕ ПРЕЦЕДЕНТЫ И СЛУЧАИ ИЗ ЖУРНАЛИСТСКОЙ ПРАКТИКИ..... 85**

5.1	Вступление.....	85
5.1.1	Армения.....	86
5.1.2	Азербайджан.....	88
5.1.3	Грузия.....	89
5.2	Виды отказов.....	91
5.3	Классификация отказов по темам.....	92
5.3.1	Доступ к судебным заседаниям/текстам судебных решений.....	92
5.3.2	Доступ к общественным мероприятиям.....	94
5.3.3	Доступ к парламентским заседаниям.....	96
5.3.4	Система электронного управления.....	97
5.3.5	Доступ к информации по вопросам национальной безопасности и разрешения конфликтов.....	98
5.3.6	Информация об окружающей среде.....	101
5.3.7	Информация о злоупотреблениях и коррупции.....	102
5.4	Виды/причины отказов.....	107
5.4.1	Ограничение доступа к заседаниям органов государственной власти.....	107
5.4.2	Информация, предоставляемая «избранным» СМИ.....	108
5.4.3	Необоснованный отказ.....	108
5.4.4	Молчаливый анализ.....	109
5.4.5	Отказы по причине несовершенства инфраструктуры органов государственной власти.....	109
5.4.6	Неполный ответ.....	113
5.4.7	Недоброжелательное отношение к СМИ.....	114
5.4.8	Представление открытой информации как государственной тайны.....	114
5.5	Судебная практика.....	115
5.5.1	Армения.....	115
5.5.2	Азербайджан.....	123
5.5.3	Грузия.....	123

<b>6.</b>	<b>РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ.....</b>	<b>128</b>
6.1	Методология опроса.....	128
6.1.1	Армения .....	130
6.1.2	Азербайджан.....	131
6.1.3	Грузия.....	131
6.2	Результаты опроса .....	132
6.2.1	СМИ .....	132
	а) «Портрет» опрошенных журналистов.....	132
	б) Право на доступ к официальной информации.....	134
	в) Запросы официальной информации.....	136
	г) Иные формы доступа к официальной информации.....	142
6.2.2	Представители власти.....	143
	а) «Портрет» опрошенных представителей власти.....	143
	б) Право на доступ к официальной информации.....	143
	в) Практика предоставления официальной информации...	145
	г) Иные формы доступа к официальной информации.....	148
6.3	Некоторые выводы социологического опроса.....	148
<b>7.</b>	<b>ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>	<b>150</b>
7.1	Выводы.....	150
7.2	Рекомендации.....	153
7.2.1	Общие рекомендации .....	153
	а) Органам власти Армении, Азербайджана и Грузии.....	153
	б) Средствам массовой информации Армении, Азербайджана и Грузии .....	155
	в) Неправительственным организациям Армении, Азербайджана и Грузии.....	155
	г) Международным межправительственным и неправительственным организациям.....	156
7.2.2	Рекомендации по странам .....	156
	а) Армения.....	156
	б) Азербайджан.....	158
	в) Грузия .....	159
<b>8.</b>	<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>161</b>
<b>9.</b>	<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>164</b>
	Приложение 1 .....	164
	Приложение 2 .....	173
	Приложение 3 .....	180
	Приложение 4 .....	183
	Приложение 5.....	188
	Приложение 6.....	195
	Приложение 7.....	201

# Карта Кавказа



## **СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ**

<b>АВА</b>	Независимое агентство вещания Азербайджана
<b>АЙРЕКС</b>	Американский совет по международным исследованиям и обменов
<b>АР</b>	Автономная Республика
<b>АРФ</b>	Армянская Революционная Федерация
<b>ВУЗ</b>	Высшее учебное заведение
<b>Главлит</b>	Главное управление по делам литературы и издательств
<b>ЕКПЧ</b>	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
<b>ЕЭК</b>	Европейская экономическая комиссия
<b>ЗАО</b>	Закрытое акционерное общество
<b>КГБ</b>	Комитет государственной безопасности
<b>МВД</b>	Министерство внутренних дел
<b>МПГПП</b>	Международный пакт о гражданских и политических правах
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОАГ</b>	Организация Американских Государств
<b>АС</b>	Африканский Союз
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ООО</b>	Общество с ограниченной ответственностью
<b>СБСЕ</b>	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>СМИ</b>	Средства массовой информации
<b>СНГ</b>	Содружество независимых государств
<b>ЦИК</b>	Центральная избирательная комиссия
<b>ЦК КПСС</b>	Центральный Комитет Коммунистической партии
<b>ЦРУ</b>	Центральное разведывательное управление
<b>ФБР</b>	Федеральное бюро расследований



## **СПИСОК МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ**

**1948**

Всеобщая декларация прав человека

**1950**

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

**1966**

Международный пакт о гражданских и политических правах

**1975**

Хельсинкский заключительный акт

**1978**

Американская конвенция по правам человека

**1981**

Рекомендация Комитета министров Совета Европы №. R (81) 19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств

**1986**

Африканская хартия прав человека и народов

**1990**

Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ

**1998**

ЕЭК Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция)

**1999**

Стамбульская хартия европейской безопасности

**2002**

Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2002) 2 о доступе к официальным документам

**2003**

Конвенция ООН против коррупции

## **СПИСОК СУДЕБНЫХ ПРЕЦЕДЕНТОВ**

*Джерсилд против Дании*, 25 сентября 1994 года, жалоба №. 15890/89 (Европейский суд по правам человека).

*Информационсверайн Лентиа и другие против Австрии*, 28 октября 1993 года, жалоба № 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90 (Европейский суд по правам человека).

*Кастеллс против Испании*, 23 апреля 1992, жалоба №. 11798/85 (Европейский суд по правам человека).

*Лингенс против Австрии*, 8 июля 1986, жалоба №. 9815/82 (Европейский суд по правам человека).

*Прагер и Обершлик против Австрии*, 26 апреля 1995 года, жалоба №. 15974/90 (Европейский суд по правам человека).

*Сандей Таймс против Соединенного Королевства*, 26 апрель 1979, жалоба №. 6538/74 (Европейский суд по правам человека).

*Хендисайд против Соединенного Королевства*, 7 декабря 1976 года, жалоба №. 5493/72 (Европейский суд по правам человека).

## ***Краткое содержание отчета***

26 октября 2004 года на первой конференции ОБСЕ по вопросам свободы СМИ на Южном Кавказе, проходившей в Тбилиси (Грузия), журналисты приняли декларацию, призывающую правительства Армении, Азербайджана и Грузии «выработать всеобъемлющую стратегию выполнения законов о свободе информации». В Азербайджане предварительно должно быть завершено «принятие единого закона о свободном доступе к информации, основанного на международных стандартах»<sup>1</sup>.

Эффективный режим свободы информации, опирающийся на всесторонний закон о доступе к официальной информации, предоставляет обществу и органам государственной власти ряд преимуществ:

- создает условия для реализации других прав человека;
- содействует реформам, проводимым во благо людей;
- повышает доверие общественности к деятельности органов государственной власти;
- способствует борьбе с коррупцией;
- придает особое значение демократии всестороннего участия;
- расширяет возможности СМИ;
- создает прозрачную и конкурентную экономическую среду;
- повышает ответственность представителей частного сектора.

Информация – живительная сила СМИ. Эффективные законы о доступе к информации чрезвычайно важны, поскольку позволяют СМИ информировать население о вопросах, представляющих общественный интерес. СМИ должны принимать активное участие как в принятии, так и в имплементации этих законов. СМИ должны быть в числе первых, кто использует законы о свободе информации.

В условиях постоянного контроля СМИ со стороны государства журналисты, как правило, полагаются на пресс-релизы, утечку информации или на добровольное ее предоставление субъектами журналистских расследований. При отсутствии доступа к информации власти вменяют журналистам использование непроверенных и неточных данных.

В кратком изложении представлены некоторые выводы отчета ARTICLE 19 относительно имплементации законодательства о свободе информации и его влияния на СМИ в Армении, Азербайджане и Грузии, а также анализ медиа-среды в каждой из этих стран.

---

<sup>1</sup> Полный текст декларации см.: [http://www.osce.org/press\\_rel/2004/pdf\\_documents/10-4478.rfm1.pdf](http://www.osce.org/press_rel/2004/pdf_documents/10-4478.rfm1.pdf)

Отчет исследует, каким образом трудности, связанные с доступом к официальной информации в Армении, Азербайджане и Грузии, влияют на способность представителей СМИ распространять информацию в интересах общественности и выполнять свою роль «сторожевых псов» демократии. В отчет включены результаты социологического опроса, проведенного ARTICLE 19 совместно с партнерскими организациями<sup>2</sup> в Армении, Азербайджане и Грузии среди 135 сотрудников СМИ и 105 представителей государственных органов власти. В отчете анализируются случаи из журналистской и судебной практики, показавшие, что наличие процедур по обеспечению доступа к информации могло способствовать более эффективной работе СМИ. Однако, как показывают полученные данные, а также представленные выводы и рекомендации отчета, на Южном Кавказе СМИ сталкиваются с множеством проблем при поиске информации, – положительные примеры доступа к официальной информации здесь редки.

### **Основные выводы отчета**

В регионе наблюдается устойчивый прогресс в сфере законодательства о свободе информации. Грузия – первое государство Южного Кавказа, принявшее всесторонний закон «О свободе информации» в 1999 году. Армения – единственное государство в регионе, где существует детальная стратегия по имплементации закона «О свободе информации», разработанная организациями гражданского общества Армении.

Несмотря на позитивные тенденции, в Армении и Грузии все еще есть проблемы с имплементацией существующего законодательства. Азербайджан, где пока не принят всесторонний закон «О свободе информации», намного отстает в вопросах обеспечения доступа к информации от двух других государств.

Многие вопросы и проблемы, выявленные в результате исследования, являются общими для всех трех стран Южного Кавказа. В Армении, Азербайджане и Грузии СМИ трудно получить доступ к некоторым видам информации, включая информацию о здравоохранении, состоянии окружающей среды, бюджете, образовании, национальной безопасности и контактных данных представителей государственных органов.

Доступ к информации зачастую превращается для представителей СМИ в «бег с препятствиями». Как показывают результаты социологического опроса, а также случаи из журналистской и судебной практики, основными трудностями, связанными с доступом к информации в Армении, Азербайджане и Грузии являются:

---

<sup>2</sup> Ереванский пресс-клуб (<http://www.yrc.am>) и Центр свободы информации (<http://www.hetq.am>) в Ереване; Объединение журналистов Йени Несил в Баку; Институт Свободы (<http://www.liberty.ge>) в Тбилиси. Другие региональные партнеры ARTICLE 19 – Степанакертский пресс-клуб в Степанакерте; Медиа-клуб в Сухуме/и; Журналисты за права человека в Цхинвале/и.

- отсутствие процедур и механизмов доступа к информации или отсутствие соответствующего законодательства (как в случае Азербайджана), что создает благоприятную среду для произвольных отказов, манипуляций информацией, а также (в исключительных случаях) возможность предоставления должностными лицами ложных сведений;
- незнание журналистами своих законных прав;
- советский образ мышления и традиция засекречивания информации государственными служащими;
- даже при знании прав и гарантий их соблюдения в законодательстве о свободе информации, среди представителей СМИ нет традиции отстаивать свои права в судебном порядке, в основном из-за неверия в справедливость органов правосудия, а также из-за длительности судебных процедур;
- в случае отказа представители СМИ, как правило, прибегают к альтернативным источникам информации.

65% журналистов, опрошенных в Армении, назвали отсутствие соответствующих механизмов и процедур одним из препятствий при доступе к информации, в то время как 67.5% представителей СМИ в Азербайджане и 61.8% журналистов в Грузии назвали таковым лишь отсутствие необходимых механизмов.

Социологический опрос показал, что представители СМИ с недоверием и непониманием относятся к деятельности государственных учреждений.

Государственные структуры используют всевозможные способы для ограничения доступа к определенной информации, в том числе:

- отказы в предоставлении запрашиваемой информации (с указанием или без указания причин), так как государственные служащие убеждены, что такая информация не должна быть доступна широкой общественности;
- предоставление информации по усмотрению государственных чиновников и только представителям «лояльных» СМИ;
- задержки в ответе на запросы, что снижает значимость запрашиваемой информации;
- предоставление частичной информации, что отрицательно сказывается как на качестве публикаций в жанре журналистских расследований, так и на репортажах об общественных событиях;
- отказы в аккредитации, а также неправомерное ограничение присутствия общественности и СМИ на официальных и судебных заседаниях;

- отказы процедурного характера, такие как отсутствие соответствующих механизмов и структур, а также частичное или полное отсутствие согласованности действий между государственными учреждениями;
- структуры государственной обороны и национальной безопасности наряду с прокуратурой (в отличие от местных органов власти) наименее доступны для СМИ;
- электронное управление развито слабо во всех трех государствах. Официальные веб-сайты или отсутствуют, или обновляются нерегулярно, или содержат неполную базовую информацию.

Тем не менее, 75% государственных служащих, опрошенных в Азербайджане, заявили, что принятие нового закона о свободе информации улучшит ситуацию с доступом к официальной информации в стране. Подобное утверждение говорит о желании иметь более четкие руководства по предоставлению информации, что даст возможность реже применять практику секретности.

Главный вывод представленного отчета сводится к тому, что на Южном Кавказе представители СМИ и их профессиональные объединения, группы третьего сектора, международные субъекты и, прежде всего, государственные учреждения, должны объединить усилия для улучшения ситуации с правом на доступ к информации, предоставив тем самым возможность средствам массовой информации играть ключевую роль посредника между общественностью и органами государственной власти.

## ВВЕДЕНИЕ

ARTICLE 19, Всемирная кампания за свободу выражения мнения, ведет работу на Южном Кавказе с апреля 2003 года в сотрудничестве с региональными партнерами<sup>3</sup>. За этот период Правовая программа организации дала экспертную оценку законодательству о средствах массовой информации в Армении, Азербайджане и Грузии и помогла рабочим группам на местах в разработке новых специализированных законов; Европейская программа ARTICLE 19 возглавила работу по лоббированию положительных тенденций и инициатив в области свободы выражения мнения и свободы информации и в настоящее время оказывает поддержку образовательным и информационно-мониторинговым проектам на Южном Кавказе. ARTICLE 19 содействует принятию законов о свободе информации, а также имплементации действующего законодательства в соответствии с международными стандартами. Благодаря лоббистской деятельности нам удалось внести свою лепту в принятие прогрессивного закона «О свободе информации» в Армении в сентябре 2003 года и в разработку законопроекта «О свободе информации» в Азербайджане осенью 2003 года<sup>4</sup>.

Данный отчет подготовлен по просьбе Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по свободе СМИ<sup>5</sup>.

Согласно функциональному заданию, мы должны были проанализировать ситуацию в Армении, Азербайджане и Грузии, за исключением трех сепаратистских регионов: Абхазии, Южной Осетии и Нагорного Карабаха. Хотя они и не включены в отчет, стоит заметить, что существующие там ограничения права на доступ к информации, – главное препятствие как для развития качественной журналистики в этих регионах, так и для процессов демократического развития на Южном Кавказе в целом.

Отчет призван стимулировать обсуждение на региональном уровне вопросов, связанных с правом на доступ к информации, и содействовать сотрудничеству в этой области заинтересованных сторон в Армении, Азербайджане и Грузии, включая государственных служащих, представителей СМИ, НПО и широкую общественность.

Первая и вторая главы раскрывают понятие свободы информации как основного права человека, которое исключительно важно для СМИ.

---

<sup>3</sup> См. выше: сноска 2.

<sup>4</sup> Закон Армении «О свободе информации» был подписан президентом в ноябре 2003 года. Официальный проект закона Азербайджана «О свободе информации» прошел первое чтение в Милли Меджлисе (парламент Азербайджана).

<sup>5</sup> Предварительный отчет был представлен на первой конференции ОБСЕ по вопросам свободы СМИ на Южном Кавказе в Тбилиси (Грузия) 25-26 октября 2004 года.



Третья глава содержит обзор международных обязательств и существующего законодательства по вопросам свободы информации в каждом из трех государств.

В четвертой главе дается обзор медиа-среды в Армении, Азербайджане и Грузии. В частности, рассматривается, как развивались СМИ после распада Советского Союза и провозглашения независимости этих государств в 1991 году.

Пятая и шестая главы – основной блок данного отчета – содержат примеры из судебной и журналистской практики, а также результаты опроса представителей СМИ и государственных служащих, проведенного ARTICLE 19 совместно с партнерскими организациями на Южном Кавказе.

В седьмой главе даются общие рекомендации всем трем государствам, а также каждому государству в отдельности. Рекомендации в основном адресованы органам государственной власти и СМИ. Однако необходимо учитывать немаловажную роль и других субъектов (таких как группы гражданского общества, суды и международные организации) в обеспечении практического применения фундаментального права свободы информации. Мы надеемся, что рекомендации, приведенные в конце отчета, будут способствовать становлению режима свободы информации на Южном Кавказе.

## 1. «КИСЛОРОД ДЕМОКРАТИИ»<sup>6</sup>

*Доступ общественности  
к информации – неотъемлемая  
часть современной системы управления.*

Дэвид Банисар<sup>7</sup>, заместитель директора  
Privacy International

Свобода выражения мнения, включающая право на «свободу убеждений [...] и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ», – является одним из основных условий существования демократического общества<sup>8</sup>. Она необходима для реализации других прав человека, так как «без широких гарантий свободы выражения мнения, защищаемой независимыми и беспристрастными судами, не может быть свободной страны, не может быть демократии.

---

<sup>6</sup> ARTICLE 19, *The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (London: ARTICLE 19, International Standards Series, June 1999), 1.

<sup>7</sup> D. Banisar, *Transparent Government: Developing Public Access to Government Information*, 7, <http://www.ndi.org>.

<sup>8</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III), 10 декабря 1948 года.

Этот общий постулат неоспорим»<sup>9</sup>. Свобода информации – важная составляющая свободы выражения мнения. Это право общественности знать, а также право на доступ к информации, которой располагают органы государственной власти<sup>10</sup>. Оно было широко признано рядом международных организаций, задачей которых является содействие защите прав человека<sup>11</sup>.

ARTICLE 19 считает, что право общественности на доступ к официальной информации – основное право человека, а информация – «кислород демократии».

Право на доступ к информации – ключ к демократии и развитию; оно лежит в основе системы качественного, прозрачного и подотчетного управления, всестороннего участия общественности в процессе принятия решений; оно содействует также искоренению коррупции. Благоприятный для свободы информации режим способствует отношениям доверия между общественностью и государством, когда общественность имеет право на доступ к официальной информации, а государство создает условия для всестороннего обсуждения политических вопросов и вовлечения широкой общественности в процессы формирования государственной политики и программ, влияющих на повседневную жизнь.

Мы убеждены, что каждый человек имеет право на доступ к информации, которой располагают органы государственной власти. В отчете исследуется влияние доступа к информации (или его отсутствие) на способность СМИ исполнять свою роль «сторожевых псов» демократии, а также на возможность собирать и распространять общественно важную информацию. Первоначальной целью было исследовать действующие процедуры доступа к информации, способствующие работе СМИ; выявить проблемы, все еще требующие внимания; предоставить соответствующие рекомендации. Полученная информация подтверждает наличие серьезных проблем в сфере свободы информации на Южном Кавказе: положительные примеры доступа к официальной информации редки в этом регионе.

---

<sup>9</sup> J. Frowein, *Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights*, 3 Monitor/Inf (1997), Council of Europe.

<sup>10</sup> Органы государственной власти в более широком значении, включая учреждения всех уровней власти.

<sup>11</sup> Подробнее см.: глава 3 данного отчета.

## 2. СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ И СМИ

*Народное правительство без информации  
для народа или средств ее получения –  
лишь пролог к фарсу или трагедии, а  
может быть, к тому и другому.*

Джеймс Мэдисон, 4-й президент США  
4 августа 1822 года<sup>12</sup>

*В демократическом государстве СМИ играют  
центральную роль в вопросах информирования  
общественности и контроля над  
государственной политикой – без страха наказания,  
возбуждения судебного дела и без запрета.*

Кевин Бойл<sup>13</sup>

### 2.1 Основопологающие принципы

Право искать, получать и распространять информацию, то есть право общественности знать и право на доступ к информации, которой располагают органы государственной власти, уникально в сравнении с другими свободами. Это составная часть свободы выражения мнения, которая является «одной из фундаментальных основ демократического общества и одним из основных условий его развития и самосовершенствования каждой личности. [...] Она относится не только к той «информации» или «идеям», которые получены законным путем или считаются не оскорбительными или незначительными, но и к тем, которые оскорбляют или вызывают возмущение. Таковыми являются требования терпимости, плюрализма, и широты взглядов, без которых демократическое общество невозможно»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> E. Kats, *Transparency in Government* (1999), <http://usinfo.state.gov/products/pubs/transgov/>

<sup>13</sup> *Restrictions on the Freedom of Expression* (2000), в отчете *Freedom of Expression and Freedom of the Media*, 11, <http://www.etc-graz.at/human-security/manual/modules/212-Freedom%20of%20Expression.pdf>.

<sup>14</sup> *Хендисайд против Соединенного Королевства*, 7 декабря 1976 года, жалоба № 5493/72, параграф 49 (Европейский суд по правам человека).

Эффективный режим свободы информации, опирающийся на всесторонний закон о доступе к официальной информации, предоставляет обществу и органам власти ряд преимуществ:

*(1) придает особое значение демократии всестороннего участия;*

Доступ к информации жизненно необходим для перехода от формальной демократии к совещательной.

При отсутствии постоянного потока объективной информации об исполнении государственными служащими возложенных на них обязанностей, а также информации относительно опыта и квалификации новых участников выборов или результатов работы депутатов за время осуществления ими своих полномочий, возникает угроза преобладания в период выборов интересов отдельных групп общества. В таких условиях избиратели основывают свой выбор на личной приверженности к семейным кланам или отдельным социальным группам. Не имея возможности реализовать свое право на информацию об источниках финансирования политических партий, общественность не может обезопасить себя от ситуации, когда отдельные группы общества, в том числе криминальные структуры, наделяют властью своих представителей в целях получения личной выгоды.

*(2) повышает общественное доверие к деятельности органов власти;*

Без поддержки и доверия народа не может быть полноценной реализации государственных программ.

В условиях открытости и информационного обмена создается система, позволяющая вовлекать широкие круги населения в процессы принятия решений, отсутствует несправедливое доминирование одной социальной группы людей над другой.

*(3) содействует реформам, проводимым во благо людей;*

Государства-члены ООН во всем мире взяли на себя обязательства по «достижению целей развития на рубеже тысячелетия, включая обуславливающую все эти цели задачу снижения наполовину уровня бедности»<sup>15</sup>.

Программы развития и стратегии по борьбе с бедностью часто разрабатываются органами власти при закрытых дверях, в процессе консультаций с «профессиональными экспертами» и без участия тех категорий населения, права которых ущемлены и положение которых должны улучшить принятые программы (например, женщин, бедных, беженцев, инвалидов и других, а также групп гражданского общества, представляющих их интересы). Доступ к информации – важное условие для вовлечения этих категорий населения в процесс разработки программ, нацеленных на улучшение их жизни.

---

<sup>15</sup> См.: <http://www.undp.org>

*(4) создает прозрачную и конкурентную экономическую среду;*

Гарантированное право на информацию закладывает основу для принципов прозрачности и подотчетности, благоприятных для развития рыночных отношений, что способствует, в свою очередь, экономическому подъему.

Свободный рынок (как и власть) не может функционировать в условиях закрытой системы. Иностранцам и национальным инвесторам необходима своевременная и достоверная информация о государственной политике, условиях предоставления тендеров, лицензий и кредита, а также информация о деятельности регулирующих и финансовых органов власти.

Доступность информации позволяет органам власти не делать лишних затрат на получение повторной информации.

Доступ к информации создает правила честной игры, при которых рабочие, фермеры и богатые предприниматели получают равные возможности для доступа к информации в сфере экономики. К примеру, рабочие могут получать информацию о положенных им льготах и положениях трудового законодательства, бизнесмены – узнавать условия лицензирования и правила торговли, фермеры – знакомиться с данными земельных реестров и анализом тенденций на рынке.

*(5) способствует борьбе с коррупцией;*

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на верховенство права и в худших своих проявлениях приводит к криминализации политики.

Страны с наиболее коррумпированной властью находятся на низших ступенях развития, в то время как страны с функционирующими законами о свободе информации, как правило, менее коррумпированы. Действие законов о свободе информации способствует искоренению коррупции.

*(6) создает условия для реализации других прав человека;*

Право на свободу информации способствует реализации всех других прав человека. Оно позволяет определять случаи нарушения прав человека и выявлять виновных. Так, право на личную безопасность, полноценное питание, здравоохранение и чистую окружающую среду часто зависит от права на доступ к информации.

(7) *повышает ответственность представителей частного сектора*<sup>16</sup>;

На сегодня все большее число государственных функций (таких как система здравоохранения, водоснабжения и транспортного обеспечения, руководство учебными заведениями и промышленными объектами) переходит в ведение частных сторон: его деятельность (если она оказывает воздействие на жизнь населения) должна контролироваться общественностью. К примеру, население (в целях собственной безопасности) должно быть информировано о программах экологической защиты предприятий.

Исходя из этого ряд государств (например, Армения, ЮАР) расширили сферу действия закона «О свободе информации» до некоторых частных сторон.

(8) *расширяет возможности СМИ.*

В странах здоровой демократии СМИ являются основным источником информации. Способность СМИ воздействовать на формирование общественного мнения нередко воспринимается авторитарными правительствами как угроза их существованию, поэтому при сборе и распространении информации журналисты сталкиваются со всевозможными препятствиями и вынуждены полагаться на пресс-релизы, утечку информации или на добровольное ее предоставление субъектами журналистских расследований. В условиях отсутствия доступа к информации власти вменяют журналистам использование непроверенных и неточных данных.

Эффективный режим свободы информации создает благоприятную среду для поиска, получения и распространения достоверной информации – как в интересах общественности, так и в интересах органов власти.

Право на свободу информации многогранно. Оно обязывает органы власти открыто предоставлять информацию: они должны публиковать и широко распространять документы, содержащие общественно важную информацию, например, текст любого решения и/или государственной программы, влияющие на жизнь общества<sup>17</sup>. Информация, которой располагают государственные служащие, не предназначена для их личного пользования, она принадлежит обществу, которому они служат.

Вместе с тем, право на свободу информации гарантирует каждому человеку право на получение необходимой информации. На СМИ возложена жизненно важная миссия – применяя на практике эти права и обязанности, обеспечивать свободный поток информации.

---

<sup>16</sup> Например, государственные или частные корпорации, НПО и международные организации.

<sup>17</sup> «Принцип 2 – право общественности знать», см. выше: сноска 6, стр. 3-4.

В данном отчете используются определения, сформулированные ARTICLE 19 в ряде изданий по международным стандартам свободы выражения мнения и свободы информации<sup>18</sup>.

Термин «*информация*» охватывает «все данные, находящиеся в распоряжении любого государственного органа, независимо от формы, в которой хранится информация (в виде документов, на кассетах, в электронном формате и так далее), ее источника (орган государственной власти или иная организация) и даты»<sup>19</sup>.

Термин «*орган государственной власти*» относится «ко всем ветвям и уровням власти, включая органы местного управления, выборные органы, судебные органы, иные уполномоченные законом органы, государственные предприятия и корпорации, вневедомственные квази-негосударственные организации и организации, находящиеся в частной собственности, но выполняющие общественно важные функции ...»<sup>20</sup>.

Постулат, согласно которому «вся информация, которой располагают органы власти, должна быть открыта, и эта презумпция может быть отменена лишь в исключительных случаях»<sup>21</sup>, лежит в основе представленного отчета, а также сборника ARTICLE 19 *The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, который вышел в свет в июне 1999 года и представляет собой руководство по развитию максимальной открытости органов власти в соответствии с международными стандартами. Чтобы быть эффективными, эти принципы должны соблюдаться всеми заинтересованными сторонами, включая СМИ, борцов за свободу информации, все уровни органов власти и население в целом.

## 2.2 Международные и региональные стандарты

Право искать, получать и распространять информацию и идеи было широко признано рядом международных организаций: ООН, Советом Европы (СЕ), Организацией Американских Государств (ОАГ) и Африканским Союзом (АС)<sup>22</sup>. Это право считается

---

<sup>18</sup> См.: выше, сноска 6; *A Model Freedom of Information Law* (London: ARTICLE 19, July 2001); *The Johannesburg Principles. National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (London: ARTICLE 19, November 1996).

<sup>19</sup> *The Public's Right To Know*, см. выше: сноска 6, стр. 3.

<sup>20</sup> Там же, стр. 3.

<sup>21</sup> Там же, стр. 2, «Принцип 1 – принцип максимальной открытости».

<sup>22</sup> *Всеобщая декларация прав человека*, принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217А(III) 10 декабря 1948 года; *Международный пакт о гражданских и политических правах*, принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года; *Американская конвенция по правам человека*, принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года; *Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод*, принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года; *Африканская хартия прав человека и народов*, принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

необходимым условием для развития и укрепления гражданского и демократического общества.

Свобода информации нашла свое отражение в статье 19 *Всеобщей декларации прав человека* и непосредственно связана со свободой выражения мнения: «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». Этот принцип был повторен в *Международном пакте о политических и гражданских правах* (статья 19).

В 1998 году Специальный докладчик ООН по свободе выражения мнения в своем годовом отчете отметил, что «право искать, получать и распространять информацию налагает позитивное обязательство на государства обеспечивать доступ к информации, в особенности, информации, которой располагают органы власти»<sup>23</sup>.

В *Хельсинкском заключительном акте* 1975 года Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)<sup>24</sup> признана важность межгосударственного распространения информации и подчеркнута роль СМИ в этом процессе<sup>25</sup>. Как закреплено в пункте 9.1 *Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ* 1990 года, «каждый [имеет] право на свободу выражения мнения, включая право на коммуникацию. Это право [включает] свободу придерживаться мнения, получения и распространения информации и мнений без вмешательства органов власти и независимо от границ. Соблюдение этого права может быть ограничено лишь в предписанных законом случаях и в соответствии с международными стандартами». В параграфе 26 *Стамбульской хартии европейской безопасности* 1999 года подтверждается «значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации» как «важнейших компонентов любого демократического, свободного и открытого общества»<sup>26</sup>.

26 ноября 1999 года Специальный докладчик ООН по свободе выражения мнения, Представитель ОБСЕ по свободе СМИ и Специальный докладчик ОАГ по свободе выражения мнения приняли совместную декларацию, в которой подчеркивалось, что «свободе выражения мнения внутренне присущи право на свободный доступ к информации и право знать, что правительство делает от имени народа; без этого не будет правды, и участие граждан в управлении государством будет оставаться

---

<sup>23</sup> Report of the Special Rapporteur, Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, UN Doc. E/CN.4/1998/40, 28 January 1998, para.14.

<sup>24</sup> С 1 января 1995 года – ОБСЕ.

<sup>25</sup> См.: сб. «Свобода выражения мнения, свободный поток информации и свобода СМИ», СБСЕ/ОБСЕ, основные положения 1975-2001 гг.

<sup>26</sup> См: <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istachart99e.pdf>



фрагментарным»<sup>27</sup>. В принятой совместной декларации (от 6 декабря 2004 года) подчеркивается, что «право на получение доступа к официальной информации – это фундаментальное право человека, которое реализуется путем принятия всестороннего законодательства (к примеру, законов о свободе информации) на национальном уровне и основывается на принципе максимальной открытости, согласно которому вся информация должна быть доступной, за исключением ряда четко сформулированных ограничений».

Совет Европы сделал важный для признания права на свободу информации шаг, закрепив это право в ряде документов, принятых его политическими органами. В 1981 году Комитет министров принял *Рекомендацию № R (81)19 о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств*<sup>28</sup>. В 1994 году *Четвертая европейская конференция на уровне министров по проблемам политики в области средств массовой информации* приняла декларацию, рекомендующую Комитету министров рассмотреть «целесообразность подготовки имеющего обязательную силу юридического инструмента или других мер, устанавливающих базовые принципы, касающиеся права доступа общественности к информации, которой располагают органы государственной власти»<sup>29</sup>. В 2002 году Комитет министров Совета Европы принял *Рекомендацию о доступе к официальным документам*, согласно которой «государства-участники должны гарантировать право каждого человека на доступ, по его требованию, к официальным документам, находящимся в распоряжении органов государственной власти. Данный принцип следует применять без дискриминации по какому-либо признаку, в том числе по признаку национальной принадлежности»<sup>30</sup>. В рекомендации говорится, что ограничения права доступа к официальным документам должны быть «четко установлены законом, являться необходимыми в демократическом обществе и быть соразмерными целям защиты [интересов общественности]»<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Цит. по: Т. Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey* (UNESCO, 2003), 3.

<sup>28</sup> Принята 25 ноября 1981 года.

<sup>29</sup> *Декларация о СМИ в демократическом обществе*, 7-8 декабря 1994 года, (DH-MM (95) 4), параграф 16.

<sup>30</sup> *Рекомендация Комитета министров странам, принявшим закон о доступе к официальным документам*, № R (2002) 2.

<sup>31</sup> Там же. Выражение «четко установлены законом» означает, что любое ограничение норм должно быть четко сформулировано и доступно для широкого пользования.

Это соответствует судебным прецедентам в международном праве, в тексте которых установлены три критерия оценки ограничения права доступа к информации:

- (1) соответствует ли информация *легитимной цели*;
- (2) может ли разглашение информации причинить *существенный вред этой цели*;
- (3) превысит ли степень нанесенного вреда *право общественности* быть информированной<sup>32</sup>.

Необходимо, чтобы эти критерии были четко сформулированы в тексте закона и основывались на принципе максимальной открытости.

Другие международные стандарты, которые признают особую роль свободы информации, включают также *Конвенцию ЕЭК ООН<sup>33</sup> о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)<sup>34</sup> и Конвенцию ООН против коррупции.<sup>35</sup> Существующие региональные и международные стандарты определяют правовые основы для принятия законов о свободе информации. Более 50 государств по всему миру заявили о своей приверженности нормам международного права в сфере свободы информации, приняв законы, облегчающие доступ к информации<sup>36</sup>.*

Как было отмечено ранее, законы о свободе информации необходимы: (1) для обеспечения подотчетности органов власти и равных условий существования в рамках системы верховенства права; (2) как средство для борьбы с коррупцией; (3) для содействия торговле и науке; (4) для укрепления легитимности демократически избранной власти; (5) для содействия участию в демократических преобразованиях; (6) для содействия информационному обмену между органами власти и населением, включая бизнес структуры.

Важно, чтобы органы власти не рассматривали законы о свободе информации как лишнюю формальность, а понимали их необходимость, так как эти законы повышают

---

<sup>32</sup> *The Public's Right To Know*, см. выше: сноска 6, стр. 6. Третий критерий является очень важным, поскольку предполагает контроль со стороны общественности. «*Легитимная цель*» включает легитимные основы, призванные защищать государственные и общественные интересы, а также другие права граждан. Некоторые из этих легитимных основ включают защиту национальной безопасности, территориальной целостности и общественной безопасности, предотвращение беспорядка и преступлений.

<sup>33</sup> Европейская экономическая комиссия ООН.

<sup>34</sup> Принята 25 июня 1998 года в ходе процесса «*Окружающая среда для Европы*» в рамках Четвертой конференции министров; вступила в силу 30 октября 2001 года, Док. ООН (ECE/CEP/43).

<sup>35</sup> Принята Резолюцией 58/4 от 31 октября 2003 года в рамках Генеральной Ассамблеи ООН.

<sup>36</sup> Первым был *Акт о свободе прессы*, принятый в Швеции в 1766 году. См. об этом: David Banisar, *Global Survey, Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World* (28 September 2003), <http://www.freedominfo.org>.

доверие общественности к деятельности органов власти, убирают коммуникационные препятствия внутри государственного сектора и, предоставляя отдельным его структурам информацию о деятельности других государственных структур, улучшают их работу.

Принятие всестороннего закона о доступе к информации важно, но недостаточно: законодательство – лишь первый шаг на пути к действующему праву на доступ к информации. Для эффективного исполнения законов необходима готовность органов власти на всех уровнях вести прозрачную деятельность и быть открытыми для контроля со стороны общественности. Необходимо также улучшать систему информационного управления и архивирования и создавать инфраструктуры для постоянного обучения должностных лиц их правам и обязанностям в рамках закона.

Это особенно важно для государств переходного периода, которые возникли в результате краха коммунизма в СССР, и для тех из них, которые позднее пережили падение авторитарных режимов, – как в случае Грузии (в 2003 году) и Украины (в 2004 году). Несмотря на провозглашенную приверженность идеалам верховенства права и проведенные демократические реформы, их демократические институты власти слабы, им все еще предстоит преодолеть традиции секретности.

## 2.3 Роль СМИ

В 1765 году Блэкстоун писал: «Свобода прессы действительно необходима в свободном государстве, и это предполагает отсутствие каких бы то ни было предварительных ограничений на публикации, не освобождая от ответственности за публикацию. Каждый свободный человек имеет бесспорное право излагать любые свои мнения перед общественностью – запретить это означает уничтожить свободу прессы. Но если он публикует нечто неуместное, пагубное или противозаконное, он должен отвечать за последствия своей собственной опрометчивости»<sup>37</sup>.

Томас Карлайль<sup>38</sup> писал о прессе как о «четвертой власти» в демократической системе контроля и противовесов<sup>39</sup>.

Конституции многих стран мира и тексты решений Европейского суда по правам человека содержат гарантии свободы средств массовой информации как неотъемлемой части свободы выражения мнения. Европейский суд по правам человека отметил, что принципы свободы выражения мнения имеют большое значение для СМИ<sup>40</sup>. Последние пользуются особо сильной степенью защиты, поскольку на них возложена обязанность

---

<sup>37</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Book IV, 151-2 (1765), quoted in A. Nicol, G. Millar, A. Sharland (eds.), *Media Law and Human Rights* (Blackstone Press Limited, 2001), 7.

<sup>38</sup> Английский историк и философ XIX века (1775-1841 гг.).

<sup>39</sup> «Берк говорил, что в парламенте заседают три сословия; но там, в галерее репортеров, заседает четвертое сословие, гораздо более сильное, чем все они» (Томас Карлайль, *Герои и культ героев*, лекция V, 1841 г., <http://www.worldofquotes.com/topic/journalism/1/>).

распространять информацию и идеи по всем общественно важным вопросам<sup>41</sup>. «Не следует забывать особую роль прессы в правовом государстве»<sup>42</sup>.

Как писал судья Верховного суда США Поттер Стюарт в своей работе «Или прессы», «было бы ошибкой предполагать, что единственная цель конституционной гарантии свободы прессы – служить нейтральным форумом для обсуждений, «рынком идей», своеобразным «Гайд-парк корнером» для населения. Похожая теория рассматривает прессу как нейтральное звено, необходимое для обмена информацией между населением и избранными лидерами. Эти теории [...] недооценивают институциональную автономию прессы, что было гарантировано конституцией. Первоочередная цель конституционных гарантий свободы прессы заключалась [...] в создании (вне пределов власти) четвертой системы как дополнительного средства контроля над тремя официальными ветвями власти – исполнительной, законодательной и судебной. Обратите внимание на слова, которыми начинается Конституция Массачусетса, разработанная Джоном Адамсом: "Свобода прессы необходима для безопасности государства"<sup>43</sup>.

Свобода передачи информации и идей чрезвычайно важна для политической жизни и развития демократии в стране. По-настоящему свободные выборы невозможны при отсутствии такой свободы. Более того, полная реализация свободы передачи информации предполагает свободу критики власти, что является основной характеристикой демократического управления. Свобода критики органов власти, являясь обязательной для прессы, позволяет «распространять информацию и идеи по политическим вопросам, а также по другим проблемам, представляющим общественный интерес. Если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право получать их»<sup>44</sup>.

Для того чтобы СМИ могли выполнять все вышеназванные функции, органы власти обязаны воздерживаться от вмешательства в их профессиональную деятельность, а

---

<sup>40</sup> *Сандей Таймс против Соединенного Королевства*, 26 апреля 1979 года, жалоба № 6538/74 (Европейский суд по правам человека): «СМИ должны распространять информацию и мнения по вопросам, рассматриваемым судами, а общественность имеет право получать их», параграф 65.

<sup>41</sup> *Джерсид против Дании*, 25 сентября 1994, жалоба №. 15890/89 (Европейский суд по правам человека), параграф 31.

<sup>42</sup> *Кастеллс против Испании*, 23 апреля 1992 года, жалоба №. 11798/85 (Европейский суд по правам человека), параграф 43.; *Прагер и Обершилик против Австрии*, 26 апреля 1995 года, жалоба №. 15974/90 (Европейский суд по правам человека), параграф 34.

<sup>43</sup> P. Stewart, *Or of the Press* (1975) 26 *Hastings Law Journal* (1975), 631–4.

<sup>44</sup> *Лингенс против Австрии*, 8 июля 1986 года, жалоба № 9815/82 (Европейский суд по правам человека), параграф 41.

также содействовать плюрализму СМИ посредством создания благоприятного экономического и правового климата<sup>45</sup>.

## 2.4 Свобода информации и СМИ

Большинство людей в основном полагаются на СМИ в вопросах обеспечения их информацией о важных тенденциях и событиях в государстве, так как СМИ освещают парламентские сессии и имеют доступ в залы судебных заседаний.

Любая помеха в реализации права журналиста на поиск, получение и распространение информации является серьезным нарушением права общественности на доступ к информации. Однако СМИ не имеют специального права на доступ к информации, ибо это право каждого человека<sup>46</sup>. Тем не менее, СМИ играют важную роль в реализации этого права, которое необходимо им по многим причинам: оно – «мощное оружие журналистов, готовящих материал и нуждающихся в официальной информации»<sup>47</sup>; СМИ – основная сила контроля и противовеса в демократическом обществе, так как они играют ведущую роль в процессе формирования общественного мнения; СМИ помогают разоблачать коррупцию и злоупотребления; только при условии беспрепятственного доступа к информации, которой располагают органы власти, СМИ могут в качестве связующего звена между властью и обществом стимулировать обсуждение политических вопросов; там, где законы о свободе информации распространяются не только на органы власти как таковые, но и на другие структуры, выполняющие общественно важные функции, СМИ помогают обеспечить подотчетность институтов гражданского общества и представителей частного бизнеса.

Каждый должен получать доступ к информации по первому требованию. Это особенно важно для СМИ, так как дает им возможность своевременно освещать проблемы в интересах общественности и тем самым исполнять свою роль «сторожевых псов» демократии.

---

<sup>45</sup> Как заявлено Европейским судом по правам человека, «[распространение] информации и идей общественной важности [...] не может быть успешно реализовано, если только оно не основано на принципе плюрализма». *Информационсверайн Лентиа и другие против Австрии*, 28 октября 1993 года, жалоба №. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90 (Европейский суд по правам человека), параграф 38.

<sup>46</sup> См.: ARTICLE 19, *Virtual Freedom of Expression Handbook*, Chapter 4, <http://www.article19.org/>

<sup>47</sup> D. Banisar, *Developing Public Access to Government Information* (см. выше: сноска 7, стр. 12).

### 3. ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

Конституции и законы Советского Союза содержали декларативные гарантии свободы слова и прессы. Например, статья 50 Конституции 1977 года гласила: «В соответствии с интересами народа и с целью усилить и развить социальную систему, гражданам СССР гарантируется свобода слова и прессы...». В действительности государственный аппарат во главе с Политбюро ЦК КПСС определял, какие интересы должны быть у народа, а средства массовой информации использовались в качестве рупора органов власти. В результате этого законодательство о СМИ содержало множество ограничений свободы выражения мнения.

После распада СССР в 1991 году и провозглашения независимости Армения, Грузия и Азербайджан достигли очевидного прогресса в обеспечении свободы выражения мнения. Каждое из этих государств включило гарантии свободы выражения мнения и свободы информации в свою Конституцию и разработало ряд законов, которые будут рассматриваться далее в этой главе.

Конституции Армении, Азербайджана и Грузии, принятые после распада Советского Союза, содержат гарантии свободы выражения мнения (статья 24 Конституции Армении, статья 47 Конституции Азербайджана и статья 19 Конституции Грузии).

Конституция Армении в той же статье 24 содержит положения о свободе информации, а конституции Азербайджана и Грузии гарантируют право искать и получать информацию в отдельных статьях (статья 50 Конституции Азербайджана и статья 41.1 Конституции Грузии).

Конституции Азербайджана и Грузии включают гарантии свободы средств массовой информации (статья 50.И и 24.2 соответственно).

Конституции Азербайджана и Грузии запрещают цензуру (статья 50.И и 24.2 соответственно).

Конституция Грузии запрещает также монополию на СМИ (статья 24.3).

В каждом из трех государств есть служба Уполномоченного по правам человека (Омбудсмана)<sup>48</sup>. Ни в Армении, ни в Азербайджане Омбудсманы не уделяют достаточного внимания вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации (из-за недостаточного финансирования в Армении и чрезмерной политической «привязанности» к действующим властям в Азербайджане). В Грузии, несмотря на проблемы с

---

<sup>48</sup> Лариса Алавердян была назначена на пост Защитника прав человека Армении в феврале 2004 года. Уполномоченный по правам человека Азербайджана Эльмира Сулейманова была назначена на этот пост в июле 2002 года.

финансированием, ситуация несколько иная. Созар Субари<sup>49</sup>, назначенный в сентябре 2004 года Общественным защитником Грузии, в своих публичных выступлениях постоянно отмечает приоритетность проблем, связанных со свободой выражения мнения, и занимает активную позицию по вопросам свободы слова и доступа к информации. По его мнению, «главные сферы, нуждающиеся в реформировании [в Грузии], это система исправительных учреждений, содержания в заключении, гражданской полиции, свободы слова и свободы вероисповедания»<sup>50</sup>. Однако Созар Субари в беседе с автором данного отчета подчеркнул, что ему не всегда удается информировать общественность о своей работе, так как СМИ Грузии проявляют слабый интерес (или отсутствие такового) к этой информации и не публикуют ее.

### 3.1 Международные обязательства

Как государства, подписавшие и ратифицировавшие ряд важных международных документов по правам человека, таких как *Международный пакт о гражданских и политических правах* (МПГПП) и *Европейская конвенция о правах человека и основных свобод*, Армения, Азербайджан и Грузия приняли на себя обязательства, согласно международному праву, соблюдать свободу выражения мнения и свободу информации.

Присоединившись к *Орхусской конвенции*, государства взяли на себя обязательство<sup>51</sup> выполнять ее положения о «доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Подписав *Конвенцию ООН против коррупции*, государства Южного Кавказа обязались усилить «прозрачность и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений», а также обеспечить общественности «эффективный доступ к информации»<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Бывший журналист и сотрудник Института Свободы.

<sup>50</sup> См.: *New Ombudsman Makes Waves*, 24 September 2004, No. 182 (0706), ([http://www.messenger.co.ge/issues/0706\\_september\\_24\\_2004/news\\_0706\\_1.htm](http://www.messenger.co.ge/issues/0706_september_24_2004/news_0706_1.htm)). Служба Общественного защитника Грузии планирует в будущем сформировать 5 департаментов, которые будут вести юридическими и правовыми вопросами, вопросами свободы и равенства, социальными вопросами и уголовными делами, административными проблемами (в основном в области свободы информации, местного самоуправления и гражданских прав) и проблемами военнослужащих. В настоящее время служба Общественного защитника Грузии имеет специальные формы для жалоб и процедуры хранения и пересмотра жалоб.

<sup>51</sup> Статья 1 *Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)*, см. выше: сноска 34.

<sup>52</sup> Статья 13.1 (а) и (б) *Конвенции ООН против коррупции*, см. выше: сноска 35.

Вступив в Совет Европы, они обязались «признавать принцип верховенства права, в соответствии с которым все лица в [их] юрисдикции пользуются правами человека и основными свободами»<sup>53</sup>.

В конституциях Армении, Азербайджана и Грузии заложен принцип верховенства норм международного права над национальным законодательством (статьи 6, 151 и 6.2 соответственно). Хотя национальное законодательство делает ссылки на международные правовые документы, на практике международные правовые нормы не всегда соблюдаются в отношении СМИ.

### **3.1.1 Армения**

Как государство-участник ряда международных организаций Армения подписала ключевые международные и региональные документы по правам человека, обязавшись тем самым обеспечивать гарантии свободы выражения мнения.

Армения – государство-член ООН; 23 июня 1993 года она ратифицировала *Международный пакт о гражданских и политических правах*, который устанавливает в статье 19 право «беспрепятственно придерживаться своих мнений» и «искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от [государственных] границ.

Став 30 января 1992 года членом *Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе*, Армения обязалась соблюдать стандарты, определенные в *Хельсинкском заключительном акте* и последующих декларациях ОБСЕ<sup>54</sup>.

Как член Совета Европы Армения 25 января 2001 года подписала и 26 апреля 2002 года ратифицировала *Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод*, в которой статья 10 защищает свободу выражения мнения.

*Орхусская конвенция* была подписана в 1998 году и ратифицирована в 2001 году.

### **3.1.2 Азербайджан**

Азербайджан подписал и ратифицировал *Международный пакт о гражданских и политических правах* (13 августа 1992 года).

25 января 2001 года Азербайджан подписал и 15 апреля 2002 года ратифицировал *Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод*.

Азербайджан является государством-участником ОБСЕ (с 30 января 1992 года).

В марте 2000 года Азербайджан присоединился к *Орхусской конвенции*.

---

<sup>53</sup> Устав Совета Европы, статья 3, Лондон, 5 мая 1949 года.

<sup>54</sup> Хотя обязательства в рамках ОБСЕ не имеют юридической силы, они имеют большое политическое и моральное значение.



### **3.1.3 Грузия**

Как и другие два государства, Грузия ратифицировала *Международный пакт о гражданских и политических правах* (3 мая 1994 года).

Как член Совета Европы Грузия 27 апреля 1999 года подписала и 20 мая 1999 года ратифицировала *Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод*.

Грузия является государством-участником ОБСЕ (с 24 марта 1992 года).

В июне 1998 года Грузия подписала *Орхусскую конвенцию* и ратифицировала ее в апреле 2000 года.

## **3.2 Законодательство в области свободы информации относительно СМИ**

Задачей данной главы является обзор национального законодательства в области свободы информации в каждом из трех государств, а также анализ соответствующих положений различных правовых документов, включая национальные конституции, законы о доступе к информации, государственной тайне, СМИ и законы о доступе к информации об окружающей среде.

### **3.2.1 Общий анализ**

После распада Советского Союза в 1991 году, практически все государства в Центральной и Восточной Европе, а также ряд государств Средней Азии приняли законы о доступе к официальной информации<sup>55</sup>.

В этот период на Южном Кавказе ситуация с правом на доступ к информации улучшилась, хотя и на сегодня все еще остается сложной. В регионе наблюдаются существенные различия: законодательство Грузии в сфере свободы информации было принято раньше и более прогрессивно; Армения недавно сделала большой шаг вперед, приняв новый закон «О свободе информации»; Азербайджан сильно отстает в вопросах обеспечения доступа к информации.

Во всех трех государствах существуют проблемы с имплементацией законодательства, а также ограничения в законах о государственной тайне и положениях уголовного кодекса, которые препятствуют доступу к информации.

---

<sup>55</sup> Албания (1999 г.), Болгария (2000 г.), Босния (2000 г.), Венгрия (1992 г.), Латвия (1998 г.), Литва (1996 г.), Молдова (2000 г.), Польша (2001 г.), Румыния (2001 г.), Сербия (2004 г.), Словакия (2000 г.), Словения (2003 г.), Таджикистан (2002 г.), Узбекистан (2002 г.), Украина (1992 г.), Хорватия (2003 г.), Чешская Республика (1999 г.), Эстония (2000 г.).

В конституциях всех трех стран есть специальные положения, гарантирующие свободу выражения мнения. Однако в них содержатся также ограничения в таких сферах как государственная безопасность, охрана общественного порядка, а также защита информации частного характера. Ни одна из конституций не содержит положений, предоставляющих гражданам полное право на доступ к официальной информации, в отличие от большинства конституций стран Центральной и Восточной Европы<sup>56</sup>. Конституция Грузии предусматривает право каждого человека на получение информации об условиях его жизни и работы, а также информации частного характера, которой располагают государственные органы.

Грузия и Армения приняли всесторонние законы о доступе к официальной информации. Законы содержат гарантии права на доступ к информации и в основном соответствуют принятым международным нормам. В то же время существует ряд трудностей: широкие ограничения в законах, нежелание государственных служащих предоставлять информацию, проблемы с имплементацией и отсутствие механизмов внешнего контроля (оба государства недавно создали институты Омбудсмана, которые должны выполнять эту функцию). Закон Азербайджана 1998 года содержит некоторые гарантии свободы информации, но не содержит процедурных прав. На сегодня парламент Азербайджана Милли Меджлис рассматривает законопроект, который в большей степени будет соответствовать международным стандартам и заменит закон «О свободе информации» 1998 года.

Законы о средствах массовой информации во всех трех государствах предусматривают определенные права и защиту СМИ. Закон Грузии 2004 года более прогрессивный и основывается на многих международных стандартах в области свободы слова. Закон Азербайджана содержит некоторые гарантии права доступа СМИ к официальной информации. Однако законы в этих государствах также ограничивают возможность публикации определенных категорий информации, таких как государственная тайна и информация частного характера.

Законы о государственной тайне во всех трех странах довольно похожи и во многом совпадают (как по форме, так и по содержанию) с аналогичным законом, принятым в России в 1993 году<sup>57</sup>. Эти законы допускают широкие ограничения свободы информации, а также предоставляют органам власти практически неограниченную свободу действия в отношении засекречивания общественно важной информации, касающейся экономики, науки, военных вопросов, международных отношений, внутренней безопасности, права и порядка. Они создают три категории секретности:

---

<sup>56</sup> См., например: конституции Албании, Болгарии, Венгрии, Молдовы, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Эстонии.

<sup>57</sup> Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 года № 5485-1 (с изменениями и дополнениями от 06.10.97 г. № 131-ФЗ).

«особой важности» (в Грузии – «чрезвычайной важности»), «совершенно секретно» и «секретно». Законы Армении и Азербайджана позволяют засекречивать информацию на тридцать лет, законы Грузии – на двадцать. Уголовные кодексы предполагают серьезные наказания за раскрытие государственной тайны и других типов секретных документов. Санкции предусмотрены и гражданскими кодексами.

Все три государства приняли законы о защите окружающей среды, гарантирующие доступ к соответствующей информации, и ратифицировали *Орхусскую конвенцию*. Однако только Азербайджан принял специальный закон «О доступе к информации об окружающей среде».

Все три государства приняли ряд других законов, в том числе законы о коммерческой тайне, положения гражданского кодекса и другие законы, ограничивающие разглашение определенных категорий информации.

### **3.2.2 Армения**

#### **а) Право на доступ к информации**

##### **Конституция 1995 года**

В Конституции Армении<sup>58</sup>, принятой в 1995 году, право на свободу выражения мнения сформулировано, так же как и во *Всеобщей декларации прав человека*<sup>59</sup>.

В статье 24 записано:

«Каждый имеет право на свободу слова, включая свободу поиска, получения и распространения сведений и идей через любые средства информации, независимо от государственных границ».

В статье 43 отмечено также, что существует больше прав, нежели определено в самой Конституции: «Права и свободы, закрепленные в Конституции, не являются исчерпывающими и не могут толковаться как отрицание других фундаментальных прав и свобод человека и гражданин».

##### **Закон «О свободе информации» 2003 года**

Закон «О свободе информации»<sup>60</sup> был принят парламентом в сентябре 2003 года. Закон вступил в силу в ноябре 2003 года, однако, органы власти до сих пор не приняли соответствующих постановлений, предписанных данным законом.

---

<sup>58</sup> См: <http://www.president.am/library/eng/?task=41>

<sup>59</sup> См. выше: сноска 22.

Общие принципы закона «О свободе информации» таковы: определение унифицированных процедур записи, классификации и хранения информации; гарантии свободы искать и получать информацию; свобода доступа к информации и гласность.

Закон позволяет любому гражданину письменно запрашивать информацию у государственных и местных органов власти, государственных служащих, организаций, которые финансируются за счет средств государственного бюджета. Устный запрос информации возможен в случае, когда необходимо предотвратить угрозу государственной или общественной безопасности, правопорядку, здоровью и морали, другим правам и свободам, окружающей среде и частной собственности.

Государственные структуры, как правило, обязаны предоставлять информацию в течение пяти дней; срок может быть продлен до 30 дней, если есть необходимость в дополнительной работе. На устный запрос ответ должен быть дан незамедлительно.

Отказ в доступе к информации может быть обжалован у Омбудсмана или в суде.

Согласно статье 7, государственные структуры обязаны обеспечивать доступ к информации, запись и сохранение информации, предоставление правдивых и полных ответов, а также определять процедуры и назначать специальных должностных лиц, ответственных за обеспечение доступа к информации. Они также должны публиковать, по крайней мере, ежегодно информацию об их деятельности и услугах, бюджете, формах запросов, штатных сотрудниках (включая данные об их образовании и зарплате), процедурах найма на работу, перечне имеющейся информации, программах общественных мероприятий, а также информацию по выполнению закона «О свободе информации». Если орган государственной власти имеет официальный веб-сайт, он обязан размещать на нем соответствующую информацию.

Безотлагательно должна публиковаться информация, которая может предотвратить угрозу государственной и общественной безопасности, правопорядку, здоровью населения и морали, другим правам и свободам, окружающей среде и частной собственности.

В феврале 2004 года правительство предложило поправку к закону «О свободе информации», которая расширила бы сферу его действия, включив все юридические лица. Группы гражданского общества резко выступили против поправки, и она не была принята<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> См.: <http://www.forum.am/groups/A2I/mat/2.pdf>

<sup>61</sup> См.: <http://www.ija.hetq.am/en/f-com-statement.html>

### **Закон «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» 1999 года**

Этот закон регулирует обязанности должностных лиц по обеспечению ответов на заявления, жалобы и предложения граждан. Органы государственной власти обязаны реагировать на заявления граждан в течение 15 дней или, если заявления требуют дополнительного изучения и проверки, – в течение 30 дней. Жалобы можно подавать в соответствующие государственные органы или в суд.

### **Закон «О массовой информации» 2003 года**

Закон «О массовой информации»<sup>62</sup> закрепляет основное право журналистов осуществлять свою профессиональную деятельность без необоснованных ограничений. Он подтверждает конституционное право на поиск, получение и распространение информации. Закон запрещает цензуру, вмешательство в «законную профессиональную деятельность журналиста», раскрытие источников информации без санкции суда о наличии серьезных преступлений и требует равного отношения государственных структур ко всем журналистам.

### **Уголовный кодекс 2003 года**

Согласно статье 164 Уголовного кодекса<sup>63</sup>, вмешательство в законную профессиональную деятельность журналистов, включая требование печатать или не печатать определенную информацию, является преступлением. В числе санкций по отношению к должностным лицам – лишение свободы сроком до трех лет.

Согласно статье 282, предусмотрена также уголовная ответственность за сокрытие информации о загрязнении окружающей среды. В числе санкций по отношению к государственным служащим – лишение свободы или отстранение от определенных должностей сроком до трех лет.

### **Законодательство об окружающей среде**

Армения подписала *Орхусскую конвенцию* в 1998 году и ратифицировала ее в 2001 году. Конвенция закрепляет право человека на доступ к информации об окружающей среде. Обязательства *Орхусской конвенции* как международного стандарта напрямую касаются органов государственной власти Армении. Но на сегодняшний день в Армении не принят ни один закон, обеспечивающий имплементацию *Орхусской конвенции*.

---

<sup>62</sup> См.: <http://www.internews.am/legislation/english/dissemination-mass-information.zip>

<sup>63</sup> См.: <http://www.internews.am/legislation/english/Criminal-Code.zip>

Закон «Об оценке степени влияния на окружающую среду»<sup>64</sup> обязывает органы государственной власти информировать СМИ об оценке степени влияния на окружающую среду и организовывать публичные слушания по этим вопросам. Закон «О защите населения в чрезвычайных ситуациях» 1998 года обязывает органы государственной власти предупреждать общественность о таких ситуациях<sup>65</sup>.

### **Закон «О персональных данных» 2002 года**

Статья 11 закона «О персональных данных»<sup>66</sup> гарантирует право граждан бесплатно получать информацию о себе. Статья 12 позволяет им исправлять, блокировать или уничтожать личные данные.

### **Другие законы**

Существует ряд законов, согласно которым возможно ограничение доступа к информации в отдельных сферах. Речь идет о таких законах как закон «О доступе граждан к статистической информации», закон «О государственном бюджете», закон «О бюджетных структурах», закон «О местном самоуправлении», закон «О развитии городов» и закон «О национальном архивном фонде»<sup>67</sup>.

## **б) Ограничения доступа к информации**

### **Конституция 1995 года**

Конституция содержит ряд ограничений, связанных с доступом к информации и возможностью ее публикации.

В статье 44 говорится, что «основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в статьях 23-27 Конституции, могут быть ограничены только законом, если это необходимо для защиты государственной и общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности общества, защиты прав и свобод, чести и доброго имени других лиц».

В статье 39 говорится, что «каждый для восстановления своих нарушенных прав, а также выяснения обоснованности предъявленного ему обвинения имеет право на

---

<sup>64</sup> См.: <http://www.cenn.org/Law/Armenia/English/Legislation/3.html>

<sup>65</sup> См.: <http://www.cenn.org/Law/Armenia/English/Legislation/15.html>

<sup>66</sup> См.: <http://www.padco.am/materials/2.pdf>

<sup>67</sup> См.: А. Gnuni, *The Legislation of the Republic of Armenia in the Context of Freedom of Information*, [http://home.media.am/CSDU/legislation\\_%20ra.htm](http://home.media.am/CSDU/legislation_%20ra.htm)

публичное рассмотрение своего дела в условиях равенства, с соблюдением всех требований справедливости, независимым и беспристрастным судом. Из соображений защиты общественной нравственности, общественного порядка, государственной безопасности, личной жизни сторон или интересов правосудия участие представителей средств информации и общественности в ходе судебного расследования или его одной части может быть запрещено законом».

Согласно статье 20, «каждый имеет право на защиту личной и семейной жизни от незаконного вмешательства, своей чести и доброго имени от посягательства. Запрещается незаконный сбор, хранение, использование и распространение сведений о личной и семейной жизни человека. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, которые могут быть ограничены только по решению суда».

### **Закон «О свободе информации» 2003 года**

Статья 8 закона «О свободе информации» выделяет пять категорий информации, которая может засекречиваться. Это информация, которая:

1. содержит государственную, служебную, банковскую или коммерческую тайну;
2. нарушает тайну личной и семейной жизни человека, в том числе тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений;
3. содержит не подлежащие огласке данные предварительного следствия;
4. раскрывает сведения, доступ к которым должен быть ограничен в связи с профессиональной деятельностью (врачебные и нотариальные тайны и тайны адвокатуры);
5. нарушает авторское право и смежные с ним права.

Эти исключения носят обязательный характер. К ним не относится требование демонстрации возможного вреда общественному интересу, являющееся обязательным в иных случаях отказа в предоставлении информации.

Однако эти исключения ограничены статьей 8 (3), которая предполагает обязательное предоставление информации по требованию, если это касается чрезвычайных ситуаций или природных бедствий, угрожающих здоровью и безопасности общества; общей экономической ситуации и реальной ситуации в сфере охраны окружающей среды, здоровья, культуры, образования, сельского хозяйства и торговли; или же, если отказ в предоставлении информации будет иметь отрицательное влияние на выполнение государственных программ относительно социально-экономического, научного, духовного или культурного развития.

### **Закон «О государственной и служебной тайне» 1996 года**

Закон «О государственной и служебной тайне» содержит полную систему классификации информации.

Информация подлежит защите, если она имеет отношение к военной сфере, включая стратегии и планы военных действий; мобилизацию войск; программы военно-промышленного комплекса; организационную структуру и расположение вооруженных сил; международные отношения и внешнеэкономическую деятельность; экономику, науку и технологии применительно к программам защиты и производства оружия; драгоценные металлы и камни, резервы, государственные финансы и бюджетную политику; а также разведку, включая контрразведку, информаторов, шифрование и защиту государственной и официальной тайны.

Информация разделена на три категории секретности: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Первые две категории имеют отношение к государственной тайне и могут быть засекречены на 30 лет. Документы, относящиеся к категории «секретных», рассматриваются как «служебная тайна» и могут быть засекречены на 10 лет, но должны пересматриваться каждые пять лет. Решение о засекречивании информации может быть обжаловано. Рассекреченная информация в течение трех месяцев подлежит отправке в Государственный архив.

Так же как в статье 8 закона «О свободе информации», в законе «О государственной и служебной тайне» есть перечень видов информации, не подлежащих засекречиванию. Информация не может засекречиваться как государственная или служебная тайна, если она имеет отношение к происшествиям, которые угрожают здоровью и безопасности граждан; общеэкономическим интересам; действительной ситуации в сфере охраны окружающей среды, здоровья, культуры, образования, сельского хозяйства и торговли; нарушениям закона или прав или же может ограничить государственные программы социально-экономического, научного, духовного или культурного развития.

### **Закон «О массовой информации» 2003 года**

Статья 7 закона «О массовой информации» устанавливает ограничения на обнародование некоторой информации, включая: секретную информацию; информацию, призывающую к совершению уголовно наказуемых деяний; информацию, нарушающую неприкосновенность личной или семейной жизни человека; информацию, полученную путем видео или аудио записи, без уведомления лица о факте записи, кроме случаев, «когда это необходимо для защиты общественных интересов».



### **Уголовный кодекс (2003 год)**

Уголовный кодекс содержит ряд положений относительно ограничения возможности публикации информации, включая информацию о личной и семейной жизни (статья 144), врачебную тайну (статья 145), тайну частных переговоров (статья 146), шпионаж (статья 302), разглашение государственной тайны (статья 306), нарушение правил обращения с государственной тайной (статья 307), разглашение данных следствия или расследования (статья 342).

### **Закон «О персональных данных» 2002 года**

Закон «О персональных данных» устанавливает ограничения на сбор и использование частной информации, основываясь в целом на стандартах о защите информации в рамках Европейского Союза и Совета Европы.

Определение информации частного характера, согласно этому закону, широко и довольно нечетко. В это определение не входит информация о государственных служащих, которые действуют как официальные лица, в результате чего официальные документы могут засекречиваться как частная информация. Закон специально оговаривает право доступа к базам данных, которые содержат анонимную частную информацию, связанную с государственной деятельностью, а также доступ к библиотечным и архивным документам.

### **Другие законы**

Есть также ряд других законов, которые предусматривают защиту информации. Сюда относятся закон «О банковской тайне» и статья 141 Гражданского кодекса.

## **3.2.3 Азербайджан**

### **а) Право на доступ к информации**

#### **Конституция 1995 года**

Статья 50 Конституции Азербайджана<sup>68</sup> гарантирует защиту свободы слова и прав СМИ:

- I. Каждый свободен в поиске, получении, передаче, подготовке и распространении информации.

---

<sup>68</sup> См.: <http://www.constitutional-court-az.org/const-contents.htm>

II. Свобода СМИ гарантирована. Цензура СМИ, включая прессу, со стороны органов государственной власти запрещена.

Статья 57 (I) предоставляет гражданам «право запрашивать лично или направлять индивидуальные и коллективные письменные запросы в органы государственной власти. На каждый запрос должен быть дан ответ в установленном порядке и в определенные сроки».

### **Закон «Об информации, информатизации и охране информации» 1998 года**

Закон «Об информации, информатизации и охране информации»<sup>69</sup> устанавливает правовые основы информационных ресурсов (документы и папки / файлы документов, в том числе хранящиеся в архивах, базах данных и библиотеках), включая процедуры документирования информации, право собственности на информацию, создание определенных категорий информации, а также ее защиту. Согласно закону, пользователи (субъекты права пользования информацией) имеют право на доступ к официальной информации; граждане и юридические лица имеют право получать информацию о себе и право корректировать ее, а также знать, кто использует эту информацию и в каких целях.

Закон устанавливает два типа информации: открытая информация и информация с ограниченным доступом. Информация с ограниченным доступом может быть как государственной тайной (в соответствии с законом «О государственной тайне»), так и конфиденциальной, в целях защиты законных интересов граждан, ведомств, предприятий и организаций.

Ограничения открытости информации могут быть обжалованы, а должностные лица, которые необоснованно засекречивают информацию, – наказаны.

### **Закон «О свободе информации» 1998 года**

Закон «О свободе информации»<sup>70</sup> является скорее декларативным заявлением о свободе информации, нежели действующим законом. Он устанавливает право каждого человека искать, получать, передавать и распространять любую информацию.

Статья 5 содержит основные принципы гарантии свободы информации; ее открытости и свободы обмена; объективности, полноты и правдивости информации; законности ее поисков, получения, использования, распространения и хранения; тайны личной и семейной жизни; защиты безопасности личности, общества и государства.

---

<sup>69</sup> Закон № 460-1g, см.: [http://www.ijnet.org/FE\\_Article/MediaLaw.asp?UILang=1&CID=25178](http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLaw.asp?UILang=1&CID=25178)

(информатизация – это процесс развития и применения информационных средств и технологий).

<sup>70</sup> См.: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016969.pdf>

Согласно закону, право на информацию установлено также в смежных законах и подзаконных актах. Информация подразделяется на открытую информацию и информацию ограниченного пользования. Распространение открытой информации обеспечивается путем постоянных официальных изданий, в СМИ и путем предоставления ее физическим и юридическим лицам.

Закон также закрепляет правила сбора и использования информации личного характера. Статья 13 устанавливает право каждого человека на доступ к информации о себе.

Отказ в доступе к информации может быть обжалован в суде<sup>71</sup>. Могут быть наложены санкции в отношении лиц, нарушивших закон.

Азербайджан взял обязательство перед Советом Европы принять полный закон «О свободе информации» в числе ряда других демократических реформ, являющихся необходимым условием для членства в Совете Европы<sup>72</sup>. Милли Меджлис рассмотрел в первом чтении проект закона Республики Азербайджан «О свободе информации», подготовленный коалицией, в которую вошли НПО, СМИ и депутаты Милли Меджлиса. Институт медиа-права<sup>73</sup> разработал альтернативный законопроект «О доступе к государственной информации». Оба законопроекта могут существенно улучшить ситуацию с правом на доступ к информации; в них также предусмотрено создание органов независимого контроля<sup>74</sup>.

### **Закон «О средствах массовой информации» 1999 года**

При отсутствии всестороннего закона о свободе информации, закон «О средствах массовой информации»<sup>75</sup> является основополагающим законом для СМИ при поиске официальной информации. Согласно закону, общественная информация свободна от ограничений. Закон также закрепляет право СМИ искать, разрабатывать и распространять информацию.

Согласно статье 8, СМИ имеют «право на получение оперативной и достоверной информации о существующем в обществе экономическом, политическом, общественном и социальном положении; деятельности государственных органов, муниципалитетов,

---

<sup>71</sup> Закон «Об обжаловании в суде решений и действий (бездействия), нарушающих права и свободы граждан», <http://www.cis-legal-reform.org/document.asp?id=1914>

<sup>72</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, *Functioning of Democratic Institutions in Azerbaijan*, Doc. 10030, 12 January 2004.

<sup>73</sup> См. об этом: <http://www.internews.az>

<sup>74</sup> См.: ARTICLE 19, *Statement on Certain Laws of the Republic of Azerbaijan Relating to Freedom of Expression*, 10 June 2004; ARTICLE 19, *Statement and Recommendations on the Azerbaijani draft Law on Obtaining Information*, 12 April 2005; Council of Europe and OSCE, *Written Analysis of Two Alternative Azerbaijani draft Laws on Freedom of Information*, ATCM (2004) 025, 6 September 2004.

<sup>75</sup> См.: <http://www.juhiaz.org/medialaw.html>

предприятий, учреждений и организаций, общественных организаций, политических партий и должностных лиц».

Запрос может быть сделан в устной или письменной форме. Ответ на срочный запрос должен быть предоставлен в течение 24 часов.

Закон также гарантирует защиту источников информации.

Гражданская, административная и уголовная ответственность предусмотрена в отношении тех, кто препятствует доступу СМИ к информации, или в случае цензуры СМИ.

### **Закон «О получении информации об окружающей среде» 2002 года**

Азербайджан присоединился к *Орхусской конвенции* в марте 2000 года.

Закон «О получении информации об окружающей среде»<sup>76</sup> позволяет любому человеку требовать официальную информацию о состоянии окружающей среды (земельных и водных ресурсах, атмосфере и живых организмах). Наличие личного интереса не является необходимым условием.

Запрос должен быть подан в письменной форме. Ответ должен быть предоставлен в течение десяти дней. В случае сложного запроса может быть дана отсрочка на один месяц. Ответ на срочный запрос должен быть дан в течение 24 часов. Отказ может быть обжалован в суде.

Органы государственной власти должны регулярно предоставлять СМИ информацию о состоянии окружающей среды, публиковать соответствующие годовые отчеты и обновлять электронные базы данных, открытые для общественного пользования.

### **б) Ограничения доступа к информации**

#### **Конституция 1995 года**

Согласно статье 71 (3) Конституции, возможны ограничения всех прав:

«Лишь при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации осуществление прав и свобод человека и гражданина может быть частично и временно ограничено с учетом международных обязательств Азербайджанской Республики. О правах и свободах, осуществление которых ограничено, заблаговременно объявляется населению».

---

<sup>76</sup> См.: <http://www.gtz.de/lexinfosys/document.asp?id=5200>

Кроме того, статья 32 (3) предоставляет дополнительную защиту частных данных: «не допускаются сбор, хранение, использование и распространение сведений о чьей-либо личной жизни без его согласия».

### **Закон «Об информации, информатизации и охране информации» 1998 года**

Согласно статье 10, запрещается собирать, обрабатывать, использовать и распространять конфиденциальную информацию за исключением тех случаев, когда это разрешено другим законодательством. Согласно статье 17, информация должна быть защищена от незаконного использования.

### **Закон «О свободе информации» 1998 года**

Согласно статье 2 закона «О свободе информации», свобода информации не должна приводить к нарушению законных прав граждан и юридических лиц, а ее ограничения должны быть определены в Конституции.

Согласно статье 10, доступ к информации, имеющей отношение к государственной, профессиональной и коммерческой тайне, личной и семейной жизни, расследованиям, террористическим действиям и судебной информации, может быть ограничен.

Закон также предполагает возможность ограничения сбора и использования личной информации. Информация должна собираться в соответствии с законом и существуют ограничения сбора информации деликатного характера. Закон запрещает прослушивание разговоров без законного на то разрешения.

### **Закон «О средствах массовой информации» 1999 года**

Согласно статье 10 закона «О средствах массовой информации», запрещена публикация ряда категорий информации, в том числе государственной тайны и конфиденциальной информации, охраняемой законом; неправдивой информации, задевающей честь и достоинство граждан; порнографических материалов и клеветы.

### **Закон «О государственной тайне» 2004 года**

Закон «О государственной тайне» был утвержден парламентом в сентябре 2004 года и подписан президентом в ноябре 2004 года. Он во многом повторяет предыдущий закон «О государственной тайне» 1996 года.

Закон определяет как государственную тайну информацию, разглашение которой может нанести вред государственной безопасности (в области военной,

внешнеполитической, экономической, научно-исследовательской, контрразведывательной деятельности, а также информацию о ходе следствия).

Закон устанавливает три категории секретности информации: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». Информация может первоначально засекречиваться сроком до 30 лет, который может быть продлен. Каждые пять лет список засекреченной информации должен быть пересмотрен. Информация, находящаяся в ведении юридических и физических лиц, может рассматриваться как секретная.

Закон запрещает засекречивать как государственную тайну следующую информацию: о природных бедствиях и других чрезвычайных происшествиях и их последствиях; о состоянии экологии; о здоровье населения; о санитарных условиях; о демографии; об образовании; о правонарушениях; о льготах и компенсациях, предоставляемых гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям; о нарушениях прав и свобод человека; о состоянии здоровья высших должностных лиц; о нарушениях закона органами государственной власти и их служащими.

#### **Закон «О получении информации об окружающей среде» 2002 года**

Закон устанавливает (согласно статье 7) ограничения доступа к информации, связанной с вопросами национальной безопасности, международными отношениями и обороной, судебными разбирательствами, коммерческой тайной; к информации, которая может нанести ущерб окружающей среде; к конфиденциальной информации.

#### **Закон «О борьбе с терроризмом» 1999 года**

Статья 11 закона «О борьбе с терроризмом» устанавливает, что во время террористического акта решение обнародовать информацию принимается руководителем операции, проводимой против террористов. Существуют запреты на распространение следующей информации: информации, которая относится к тактике и техническим мерам; информации, которая угрожает жизни и здоровью населения в зоне операции; информации, оправдывающей или пропагандирующей терроризм; информации о лицах, принимающих участие в операции или поддерживающих ее.

## **Уголовный кодекс**

Уголовный кодекс запрещает раскрытие государственной тайны (статья 68).

### **3.2.4 Грузия**

#### **а) Право на доступ к информации**

##### **Конституция 1995 года**

В статье 24 Конституции Грузии<sup>77</sup> говорится, что «каждый человек вправе свободно получать и распространять информацию, высказывать и распространять свои мнения в устной, письменной или иной форме». Конституция также содержит ряд положений, устанавливающих право на доступ к определенной информации.

Согласно статье 37 (5): «человек имеет право на получение полной, объективной и своевременной информации о состоянии среды его обитания и условий труда».

Согласно статье 41(1): «каждый гражданин Грузии имеет право в установленном законом порядке знакомиться с имеющейся о нем в государственных учреждениях информацией, а также официальными документами, если они не содержат государственной, профессиональной или коммерческой тайны».

##### **Общий административный кодекс / Глава III «О свободе информации» (1999 год)**

Глава III «О свободе информации» была принята в 1999 году, поправки внесены в 2001 году<sup>78</sup>.

В ней определено общее требование открытости информации, которая получена или хранится в административных ведомствах. Ведомства обязаны помещать информацию в государственный реестр в течение двух дней и должны назначить должностное лицо, ответственное за обеспечение доступа к информации.

Согласно главе III Общего административного кодекса, каждый имеет право направлять письменные запросы на получение официальной информации независимо от формы, в которой она существует, и без объяснения причин такого запроса.

---

<sup>77</sup> См.: [http://www.parliament.ge/LEGAL\\_ACTS/CONSTITUTION/consen.html](http://www.parliament.ge/LEGAL_ACTS/CONSTITUTION/consen.html)

<sup>78</sup> См.: [http://www.iris.ge/docs/translations/code\\_admin\\_general.doc](http://www.iris.ge/docs/translations/code_admin_general.doc).

Ведомство должно отвечать на запросы незамедлительно. Оно может задержать ответ на 10 дней только в том случае, если информация имеет большой объем или хранится в другом ведомстве.

Каждый человек имеет также неограниченное право на доступ к информации о себе.

Не может быть засекречена информация относительно окружающей среды и угрозы жизни и здоровью населения; основных принципов и направлений деятельности государственных учреждений; результатов прямого голосования; аудиторских отчетов и результатов ревизий деятельности государственного учреждения; информация, имеющаяся в базе официальных данных; любая другая информация, которая не является государственной, коммерческой или личной тайной.

Вся официальная информация, созданная до 1990 года, является открытой. Ведомства также обязаны выпускать ежегодные отчеты о запросах и своих ответах на них в соответствии с законом.

Те, чьи запросы были отклонены, могут обжаловать решение в самом ведомстве или могут обратиться в суд для аннулирования решения ведомства. Суд может пересмотреть решение о засекречивании информации, чтобы убедиться в правомерности ее засекречивания. В июне 2003 года Верховный суд постановил, что в случае выигрыша дела истцом, последнему может быть выплачена компенсация за причиненный ущерб.

Закон также определяет правила открытости собраний. Заседания органов государственной власти должны быть открытыми для общественности и СМИ. Существует требование публикации деталей собраний за неделю до их проведения; правомочность решений, принятых при нарушении таких процедур, может быть оспорена в суде, и решение может быть отменено.

### **Закон «О свободе слова и выражения мнения» 2004 года**

Закон «О свободе слова и выражения мнения» является одним из самых прогрессивных законов о СМИ, который вобрал в себя лучший мировой опыт. Закон гарантирует свободу слова и выражения мнения, включая право искать, получать, разрабатывать, хранить, обрабатывать и распространять информацию и идеи в любой форме; запрет цензуры; право журналистов не раскрывать свои источники информации; защиту *обличителей*. Но он не предоставляет журналистам никаких дополнительных прав при запросе официальной информации.



### **Закон «Об охране окружающей среды»**

Грузия подписала *Орхусскую конвенцию* в июне 1998 года и ратифицировала ее в апреле 2000 года. Закон «Об охране окружающей среды» содержит права и обязанности, которые закреплены в других смежных законах: например, право на информацию об окружающей среде и обязанность создавать государственные реестры такой информации<sup>79</sup>.

### **Уголовный кодекс 1999 года**

Уголовный кодекс<sup>80</sup> содержит несколько положений относительно «преследования человека в связи с осуществлением им свободы слова, мнений, совести, вероисповедания, убеждений или мысли, либо в связи с его политической, общественной, профессиональной, религиозной или научной деятельностью» (статья 156), а также относительно вмешательства в деятельность журналистов (статья 157); незаконного лишения человека права на получение информации (статья 170); утаивания или искажения информации о несчастных случаях или происшествиях на ядерных или радиационных объектах (статья 254); утаивания информации об обстоятельствах, которые ставят под угрозу жизнь или здоровье человека (статья 260).

### **Другие законы**

Закон «О несовместимости интересов и коррупции на государственной службе» 1995 года требует, чтобы должностные лица заполняли и представляли декларацию о финансовом положении, которая должна быть доступна общественности. Согласно закону «О государственных закупках», данные открытых тендеров (стоимостью более 17 000 или 56 000 долларов США на строительных работах), включая требуемые товары, суммы, сроки, должны быть опубликованы в СМИ. Согласно Избирательному кодексу, список избирателей является открытой информацией.

---

<sup>79</sup> См.: UNECE, Environmental Performance Reviews – Georgia 2003  
<http://www.unece.org/env/epr/studies/georgia/>.

<sup>80</sup> См.: [http://www.ifes.ge/files/laws/criminal\\_code.html](http://www.ifes.ge/files/laws/criminal_code.html)

## **б) Ограничения доступа к информации**

### **Конституция 1995 года**

Конституция определяет ряд ограничений доступа к информации. Статья 24 (4) определяет общие ограничения по всем правам:

«осуществление прав, перечисленных в пунктах 1 и 2 данной статьи, может ограничиваться законом условиями, необходимыми в демократическом обществе для обеспечения государственной или общественной безопасности, территориальной целостности, предотвращения преступности, защиты прав и достоинства других лиц,

предотвращения распространения информации, признанной конфиденциальной, или для обеспечения независимости и беспристрастности правосудия».

Статья 41 (2) налагает ограничения на доступ к информации частного характера, которой располагают органы государственной власти. В ней говорится:

«Никому не должна быть доступна имеющаяся в официальных учреждениях информация, связанная с состоянием здоровья человека, с его финансами или другими частными вопросами, без согласия самого лица, за исключением случаев, установленных законом, когда это необходимо для обеспечения государственной или общественной безопасности, охраны здоровья, а также соблюдения иных прав и свобод других лиц».

### **Ограничения в Общем административном кодексе / Главе III «О свободе информации» 1999 года**

Статья 27 устанавливает исключения для информации, которая расценивается как государственная, коммерческая или личная тайна. Коммерческая и профессиональная тайны могут быть засекречены на неопределенный период времени. Личная тайна засекречивается на период жизни человека.

Имена отдельных государственных служащих, которые принимают участие в исполнении решений, принятых руководящим должностным лицом, могут быть засекречены по усмотрению этого должностного лица, а документы – предоставлены общественности. Имена политических деятелей не могут быть засекречены.

## **Другие ограничения в Общем административном кодексе**

Статья 11 Общего административного кодекса запрещает государственным служащим, вовлеченным в административную работу, раскрывать или использовать секретную информацию по своему усмотрению и возлагает на них ответственность за использование или раскрытие информации. Статья 23 запрещает экспертам разглашать секретную информацию.

## **Закон «О государственной тайне» 1996 года**

Закон «О государственной тайне»<sup>81</sup> определяет правила засекречивания информации, когда «раскрытие или потеря информации может угрожать суверенитету, конституционным основам или политическим и экономическим интересам Грузии».

Существуют три степени секретности информации с четкими сроками засекречивания: «чрезвычайной важности» – 20 лет, «совершенно секретно» – 10 лет и «секретно» – 5 лет. Государственная тайна определяется как информация, касающаяся обороны, экономики, внешней политики, разведки, государственной безопасности, защиты закона и правопорядка.

Закон также определяет ряд сфер, в которых информация не может быть засекречена как государственная тайна. Это информация, которая может нанести ущерб или ограничить основные права человека и свободы или может причинить вред здоровью и безопасности населения; большинство нормативных актов; карты, за исключением специальных военных карт; информация о национальных бедствиях и катастрофах; информация об условиях окружающей среды; информация о коррупции, незаконных деяниях должностных лиц и статистики правонарушений; информация о льготах, компенсациях и пособиях, предоставленных государством отдельным гражданам; информация о государственном валютном фонде и национальном золотом запасе; информация о состоянии здоровья руководящих должностных лиц.

Государственная инспекция по защите государственной тайны контролирует обеспечение защиты секретной информации и может инициировать ее рассекречивание. Указ 1997 года определяет процедуру засекречивания<sup>82</sup>. Информация должна быть рассекречена не позднее окончания установленного срока (если только срок не продлен президентом) или, когда уже не существует необходимости в засекречивании.

---

<sup>81</sup> Закон №. 455, см.: [http://www.iris.ge/docs/translations/law\\_state\\_secrets.doc](http://www.iris.ge/docs/translations/law_state_secrets.doc)

<sup>82</sup> Указ президента Грузии №. 42 от 21 января 1997 года *Процедура определения информации, являющейся государственной тайной и ее защита*.

### **Закон «О свободе слова и выражения мнения» 2004 года**

Закон позволяет ограничить свободу слова и выражения мнения, если «ограничение является прозрачным и предсказуемым, детально описывается в законе и общественное благо, защищаемое при введении этих ограничений, превышает ущерб, ими нанесенный».

Закон позволяет регулировать свободу слова относительно государственной, коммерческой, личной или профессиональной тайны. Профессиональная информация, которая является конфиденциальной, не должна быть раскрыта без разрешения ее владельца или предписания суда. Источник секретной информации пользуется привилегиями абсолютной защиты.

### **Уголовный кодекс 1999 года**

Уголовный кодекс имеет ряд положений, которые запрещают раскрывать информацию, нарушающую тайну частной жизни (статья 160), тайну личных переговоров (статья 161), тайну почтовой переписки, телефонных разговоров или других типов коммуникации (статья 162); незаконный доступ или распространение информации, содержащей коммерческую или банковскую тайну (статья 206); раскрытие государственной тайны и правил защиты (статьи 332, 339, 340); раскрытие информации, касающейся мер защиты должностных лиц правоохранительных или контролирующих органов (статья 353); раскрытие информации по вопросам мер безопасности в отношении сторон, судей и других участников правовых и уголовных процессов Конституционного суда (статья 364); раскрытие данных расследования или предварительного следствия (статья 371).

## 4. ОБЗОР МЕДИА-СРЕДЫ

На Южном Кавказе ни одно из условий, необходимых для существования свободных средств массовой информации в демократическом обществе, – «финансовая независимость, благоприятная меди-среда и либеральный подход со стороны государства»<sup>83</sup> – полностью не выполняется. Согласно последнему рейтингу свободы прессы, проводимому Домом Свободы среди 27 государств Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, СМИ Грузии были признаны «частично свободными», а СМИ Армении и Азербайджана – «несвободными»<sup>84</sup>. Грузия сохранила свою позицию в рейтинге с прошлого года; позиция Армении снизилась с «частично свободной» до «несвободной» из-за неоднократного использования законов о государственной безопасности и положений [в законодательстве], предусматривающих уголовную ответственность за клевету в целях подавления критики в средствах массовой информации, а также из-за закрытия ведущей частной телекомпании А1+. Позиция Азербайджана в рейтинге свободы прессы упала с «частично свободной» в 2002 году до «несвободной» в 2003 году<sup>85</sup>.

Сложность существования независимых средств массовой информации на Южном Кавказе усугубляется наличием во всех трех государствах «замороженных» конфликтов: грузино-абхазского и грузино-осетинского, а также армяно-азербайджанского конфликта вокруг Нагорного Карабаха.

На Южном Кавказе широко распространена практика, при которой государственные СМИ лишь отражают политические взгляды властей, игнорируя оппозицию. Было замечено, что в Грузии после «революции роз» 2003 года некоторые популярные СМИ стали менее критичными в отношении нынешней администрации, – например, телеканал Рустави-2, известный своей критикой властей и объективным освещением событий во время правления Шеварднадзе.

Во всех трех странах государственный контроль над СМИ сохранился и приобрел новые формы – как прямого, так и косвенного давления. Механизмы прямого давления включают чрезмерно ограничительные законы, которые делают возможным неадекватный контроль над СМИ со стороны власти, а также отсутствие органов независимого контроля. Механизмы косвенного давления включают, к примеру, политический климат, следствием которого является широкая самоцензура среди СМИ, или использование экономического давления в виде высоких налогов, ограниченного рынка рекламы, контролируемых государством типографий и завышенных цен на бумагу.

<sup>83</sup> International Federation of Journalists, *Promoting independent and ethical journalism in the Southern Caucasus* (2002), 5, at <http://www.ifj.org/default.asp?index=771&Language=EN>.

<sup>84</sup> Freedom of the Press 2004 (<http://www.freedomhouse.org>).

<sup>85</sup> Там же.

Финансовые вопросы являются серьезной проблемой для СМИ. Все еще существует большой разрыв в финансовой стабильности между государственными средствами массовой информации и средствами массовой информации, финансируемыми из других источников. В основном это владельцы-«олигархи» (зачастую близкие к политике люди), политические партии, бизнесмены или международные донорские организации – в случае региональных СМИ. В отличие от государственных СМИ, которые в большей или меньшей степени отражают политические взгляды своих «хозяев», частные СМИ обычно лишены редакционной независимости. Их владельцы готовы в любой момент уволить неугодных журналистов. Те же, в свою очередь, боятся потерять работу, которая относительно хорошо оплачивается. Подобная финансовая незащищенность не позволяет средствам массовой информации заниматься качественной журналистикой и ведет к широкому распространению самоцензуры среди журналистов региона.

Еще одной серьезной проблемой является отсутствие у представителей власти терпимости к критике. К примеру, согласно информации Бакинского пресс-клуба, в Азербайджане в период с 2001 по 2003 годы государственные служащие предъявили 126 исков руководству и работникам СМИ – в основном о защите чести, достоинства и деловой репутации. Во всех трех странах власти «наказывают» СМИ за высказывание неугодного им мнения исками по факту диффамации, налоговыми проверками, лишением лицензий на вещание (как в случае с телекомпаниями Ноян Тапан и А1+ в Армении), а также используют другие механизмы прямого и косвенного давления.

Права журналистов слабо защищены и уязвимы во всех трех государствах. Это подтверждают неоднократные – в особенности во время выборов – случаи физического насилия над представителями средств массовой информации, факты убийств журналистов, а также случаи арестов журналистов на основании ложных улик.

Общественное вещание в регионе – *terra nova*, нуждающаяся в длительном исследовании. Там, где общественное вещание существует (как в Армении), оно чрезмерно контролируется президентом и не выполняет своей функции по представлению различных, в том числе оппозиционных, точек зрения, а также не имеет редакторской и функциональной независимости<sup>86</sup>.

Механизмы саморегулирования СМИ в Азербайджане и Грузии развиты недостаточно, в то время как в Армении они вообще отсутствуют. Совет прессы Азербайджана, основанный в феврале 2003 года, превратился в механизм защиты журналистов от насилия<sup>87</sup>. Результатом скоординированной работы Института Свободы в Грузии стало принятие профессиональных стандартов для средств массовой информации

---

<sup>86</sup> Грузия и Азербайджан недавно приступили к созданию структур общественного вещания, но еще рано судить о качестве их работы.

<sup>87</sup> См.: <http://www.presscouncil.az>.

в 2003 году; представители основных печатных и электронных изданий, а также независимые журналисты поставили свои подписи под Кодексом этики журналиста. Реализация механизма саморегулирования СМИ остается проблематичной в связи с разногласиями между профессиональными ассоциациями и СМИ. В Грузии невысокие профессиональные стандарты среди редакторов и издателей приводят к заниженным требованиям к журналистам<sup>88</sup>. Ожидается, что Совет СМИ будет сформирован в 2005 году. В Армении под эгидой Ереванского пресс-клуба была создана инициативная группа, исследующая возможности создания армянской модели саморегулирования СМИ.

СМИ региона в основном не хватает профессионализма, качество подачи информации невысоко и отсутствует доверие со стороны общественности. Частично это можно объяснить низким уровнем преподавания на факультетах журналистики в университетах, где работают по старинке, не уделяя должного внимания практическому обучению. Кроме того, большинство нынешних журналистов не имеет специализированного образования: они приходят из других профессиональных областей, таких как экономика, искусство, педагогика и филология. Жанр журналистского расследования на Южном Кавказе не развит (исключение составляют Ассоциация журналистов-расследователей Армении и программа журналистских расследований «60 минут» на телеканале Рустави-2 в Грузии), и поле действия для проведения журналистских расследований ограничено.

Кризис ценностей в медиа-среде – общее явление на Южном Кавказе. Это выражается в отсутствии понимания роли этической и ответственной журналистики и профессиональной солидарности среди СМИ.

Наконец, есть много технических проблем, создающих трудности для качественной журналистики. К их числу относятся проблемы с оборудованием (особенно из-за нехватки средств), недостаточное количество негосударственных типографий и ограниченный доступ к интернету в регионах.

## 4.1 Этапы развития

Трудности советского прошлого унаследовали не только существовавшие, но и созданные недавно СМИ. Серьезные политические изменения, а также вооруженные конфликты, которые происходили в регионе незадолго до распада Советского Союза и сразу после него, также повлияли на медиа-среду на Южном Кавказе<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Однако профессиональный уровень тележурналистов в сравнении с представителями печатных СМИ намного выше.

<sup>89</sup> Армяно-азербайджанский конфликт вокруг Нагорного Карабаха (1988-1994 гг.); грузино-осетинский конфликт (1991-1992 гг.) и грузино-абхазский конфликт (1992-1993 гг.).

СМИ в Советском Союзе до *перестройки*<sup>90</sup> Горбачева использовались в качестве инструмента пропаганды и воспитания масс в духе идеологии Коммунистической партии и соответственно смене партийного руководства в Москве. Вместо кодекса этики у СМИ был «моральный кодекс», который освобождал их от собственных суждений и профессиональной ответственности за них. Согласно «моральному кодексу», общенациональным газетам не разрешалось критиковать центральное руководство Коммунистической партии. Точно также республиканским газетам не разрешалось критиковать свое руководство. Подобный запрет относился и к критике всех остальных уровней государственной власти. Подписка была обязательна, и число подписчиков было известно еще в начале года, поэтому среди СМИ отсутствовала конкуренция. Главлит<sup>91</sup> был главным агентством по цензуре в Советском Союзе. Цензоров приставляли к каждому СМИ, для того чтобы они просматривали материалы перед выходом их в свет.

*Перестройка*, ключевой концепцией которой была *гласность*<sup>92</sup>, повлекла за собой большие изменения. Увеличились масштабы распространения прессы, издаваемой без цензуры (*Самиздат*)<sup>93</sup>, активизировался общественный интерес к средствам массовой информации. «Ряд популярных периодических изданий, таких как «*Огонек*», «*Литературная газета*» и «*Комсомольская правда*», придерживались этой концепции в своей работе. Однако [...] нападки на прессу со стороны органов государственной власти в 1989 - 1990 годах, а также то, как советские СМИ освещали события в Чернобыле, гражданскую войну в Грузии, аресты и массовые акции протестов в республиках Прибалтики являются веским доказательством того, что применение советской концепции *гласности* было избирательным [...] а власти охотно поддерживали критику [советского – прим. ред.] прошлого и скандальные истории, связанные с их предшественниками...»<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Программа Михаила Горбачева по реструктуризации экономической, политической и социальной сфер в Советском Союзе (ряд реформ, проведенных Горбачевым в первые два года его пребывания у власти, 1985-1987 гг.).

<sup>91</sup> Главное управление по делам литературы и издательств. Позже – Главное управление по охране военных и государственных тайн в печати.

<sup>92</sup> Политика открытых общественных дискуссий о современных и исторических вопросах. Ленин считал открытость необходимым атрибутом коммунистической прессы; Хрущев использовал *гласность* в своей критике режима Сталина. Концепция *гласности* при Горбачеве акцентировала внимание на открытости и прозрачности деятельности руководства страны.

<sup>93</sup> Множество периодических изданий публиковалось подпольно и распространялось нелегально. Это был способ «говорить правду» в обход цензуры.

<sup>94</sup> Y. Lange, *Media in the CIS* [СНГ]. *A Study of the Political, Legislative and Socio-Economic Framework* (Brussels: EIM, May 1997), 10 ([http://www.internews.ru/books/media\\_1999/pdf/media1999.pdf](http://www.internews.ru/books/media_1999/pdf/media1999.pdf))



Хотя исследователи в Армении, Азербайджане и Грузии выделяют от трех до пяти различных периодов развития СМИ в этих странах, их можно свести к трем основным этапам, общим для всего региона<sup>95</sup>:

1. «золотая эра» журналистики (с конца 80-х годов и до 1992 года);
2. постепенное уменьшение числа независимых СМИ; вовлечение все большего числа СМИ в разные политические союзы; усиление цензуры (1993-2002 годы);
3. усиление самоцензуры среди СМИ и их контроля со стороны олигархов (с 2003 года и до настоящего времени).

В первом периоде была заложена основа для начала демократических преобразований, возникновения гражданского общества и закрепления определенных гарантий свободы слова в законодательстве этих трех государств. На Южном Кавказе в период с 1989-го и до начала 90-х годов появилось большое количество негосударственных СМИ, многие из которых были основаны политиками и политическими партиями, НПО, бизнесменами и влиятельными лицами.

После распада Советского Союза остались большие запасы печатной бумаги. Это позволило газетам иметь относительно высокие тиражи в сравнении с численностью населения в каждой из стран, а также сохранить низкую себестоимость печати. В результате газеты стоили дешево и были доступны по цене для большинства населения. Многие профессиональные и талантливые журналисты перешли из государственных периодических изданий в новые частные СМИ, сделав их достаточно профессиональными и конкурентоспособными. В то же время в СМИ пришло много людей, не имеющих журналистского образования. Позже это привело к снижению профессиональных стандартов и увеличению политизации СМИ. В начале 90-х годов – до появления негосударственных электронных СМИ – печатные СМИ были главным источником информации в государствах Южного Кавказа. Тем не менее, в конце 1992 года перед СМИ стояло немало проблем, обусловленных резким экономическим спадом и энергетическим кризисом, приведшим к дефициту бумаги и увеличению цен на печатные услуги и печатную продукцию.

---

<sup>95</sup> Там же. См. также: *Соответствие законодательства о СМИ в странах Южного Кавказа европейским стандартам*, Йени Несил, Баку, 2004 г.; *СМИ Южного Кавказа в постсоветский период*, Ереван, 2002 г.; G. Bokeria, G. Targamadze and L. Ramishvili, *Georgian Media in the 90s: A Step to Liberty* (Tbilisi: 1997); Марк Григорян, *СМИ Армении вчера и сегодня*, в: *СМИ в СНГ. Сумерки свободы*, Алматы, 1998 г., [http://eurasia.org.ru/archive/98/book2\\_.html](http://eurasia.org.ru/archive/98/book2_.html); K. Andreasyan, *The Armenian Media Landscape*, <http://www.ejc.nl/jr/emland/armenia.html>; Объединение журналистов Йени Несил, *СМИ в Азербайджане: проблемы и пути выхода из кризиса*; M. Grigorian, *Media and Democracy in Armenia*, in E. Herzig and M. Kurkchian (ed.), *The Armenians. Past and Present in the Making of National Identity* (London: Routledge Curzon, 2005).

Второй период во всех трех государствах характеризовался усилением прямой или косвенной цензуры. Кроме того, увеличилось число политически привязанных СМИ, вставших на сторону власти или оппозиции. В это же время возникли коммерческие СМИ. В основном это была «желтая пресса», публикующая материалы развлекательного характера и слишком мало внимания уделяющая новостям и политическим вопросам. Власти прибегали к разным методам давления на оппозиционные СМИ – экономическим, административным и правовым. Там, где цензура была официально запрещена, власти нашли новый способ заставить молчать оппозиционные СМИ и отдельных журналистов: они увеличили число судебных исков, большая часть которых касалась защиты чести, достоинства и репутации.

Отсутствие независимой судебной власти как тогда, так и сейчас оставляет «козырь» в руках государственных служащих и используется в многочисленных исках против СМИ.

Во время третьего периода, свидетелями которого мы сейчас являемся, обозначились новые тенденции, появившиеся после выборов в регионе (президентские выборы в феврале-марте 2003 года в Армении; президентские выборы в октябре 2003 года в Азербайджане; парламентские и последующие президентские выборы в ноябре-декабре 2003 года в Грузии).

В Армении и Азербайджане результаты выборов были сфальсифицированы<sup>96</sup>, а протесты со стороны СМИ и общественности – подавлены. Участились случаи насилия над журналистами, возросла самоцензура, и усилился контроль над содержанием материалов СМИ со стороны их владельцев – будь то государство или политически влиятельные частные лица. Постоянное злоупотребление положениями действующего законодательства, предусматривающего наказание СМИ – как правило, оппозиционных – за клевету и оскорбление государственных служащих (особенно в Азербайджане),

---

<sup>96</sup> Серьезные нарушения были зафиксированы многими международными наблюдателями. Так, см.: заключительные отчеты о президентских выборах в Республике Азербайджан (15 октября 2003 года и 12 ноября 2003 года), Бюро по демократии и правам человека ОБСЕ (<http://www.osce.org/odihr/index.php?page=elections&div=reports&country=az>); заключительный отчет о парламентских выборах в Армении (25 мая 2003 года и 31 июля 2003 года), Бюро по демократии и правам человека ОБСЕ (<http://www.osce.org/odihr/index.php?page=elections&div=reports&country=am>); совместный пресс-релиз Совета Европы и миссии ОБСЕ на президентских выборах в Армении (<http://www.armeniaforeignministry.com/PR/PR204.html>); заявление о предварительно полученных данных и заключениях по результатам президентских выборов в Азербайджане, Миссия международных наблюдателей ([http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/806\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/806_en.pdf)); International Press Institute, *World Press Freedom Reviews* (<http://www.freemedia.at/wpfr/Europe/>); United States Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices* (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27823.htm>); специальные отчеты Human Rights Watch (<http://www.hrw.org>).

препятствует проведению журналистских расследований, приводит к усилению самоцензуры среди журналистов и/или ухудшению качества журналистики и потере объективности. СМИ все больше становятся коммерческими, все меньше публикуется статей на общественно важные политические и социальные темы.

Официальные результаты парламентских выборов в Грузии в октябре 2003 года также были сфальсифицированы стоящим в то время у власти правительством Эдуарда Шеварднадзе. Однако мощное массовое движение протеста заставило Шеварднадзе уйти в отставку, и выборы были проведены повторно. Во втором туре выборов победу одержало молодое поколение политиков, выступивших против коррупции и за демократию во главе с Михаилом Саакашвили. Однако спустя год после так называемой «революции роз», несмотря на проведенные либеральные реформы, в Грузии все еще имеют место серьезные случаи насилия над журналистами (в основном в регионах). Вызывает беспокойство вопрос: не будет ли злоупотреблять своей властью новое руководство страны, выбирая короткие пути и таким образом обходя закон, в своем стремлении реформировать Грузию? Другой повод для беспокойства в медиа-среде Грузии – это совпадение интересов владельцев влиятельных частных средств вещания и нынешней администрации.

## 4.2 Армения

Армения достигла значительных успехов в развитии правовых гарантий свободы выражения мнения и содействии формированию плюралистических СМИ. Среди них:

- готовность создать общественное вещание, подтвержденная в законе «О телевидении и радио» 2000 года;
- принятие прогрессивного закона «О свободе информации» в сентябре 2003 года;
- принятие закона «О массовой информации» в декабре 2003 года, содержащего гарантии защиты конфиденциальных источников и упраздняющего систему регистрации для средств массовой информации.

### 4.2.1 Развитие средств массовой информации<sup>97</sup>

Изменения в медиа-среде Армении начались в конце 80-х годов, когда в Советском Союзе в результате эскалации конфликта в Нагорном Карабахе и начала *перестройки* возрос общественный интерес к СМИ. В 1989 году армянским панацональным движением (ведущей политической силой в Армении) была основана первая оппозиционная газета

---

<sup>97</sup> Автор отчета благодарит Бориса Навасардяна и Анну Симонян (Ереванский пресс-клуб) за предоставленные материалы о развитии средств массовой информации в Армении, а также исчерпывающие комментарии к настоящей главе.

«Айк», придерживающаяся антикоммунистических взглядов. Это была первая официально зарегистрированная газета. Газеты «*Ерекоян Ереван*», «*Авангард*» и «*Гракан терт*», журнал «*Гарун*», несколько теле- и радиопрограмм стали затрагивать ранее закрытые темы и обходить цензуру еще до развала Советского Союза в 1991 году.

В начале девяностых СМИ оказались в совершенно иной среде. Новые политические партии и движения, часто поддерживаемые зарубежной армянской диаспорой, наряду с деловыми кругами и частными лицами основали средства массовой информации, целью которых было создать свою нишу в сложившихся новых условиях. СМИ часто рассматривались как способ достижения политических целей.

Пришедшая к власти демократическая элита была толерантна к средствам массовой информации, в результате чего к середине 90-х годов в Армении насчитывалось около 500 зарегистрированных периодических печатных изданий. Ежедневный тираж каждой из ведущих газет – «*Айастани Анрапетутюн*», «*Еркир*», «*Азг*» и «*Мунетик*» – превышал нынешний ежедневный тираж всех армянских газет вместе взятых. Примеры давления на СМИ, такие как конфискация выпуска газеты «*Авангард*», были скорее исключением, нежели правилом. Качество СМИ также изменилось: компьютерное оборудование открыло для них новые возможности. Возникшие в начале 90-х годов информационные агентства СНАРК<sup>98</sup> и Ноян Тапан<sup>99</sup>, стали выпускать материалы, превосходящие по качеству продукцию государственного агентства Арменпресс.

Однако к концу 1992 года СМИ (особенно печатные) столкнулись с проблемами, связанными с общим экономическим спадом, который отчасти был следствием обострения нагорно-карабахского конфликта и экономической блокады Армении со стороны соседних стран – Турции и Азербайджана.

Арменпресс прекратил доставку газет и журналов подписчикам из-за нехватки бензина, а также по ряду других экономических причин. Подписка была прекращена в 1993 году. Экономический спад в стране снизил покупательную способность населения, что привело к исчезновению многих газет. В результате энергетического кризиса закрылись почти все производственные единицы типографии Парберакан, которая в то время была монополистом в сфере печатных услуг. Потеряв интерес к развитию независимых СМИ, руководящая элита, главной заботой которой в то время было одержать победу в Карабахской войне, проигнорировала факт захвата газет агентством-монополистом по распространению прессы Аймамул. Это агентство задерживало платежи газетам в течение нескольких месяцев, в то время как рубль быстро обесценивался, что сокращало прибыли газет до 90%. Многие видели в этом попытку избавиться от тех периодических изданий, которые пытались выжить за счет самофинансирования и не

---

<sup>98</sup> В 2001 году информационное агентство Арминфо было основано на базе агентства СНАРК.

<sup>99</sup> Ноян Тапан позже основал ТВ компанию с таким же названием и газету «*Noyan Tapan Highlights*», которая издается на английском языке.

имели политических спонсоров. Государственные радио и телевидение оставались под полным контролем правящей элиты, выполняя ее политические заказы. Айлур – единственная программа новостей на государственном ТВ канале, которая выражала альтернативные политические взгляды, – была закрыта в 1992 году.

С 1993 по 1994 годы среди армянских средств массовой информации появились два основных типа периодических изданий. Первый был политически ангажированным и финансировался государством и политическими партиями – как правящей, так и оппозиционными. Второй был исключительно коммерческим (в основном «желтая пресса»), продающим дешевые рассказы развлекательного характера и уделяющим мало внимания новостям.

Начиная с 1994 года и по сегодняшний день власти оказывают давление на оппозиционные средства массовой информации. 28 декабря 1994 года Левон Тер-Петросян, который в то время был президентом Армении, издал указ о временном прекращении деятельности самой влиятельной оппозиционной партии – Дашнакцутюн (или партии Армянской Революционной Федерации – АРФ). Это привело к запрету на все средства массовой информации, которые принадлежали Дашнакцутюн, и еще 13 периодических изданий, предположительно связанных с этой партией. К другим примерам относятся затянувшаяся регистрация газеты «Айжм» в 1995 году и частые случаи насилия над журналистами в период с 1995 по 1996 годы включительно.

За время правления нынешнего президента Роберта Кочаряна<sup>100</sup>, который пришел к власти после вынужденной отставки Тер-Петросяна 3 февраля 1998 года, СМИ Армении (особенно электронные) стали сильно политизированы, возросла самоцензура. Согласно Ереванскому пресс-клубу, с 2000 года – вслед за убийствами в парламенте Армении в 1999 году, жертвами которых стали высокопоставленные политики<sup>101</sup>, – между СМИ началась «информационная война». «Один лагерь журналистов, образовавшийся после октябрьских событий и поддерживаемый оппозиционными политическими кругами, считал, что произведенные следователями аресты были законными, а террористическая деятельность могла быть связана со сторонниками президента Роберта Кочаряна, если не с самим президентом. Противоположный лагерь обвинял следователей в политической ангажированности и предвзятости и считал, что президент Кочарян – единственный гарант стабильности и справедливости»<sup>102</sup>. В результате – новостные программы электронных СМИ стали присоединяться к одному из этих двух лагерей. Согласно данным отчетов Ереванского пресс-клуба и Комитета по защите свободы слова,

---

<sup>100</sup> Роберт Кочарян родился в Нагорном Карабахе. В 1994 году он стал первым президентом в этом регионе, а в 1997 году – премьер-министром Армении.

<sup>101</sup> Включая премьер-министра Вазгена Саркисяна и спикера парламента Карена Демирчяна.

<sup>102</sup> См.: Обзор прессы Армении за 2001 год, [http://www.ijnet.org/FE\\_Article/AssetShow.asp?ID=385](http://www.ijnet.org/FE_Article/AssetShow.asp?ID=385)

с 2001 года количество зафиксированных случаев физического насилия над журналистами увеличилось<sup>103</sup>. В 2002 году все еще «продолжала действовать цензура, журналисты подвергались уголовным наказаниям и физическому насилию»<sup>104</sup>.

Множество международных организаций, работающих по вопросам прав человека и свободы прессы<sup>105</sup>, указывают на некоторые негативные тенденции медиа-рынка Армении, в том числе политическое и экономическое давление, использование обвинений в клевете для подавления критики со стороны средств массовой информации, отказ в выдаче лицензий на вещание, а также случаи физической расправы и других форм устрашения журналистов при исполнении ими своих профессиональных обязанностей по сбору и распространению информации. Например, Комитет защиты журналистов в Нью-Йорке отметил, что СМИ Армении сильно контролируются со стороны политических партий и крупных бизнесменов, и подчеркнул, что все это влияет на объективность прессы. Согласно Комитету защиты журналистов, «печатная пресса заражена низкими профессиональными стандартами [...] журналисты в Армении часто берут взятки за написание статей»<sup>106</sup>.

### Экономическое давление

16 мая 2001 года без необходимого по закону письменного предписания со стороны министра государственных доходов, налоговые органы начали проверку независимого агентства по распространению средств массовой информации Огостос, которое также является владельцем газеты «*Чорорд ишханутюн*». Инспекторы конфисковали значительную часть документации агентства и вынудили исполнительного директора написать заявление о деятельности организации, которое было ему продиктовано. На восстановление справедливости ушло более восьми месяцев.

31 октября 2002 года дневной тираж газеты «*Аравот*» таинственным образом исчез: ни подписчики, ни газетные киоски не получили газеты. Аршалуйс Манукян, заместитель директора государственного агентства по распространению Аймамул, сделал заявление, в котором сказал, что все экземпляры были проданы, но не уточнил, кто их купил. Сотрудники газеты «*Аравот*» предположили, что тираж был конфискован из-за

---

<sup>103</sup> См.: Информационный бюллетень Ереванского пресс-клуба, <http://www.yrc.am>

<sup>104</sup> См.: Committee to Protect Journalists (CPJ), *Attacks on the Press in 2002* ([http://66.102.9.104/search?q=cache:\\_tDOOuDLDEUJ:www.cpj.org/attacks02/europe02/armenia.html+Kocharian+and+censorship&hl=en](http://66.102.9.104/search?q=cache:_tDOOuDLDEUJ:www.cpj.org/attacks02/europe02/armenia.html+Kocharian+and+censorship&hl=en))

<sup>105</sup> См., например: Freedom House reports (<http://www.freedomhouse.org>); *The Country Reports on Human Rights Practices* by the United States Department of State (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt>).

<sup>106</sup> См.: <http://www/cpj.org.attacks03/europe03/armenia.html>

критической статьи под названием «*Злоупотребление (властью) наперсниками премьер-министра*». Несмотря на обещание премьер-министра Армении Андраника Маргаряна инициировать расследование причин инцидента и наказать виновных, руководство Аймамула было оштрафовано только формально. Начальник отдела распространения был уволен, а заместителю директора Манукяну был сделан выговор; тем не менее, позже он был назначен директором Аймамула.

### Случаи физической расправы над журналистами

22 октября 2002 года заместитель директора Кавказского института средств массовой информации Марк Григорян был ранен ручной гранатой на улице в центре Еревана. Несмотря на то, что этот случай широко освещался в армянских средствах массовой информации и привлек к себе внимание международных организаций<sup>107</sup>, расследование так и не было доведено до конца.

28 декабря 2002 года был убит председатель Совета Национальной телевизионной и радиовещательной компании Тигран Нагдалян<sup>108</sup>. 8 января 2003 года Генеральный секретарь Совета Европы Вальтер Швиммер сделал заявление, осуждающее убийство «одного из ведущих журналистов Армении», и квалифицировал это не только «как преступление против человека, но и как посягательство на свободу средств массовой информации»<sup>109</sup>.

23 сентября 2004 года корреспондент газеты «*Айкакан жаманак*» Арман Галоян подвергся нападению на одном из рынков Еревана; он брал интервью у рыночных торговцев по поводу муниципального указа, согласно которому торговые точки вокруг рынка подлежали сносу.

13 октября 2004 года в городе Сюник редактор еженедельника «*Сюнац еркир*» Самвел Алексанян подвергся нападению со стороны трех членов Республиканской партии, возглавляемой премьер-министром Александром Маркарянном.

---

<sup>107</sup> См. об этом: Helsinki Association, *Annual Report on Human Rights in Armenia for 2002* (<http://www.hahr.am/english/2002.doc>); United States Department of State, *Country Report on Human Rights Practices for 2002*, (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18351.htm>); Human Rights Watch, *A Report on Human Rights Developments* (<http://hrw.org/wr2k3/europe2.html>).

<sup>108</sup> Он должен был выступить свидетелем по делу об убийствах, в которых обвинялись шесть человек, расстрелявшие в 1999 году в парламенте Армении восьмерых видных политиков. Высказывались предположения, что Нагдалян был убит из-за имеющейся у него информации о причастности к делу президента Кочаряна. См.: <http://www.cpj.org/attacks03/europe03/armenia.html>

<sup>109</sup> Это единственный случай в Армении, когда злоумышленники, совершившие преступление по отношению к журналисту, были найдены и понесли наказание.

«По словам Алексаняна, они угрожали взорвать его машину и офис, если он не прекратит писать статьи, критикующие государственную политику. В сентябре газета подвергла сомнению целесообразность закрытия двух местных средних школ, которое осуществлялось в рамках общегосударственной программы сокращения числа педагогического состава»<sup>110</sup>.

### Лишение лицензий на телевидение

- В 2001 году ТВ канал Ноян Тапан был снят с эфира<sup>111</sup>.
- В 2002 году в процессе тендера не была обновлена лицензия на вещание компании А1+. Многие восприняли это решение как политически мотивированное, с целью прекратить вещание единственного независимого национального канала перед президентскими и парламентскими выборами. Организация Human Rights Watch писала: «по мере приближения выборов в 2003 году, два телевизионных канала, не освещавших политику с выгодной государству позиции, потеряли лицензии на вещание»<sup>112</sup>. После ряда попыток восстановить лицензию на вещание – в том числе посредством процессов в национальных судах – руководство А1+ обратилось в Европейский суд по правам человека. Дело «Мелтекс (владелец ТВ канала А1+) против Республики Армения», было принято к рассмотрению Европейским судом по правам человека в 2004 году.

### Давление на СМИ после выборов

Последние выборы (президентские – 19 марта 2003 года и парламентские – 23 марта 2003 года) неблагоприятно сказались на состоянии СМИ. Митинги протеста, организованные оппозицией весной, спровоцировали резкую реакцию властей, включая случаи насилия над журналистами и другие меры, которые не позволяли прессе освещать события объективно и своевременно. В своем годовом отчете по свободе мировой прессы, выпущенном в марте 2004 года, Комитет защиты журналистов осудил президента Роберта Кочаряна за «подавление неугодных голосов в прессе и призыв к более лояльному освещению государственной политики»<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> International Press Institute, *2004 World Press Freedom Review*, <http://www.freemedia.at/wpfr/Europe.armenia.htm>

<sup>111</sup> О дальнейшем ходе этого дела см.: *Ноян Тапан Лтд против Армении*, решение Европейского суда по правам человека от 21 октября 2004 года, жалоба № 37784/02

<sup>112</sup> Human Rights Watch, *World Report 2003: Armenia*, <http://www.hrw.org/wr2k3/pdf/armenia.pdf>

<sup>113</sup> Freedom House, *Nations in Transition 2004, Armenia, 2004 год*, см.: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPA016569.pdf>



Ряд нарушений прав журналистов был зафиксирован во время массовых митингов протеста, организованных армянской политической оппозицией в апреле 2004 года<sup>114</sup>.

- Телеоператор Первого российского канала Левон Григорян был жестоко избит, а его съемочное оборудование – повреждено.
- Камеры репортеров частных каналов Кентрон, Ай-ТВ и Армянского национального телевидения также были разбиты.
- Полиция задержала Айка Геворкяна, корреспондента «*Айкакан жаманак*», при исполнении профессиональных обязанностей. Он был задержан в городе Аштарак, когда фотографировал полицейских, останавливающих движение на трассах, чтобы помешать участию жителей регионов в митингах оппозиции в Ереване.
- Насилие применялось в отношении гражданина Великобритании Онника Крикоряна, фоторепортера интернет-издания «*Хетк*». Армянской ассоциации журналистов-расследователей, а также в отношении корреспондента газеты «*Аравот*» Анны Израелян.

В отмеченных выше случаях (в отличие от многих других) нарушители были опознаны. Против них есть достаточно улик, включая видеозаписи. В многочисленных заявлениях армянские НПО и международные организации подчеркивали, что если преступники не будут наказаны и журналисты не получают компенсацию за причиненный ущерб, это будет означать, что армянские власти не заинтересованы в укреплении основных составляющих демократии: свободы слова, свободы прессы, свободы передвижения, свободы собрания, права общества свободно выражать взгляды и получать объективную информацию<sup>115</sup>.

5 апреля 2004 года, «вещание русского телевизионного канала НТВ было прервано по всей стране после показа митинга оппозиции. К концу сентября 2004 года частота была передана другому российскому телевизионному каналу, который не выпускает новости»<sup>116</sup>.

### **Положительные тенденции: методы лоббирования**

В Армении как местные, так и международные НПО активно участвуют в формировании медиа-политики и поддерживают реформы.

Рабочая группа по медиа-законодательству, созданная по инициативе представительства ОБСЕ в Ереване, сыграла решающую роль в лоббировании принятия

---

<sup>114</sup> См об этом: <http://www.cpj.org/news/2004/Armenia13apr04na.html>

<sup>115</sup> Недавно в Армении был создан положительный прецедент, когда нарушителя лишили свободы за нападение на журналиста. См. об этом: глава 5 данного отчета (дело 6).

<sup>116</sup> См.: [http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/armeni9889\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/armeni9889_txt.htm)

закона «О свободе информации». В состав этой группы входят международные и местные организации, которые работают в Армении и/или задействованы в программах по содействию реформам в Армении. Ассоциации журналистов и другие неправительственные организации (в их числе Ереванский пресс-клуб, Интерьюс, Союз журналистов, Центр свободы информации, Комитет по защите свободы слова, журналистский клуб Аспарез и другие организации), были чрезвычайно активны в формировании законодательства по СМИ в Армении. Во многом благодаря их действиям, а также эффективному сотрудничеству международных организаций (ОБСЕ, Совета Европы, ARTICLE 19 и других) и содействию некоторых государственных органов, законы «О свободе информации» и «О массовой информации» в значительной степени соответствуют международным стандартам о свободе слова.

#### **4.2.2 Обзор средств массовой информации<sup>117</sup>**

Согласно информации Министерства юстиции, в январе 2001 года в Армении было зарегистрировано 1083 СМИ<sup>118</sup>. Их число возросло в 2002 году и, согласно Министерству юстиции Армении, насчитывало 1341 СМИ (из которых 842 были газетами, 193 – журналами и 32 являлись информационными агентствами). Большинство печатных средств информации являются частной собственностью: они небольшие и их выживание в значительной степени зависит от экономических и политических спонсоров.

В настоящее время точная статистика СМИ в Армении отсутствует, так как закон «О массовой информации», который отвечает требованиям международной правовой практики, отменил обязательную регистрацию при создании печатного СМИ.

#### **а) Печатные средства массовой информации**

Главные общенациональные газеты Армении – ежедневная газета «Аравот»<sup>119</sup>, ежедневная газета «Азг»<sup>120</sup>, русскоязычная газета «Голос Армении»,<sup>121</sup> ежедневная газета

---

<sup>117</sup> Информация любезно предоставлена Анной Симонян (Ереванский пресс-клуб). См. также: К. Andreasyan, *The Armenian Media Landscape* (<http://www.ejc.nl/jr/en/and/>); <http://www.internews.am>

<sup>118</sup> См.: *2002 Freedom House Report*, <http://www.freedomhouse.org>

<sup>119</sup> Ежедневная газета (выходит пять раз в неделю), основана в 1994 году ООО «Ежедневная газета «Аравот». Зарегистрированный тираж – 5 000 экземпляров. Политическая позиция – оппозиционная, либеральная ориентация.

<sup>120</sup> Ежедневная газета (выходит пять раз в неделю), основана в 1991 году ООО «Ежедневная газета «Азг». Зарегистрированный тираж – 3 000 / 5 000 экземпляров. Политическая позиция – от проправительственной до умеренно оппозиционной.

«*Айкакан жаманак*»<sup>122</sup>, ежедневная газета «*Айастан Анрапетутюн*»<sup>123</sup>, ежедневная газета «*Айоц ашхар*»<sup>124</sup>, газета «*Иравунк*»/«*Иравунк+Вопрос и Ответ*»<sup>125</sup>, еженедельная газета «*Еркир*»<sup>126</sup>, русскоязычные газеты «*Новое время*»<sup>127</sup> и «*Республика Армения*»<sup>128</sup>.

В Армении работают 8 информационных агентств: Арменпресс (единственное государственное информационное агентство), Арминфо, Ноян Тапан, Де Факто (в основном политические новости), Медиамакс (в основном политические новости), Арка (преимущественно экономические новости), Паткер (фотоинформационное агентство), Фотолур (фотоинформационное агентство).

## б) Электронные средства массовой информации

В период с 1994 по 1999 годы на медиа-рынке Армении, где ранее преобладали кабельные компании и государственные СМИ, начали появляться частные вещатели<sup>129</sup>.

Негосударственные электронные СМИ до 1996 года были сосредоточены в регионах. К концу 90-х годов наиболее развитые телевизионные компании – А1+, Ар, Культура / Прометевс, Армения, Шант и Цайг<sup>130</sup> – обрели большую популярность, чем

---

<sup>121</sup> Русскоязычная газета (выходит три раза в неделю), основана в 1991 году ООО «Голос». Зарегистрированный тираж – 3 500 экземпляров. Политическая позиция – пропрезидентская, националистическая.

<sup>122</sup> Выходит пять раз в неделю, основана в 1997 году ООО «Дарескизб». Зарегистрированный тираж – 3 500 / 4 000 экземпляров. Политическая позиция – радикально оппозиционная.

<sup>123</sup> Выходит пять раз в неделю, основана в 1990 году ЗАО «Анрапетутюн». Зарегистрированный тираж – 6 000 / 19 000 экземпляров. Политическая позиция – проправительственная.

<sup>124</sup> Выходит пять раз в неделю, основана в 1997 году ООО «Редакция ежедневной газеты «Айоц ашхар». Зарегистрированный тираж: 3 500 экземпляров. Политическая позиция – пропрезидентская, поддерживает партию Дашнакцутюн, радикально-националистическая.

<sup>125</sup> Выходит два раза в неделю, основана в 1989 году союзом «Конституционное право». Зарегистрированный тираж – 17 000 экземпляров. «Иравунк»/«Иравунк+Вопрос и Ответ». Зарегистрированный тираж – 8 000 экземпляров. Политическая позиция – оппозиционная, поддерживает партию-основателя.

<sup>126</sup> Основана в 1991 году Центральным комитетом партии Дашнакцутюн Армении. Зарегистрированный тираж – 2 500 экземпляров. Политическая позиция: пропрезидентская, поддерживает партию Дашнакцутюн, националистическая.

<sup>127</sup> Выходит три раза в неделю, основана в 1992 году ООО «Редакционная коллегия газеты «Новое время». Зарегистрированный тираж – 5 000 экземпляров. Политическая позиция – пропрезидентская, националистическая.

<sup>128</sup> Выходит два раза в неделю, основана в 1990 году ЗАО «Айастан Анрапетутюн». Зарегистрированный тираж: 2 200 – 3 000 экземпляров. Политическая позиция – пропрезидентская.

<sup>129</sup> Кабельное телевидение в то время представляло собой небольшие станции, ретранслирующие пиратские видеоматериалы.

<sup>130</sup> Шант и Цайг возникли в Гюмри. Они были среди первых вещательных СМИ в Армении. Цайг – это типичный пример того, как на местном уровне в тот период выживали и даже обретали популярность небольшие компании. Энергетический кризис в Армении повлиял на вещание компаний: всякий раз, когда

печатная пресса. Радиоканалы, транслирующие в основном музыкальные программы, оказались менее успешными.

Согласно статистическим данным Министерства юстиции, в 2003 году в Армении было 63 радиоконпании и 221 телевизионная компания. Однако по данным Интерньюс Армении эти цифры неверны, и к декабрю 2001 года в Армении было 63 электронных СМИ, из которых 48 являлись частными телевизионными компаниями и 13 – частными радиоконпаниями<sup>131</sup>. Также существуют три государственные телевизионные компании и две государственные радиоконпании.

Основные электронные СМИ:

- *АЛМ* – частная ТВ компания, зона вещания – около 60% территории Армении, политическая позиция плюралистическая в рамках, дозволяемых правительством;
- *Армения* – частная ТВ компания, зона вещания – около 70% территории Армении, политическая позиция лояльная по отношению к президенту правящей партии;
- *Кентрон* – частная ТВ компания, транслируется только в Ереване, политическая позиция плюралистическая в рамках, дозволяемых правительством;
- *Второй армянский ТВ канал* – частная ТВ компания, зона вещания – около 85% территории Армении и Нагорный Карабах, политическая позиция пропрезидентская;
- *Общественное радио Армении* – государственная станция вещания<sup>132</sup>, зона вещания – около 95% территории Армении, политическая позиция лояльная по отношению к власти;
- *Общественное телевидение Армении* – государственная станция, зона вещания – около 95% территории Армении и Нагорный Карабах; имеет также спутниковую версию, которая транслируется на Северную Америку, Европу и Средний Восток; политическая позиция пропрезидентская;

---

прекращалась подача электричества, они вынуждены были прерывать трансляцию. Несмотря на эти трудности, Цайг приобрел большую популярность, так как информировал достаточно изолированное общество о местных проблемах и международных событиях, а также был единственным развлекательным телевизионным каналом.

<sup>131</sup> N. Sarkissyan, *The Market of the Electronic Media* (2002), <http://www.internews.am>

<sup>132</sup> В Армении никогда не было полноценного общественного вещания. Эти изменения произошли в основном благодаря давлению со стороны Совета Европы и других международных организаций. Государственные телеканалы сменили вывески, но остались под контролем президента: пять членов правления назначаются президентом.

- *Шант* – частная ТВ компания, транслируется в Ереване и Гюмри с разными программами для каждого из городов; политическая позиция плюралистическая в рамках, дозволяемых правительством;
- *Цайг* – частная ТВ компания, транслируется в Гюмри, политическая позиция плюралистическая;
- *Шогакат* – частная ТВ компания, транслируется в Ереване, политическая позиция лояльная по отношению к власти, имеет религиозный уклон;
- *Ар* – частная ТВ компания, транслируется в Ереване, политическая позиция пропрезидентская, поддерживает партию Дашнакцутюн;
- *Арменакоб* – частная ТВ компания, транслируется в Ереване, политическая позиция лояльная по отношению к власти;
- *Еркир-Медиа* – частная ТВ компания, транслируется в Ереване, политическая позиция пропрезидентская, поддерживает партию Дашнакцутюн;
- *Ереван* – частная ТВ компания, транслируется в Ереване, политическая позиция лояльная по отношению к власти.

Частные радиостанции не играют ведущей роли в формировании общественного мнения, так как они являются преимущественно развлекательными каналами, транслирующими музыкальные программы.

### 4.3 Азербайджан

Важнейшие достижения в среде СМИ Азербайджана:

- В 2001 году были внесены поправки в закон «О средствах массовой информации», в числе которых – гарантия запрета цензуры и других видов ограничения свободы слова (статья 7), а также привлечение к ответственности за попытки ограничить свободу СМИ (статья 59).
- Наблюдается возросший политический интерес со стороны органов государственной власти Азербайджана к содействию более открытому и полному процессу разработки законодательства. Например, разработка проекта закона «О свободе информации» и основных принципов закона «О клевете» проводилась в консультациях с общественными организациями.
- СМИ разработали Кодекс этики и создали Совет прессы, стремясь к тому, чтобы пресса соблюдала стандарты профессиональной этики.

#### 4.3.1 Развитие средств массовой информации<sup>133</sup>

Как и в Армении, азербайджанские газеты периода поздней *перестройки* и постперестроечного времени издавались большими тиражами. Например, газета «*Азадлыг*», основанная известным журналистом Наджафом Наджафовым в конце 80-х годов, начала издаваться тиражом в 200 000 экземпляров. Это было одной из тенденций первого периода развития свободных СМИ в Азербайджане, который совпал с началом движения за национальную независимость страны. До августа 1990 года существовало только одно информационное агентство Азеринформ<sup>134</sup>, которое контролировалось государством. Информационное агентство Туран, которое появилось позже, стало первым негосударственным агентством.

Второй период начался, когда в 1992 году к власти пришла партия Народного фронта Азербайджана и Абульфаз Эльчибей (осужденный в 70-е годы за диссидентскую деятельность), выиграв выборы, сменил на посту президента коммунистического руководителя Аяза Муталибова. Во время правления Абульфаза Эльчибея был принят первый закон «О средствах массовой информации» (21 июля 1992 года), упрощена процедура регистрации печатных СМИ, отменена цензура, доступ к официальной информации стал легче. Президентская пресс-служба проводила еженедельные встречи с представителями СМИ, а периодические издания для национальных меньшинств получали финансирование от государства<sup>135</sup>. Тем не менее, его протурецкая и прозападная внешняя политика привела «скорее к хаосу, чем к демократии, [и] очевидная некомпетентность руководства Народного фронта Азербайджана – к резкому снижению [его] популярности»<sup>136</sup>.

В октябре 1993 года к власти пришел Гейдар Алиев<sup>137</sup>, и уже в декабре того же года цензура была восстановлена – вслед за объявлением чрезвычайного положения из-за захвата Кельбаджара армянской армией в ходе Карабахской войны. Этот период отмечен усилением политической конкуренции среди СМИ и ростом государственного контроля над ними. Государственная монополия на печать и распространение изданий становилась

---

<sup>133</sup> Информация для раздела 4.3.1 была любезно предоставлена Арифом Алиевым (Объединение журналистов Йени Несил).

<sup>134</sup> Переименовано в АзерТАДЖ.

<sup>135</sup> См.: Объединение журналистов Йени Несил, *Общее описание прессы Азербайджана* ([http://www.internews.ru/smi/Yeni\\_Nesil/rus/bank/press.html](http://www.internews.ru/smi/Yeni_Nesil/rus/bank/press.html)).

<sup>136</sup> Y. Lange, см. выше: сноска 94, стр. 69.

<sup>137</sup> Гейдар Алиев возглавлял КГБ Азербайджана и был первым секретарем Коммунистической партии Азербайджана в 1960 годах. В 1982 году его назначили на должность первого заместителя председателя Совета Министров Советского Союза. В 1990 году он вернулся в Азербайджан (после того как был отправлен в отставку Горбачевым).

все сильнее, и самая большая типография Азербайджана перешла под контроль президентской администрации.

Середина 90-х годов была отмечена развитием местных СМИ, быстрым ростом рекламного рынка, а также существованием сильного ядра профессиональных организаций журналистов, которые сопротивлялись давлению на СМИ со стороны государства и выступали против сосредоточения политической власти в руках правящей элиты, сумевшей предотвратить две попытки переворота в 1994 и 1995 годах.

Относительная политическая стабильность в конце 90-х годов была обусловлена увеличением инвестиций в нефтяную промышленность Азербайджана, и быстро растущий нефтяной бизнес способствовал новому притоку денег на рынок рекламы: частные СМИ получили новые возможности для обеспечения своей финансовой независимости от государства. Однако государственное давление сохранялось. Когда в 1997 году партия Народного фронта Азербайджана, теперь находящаяся в оппозиции, начала выпуск еженедельной газеты *«Джумхурриет»*, попытки выражения собственного мнения были быстро подавлены. Контролируемая государством типография отказалась печатать газету без каких-либо объяснений. Оппозиционная газета *«Форум»* была изъята из продажи 14 сентября 1997 года, спустя два дня после выхода ее первого выпуска.

6 августа 1998 года стал днем краткосрочной победы СМИ, когда после ряда требований журналистских организаций, президент Гейдар Алиев запретил цензуру. Тем не менее, «в полуразрушенном офисе в центре Баку [бывший офис Главлита, сейчас – главная администрация по защите государственной тайны в прессе при Совете Министров, подчиняющаяся президентской администрации] команда цензоров «чистит» прессу страны на предмет утечки информации из числа государственной, военной и политической тайны»<sup>138</sup>. Согласно Изе Гамбару, председателю оппозиционной партии Мусават, «свобода слова в Азербайджане находится только на полпути к своей цели в условиях продолжающейся борьбы между авторитаризмом и демократией; существует иная форма цензуры электронных СМИ – контроль над частотами вещания»<sup>139</sup>.

С 1998 года, для того чтобы заставить оппозиционные СМИ молчать, используется новый эффективный инструмент – судебные иски против газет и отдельных журналистов, в основном касающиеся защиты чести, достоинства и репутации. «С ноября 1998 года до середины 1999 года прокуратуры завели десятки уголовных дел против журналистов (в основном представителей оппозиционных СМИ). Государственными служащими было подано большое число исков на основе положений о диффамации в Гражданском процессуальном кодексе, что нередко приводило к банкротству оппозиционных газет. В контексте политического режима того времени, самым эффективным средством против критики в СМИ, была статья 188 (б) Уголовного кодекса, которая предусматривает

<sup>138</sup> Радио Свободная Европа / Радио Свобода, *Азербайджан: Цензура отменена, но все еще ограничивает прессу* (<http://www.rferl.org/features/1998/03/F.RU.980312153307.asp>).

<sup>139</sup> Там же.

лишение свободы на срок до 6 лет за оскорбление чести и достоинства президента»<sup>140</sup>. В результате судебных преследований со стороны государственных служащих, в 2003 году газета «*Йени Мусават*» понесла убытки в размере 12 млн. манат (приблизительно 2 450 долларов США). В большинстве случаев речь шла о препятствовании распространению оппозиционными печатными изданиями информации об ухудшении состояния здоровья правящего в то время президента Гейдара Алиева. Газета «*Милли йол*» понесла ущерб в размере 18 500 000 манат (приблизительно 3 700 долларов США), а газета «*Миллет*» – в размере 2 520 000 манат (приблизительно 510 долларов США).

7 августа 2001 года, еженедельная газета «*Миллетин сеси*» была вынуждена прекратить публикацию после того, как суд района Нариман в Баку признал ее виновной в клевете на Надира Насибова, бывшего председателя Государственного Комитета по имуществу, и его заместителя Барата Нуриева. Причиной послужила статья, в которой Насибов и Нуриев обвинялись в «финансовой недобросовестности в вопросах приватизации»<sup>141</sup>.

28 августа 2002 года президент Гейдар Алиев издал постановление «О предотвращении разглашения государственной тайны в СМИ», согласно которому редакторы и журналисты стали нести ответственность за сохранение государственной тайны. Это постановление рассматривалось как новая форма цензуры в стране.

Кроме того, существует достаточное количество не прямых механизмов, которые используются с целью ограничения критики в СМИ. Государственное давление на частные предприятия заставляет их отказываться от размещения рекламы в оппозиционных периодических изданиях, что оказывает негативное экономическое влияние на оппозиционные и независимые СМИ. К середине 2002 года общий ежемесячный тираж всех периодических изданий упал на 40% по сравнению с 1998 годом. Налоговые проверки и обвинения в нарушении административных законов являются другими механизмами контроля.

Экономический кризис в среде СМИ углубляется по мере постоянного роста цен на бумагу и печатные услуги.

Большинство средств массовой информации в Азербайджане были и остаются под прямым или непрямым контролем государства, а их малая часть подконтрольна оппозиционным политическим силам. Свободных СМИ практически не существует.

Ситуация со свободой СМИ в Азербайджане ухудшилась в октябре 2003 года, во время президентских выборов, в которых на пост президента баллотировался Ильхам Алиев, сын последнего президента Азербайджана Гейдара Алиева, умершего всего за несколько недель до выборов. Ильхам Алиев был назначен премьер-министром его отцом

---

<sup>140</sup> См: <http://www.cpj.org/attacks99/europe99/Azerbaijan.html>

<sup>141</sup> См: [http://www.cpj.org/Briefings/2001/Azer\\_sept01/Azer\\_sept01.html](http://www.cpj.org/Briefings/2001/Azer_sept01/Azer_sept01.html)



4 августа 2003 года и, согласно Конституции Азербайджана, уже действовал как президент после смерти своего отца. По официальным данным, Ильхам Алиев выиграл президентские выборы, набрав более 76 % голосов. Однако мало кто сомневался в том, что результаты выборов были в значительной степени сфальсифицированы, что привело к массовым протестам.

### **Экономическое давление**

В мае 2000 года налоговая инспекция опечатала офис еженедельника «Монитор», известного жесткой критикой правящей элиты, а также офис Баку Принтинг Пресс, где печатался журнал. В обоих случаях налоговые органы не смогли предоставить документы, оправдывающие их действия.

7 января 2004 года была временно прекращена подача электроэнергии частному издательству Чап Эви, в котором печатается большинство оппозиционных газет. В результате этого газеты «Йени Мусават», «Хурриет», «Баки хабер» и «Йени заман» не издавались в течение трех дней.

### **Заккрытие электронных средств массовой информации**

9 октября 1999 года лицензия Сара радио/ТВ была приостановлена на основании того, что ею владеет иностранная компания<sup>142</sup>, а это якобы противоречит законам Азербайджана. Государственные служащие из Министерства юстиции заявили, что телевизионная компания нарушила договор на вещание, так как выпускала в эфир политические, а не развлекательные программы. Согласно Комитету защиты журналистов, его закрытие произошло на следующее утро, после того как по Сара радио/ТВ было показано интервью с Низами Сулеймановым, лидером оппозиции и председателем партии Независимости Азербайджана, который в своем интервью призвал к антиправительственным акциям протеста<sup>143</sup>. После закрытия Сара ТВ была оштрафована городским судом Баку на 250 миллионов манат (приблизительно 60 000 долларов США) за «оскорбление чести и достоинства Хусейна Хусейнова, главы азербайджанского автотранспортного концерна. В своей передаче в начале сентября Сара радио/ТВ вовлекла Хусейнова в коррупционный скандал»<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Собственность турецкой компании ICBC

<sup>143</sup> *Azerbaijani Authorities Close, then Fine, Independent TV Station*, <http://www.cpj.org/protests/99ltrs/Azerbaijan/>; см. также: ARTICLE 19, *Azerbaijan: Press Freedom or Personal Fiefdom?* (London: ARTICLE 19, January 2001), 71-72.

<sup>144</sup> Там же.

Согласно Международной федерации журналистов, в октябре 2000 года Независимое агентство вещания Азербайджана (АВА), которое ретранслировало CNN на азербайджанском языке, было закрыто по приказу Министерства связи, которое обосновало свое решение, наличием у АВА неуплаченных долгов.

### Случаи физической расправы над журналистами

Согласно Комитету защиты журналистов Азербайджана «РУН», который проводил мониторинг случаев насилия над журналистами, в 2001 году было зарегистрировано 218 случаев насилия над журналистами, в 2002 году – 130 и в 2003 году – 350. Чаще всего подвергались насилию журналисты из газет «*Йени Мусават*», «*Хурриет*» и «*Азадлыг*»

С 13 января 2003 года во время акции протеста населения деревни Баил, проходившей возле здания местной исполнительной власти в Баку, полицейские насильно отобрали фотокамеру у представителя газеты «*Уч Ногта*» Шахла Абусаттара и вытащили пленку. Его коллега, репортер Разим Мадад, потребовал вернуть камеру и пленку, за что подвергся оскорблениям и был избит. Полиция вернула камеру, уничтожив предварительно пленку. Причиной акции протеста послужило решение мэра Баку снести несколько частных домов в этом районе.

В соответствии с отчетами Дома Свободы, Азербайджан стал свидетелем многочисленных нападков на независимые СМИ, и октябрьские выборы были отмечены волной насилия<sup>145</sup>. Как сообщалось, более семидесяти журналистов были ранены во время демонстраций протеста, проходивших 15-16 октября 2003 года. Многочисленные аресты и случаи физического насилия подробно зафиксированы в отчетах о нарушениях прав журналистов Конфедерацией журналистов Азербайджана и Комитетом защиты журналистов Азербайджана «РУН», а также такими международными организациями как Human Rights Watch, Комитет защиты журналистов и ARTICLE 19.

«Свыше 600 сторонников оппозиции было арестовано после акций протеста и столкновений с полицией [...]. Власти Гянджи, большого города, расположенного к западу от Баку, предупредили, чтобы журналисты не освещали массовые аресты оппозиции 17 октября [...], и запретили продажу в городе оппозиционных газет»<sup>146</sup>.

«Неизвестные лица угрожают журналистам и редакторам физической расправой [...]

---

<sup>145</sup> См.: многочисленные отчеты на <http://www.hrw.org>; <http://www.freedomhouse.org>

<sup>146</sup> International Press Institute, 2003 *World Press Freedom Review* (см. выше: сноска 110).

17 июля [2004 года] четверо мужчин в масках похитили главного редактора газеты «Баки хабер» и потребовали, чтобы он прекратил журналистскую работу. Его избивали в течение двух часов, прежде чем освободить»<sup>147</sup>.

«В августе [2004 года] Джалал Алиев, дядя нынешнего президента Ильхама Алиева, подал иск против газеты «Баки хабер». Основанием послужила статья «Из квартиры Джалала Алиева строится тоннель с выходом в море», перепечатанная 1 июля из газеты «Альтернатива» за 30 июля. В статье идет речь о собственном доме Джалала Алиева в районе Билгах на окраине Баку. Алиев подал иск против «Баки хабер», но не против газеты «Альтернатива»<sup>148</sup>.

28 апреля 2004 года полицейскими был похищен, подвергнут пыткам и угрозам Махаммед Рза, корреспондент газеты «Азадлыг» в Нахичевани. «В тот же день с ним встретился Интикам Алиев, возглавляющий отдел уголовных расследований в городской полиции, и потребовал, чтобы журналист прекратил публикации, критикующие правительство. Алиев угрожал убить журналиста, если он не подчинится»<sup>149</sup>.

2 февраля 2005 года Акпера Гасанова, журналиста журнала «Монитор», продержали почти пять часов в штабе войск в Баку. Его заставили написать опровержение по поводу статьи, напечатанной в журнале 29 января, в которой приводились подробности ужасающих условий, в которых несут службу военные в регионе Геранбой.

25 февраля 2005 года в Баку при выходе из офиса газеты были похищены Ганимат Захидов и Азер Ахмедов, главный редактор и технический директор газеты «Азадлыг». Их избили, подвергли унижению в одном из ресторанов, после чего заставили написать признание в местном отделении полиции. Позже Ганимат Захидов сообщил, что похитители требовали прекратить печатать статьи, критикующие президента Ильхама Алиева, а также материалы о мятежах в тюрьмах<sup>150</sup>.

2 марта 2005 года была застрелен Эльмар Гусейнов, главный редактор журнала «Монитор». Эльмар Гусейнов и его издание были известны острой критикой коррупции среди должностных лиц Азербайджана. Ряд международных организаций призвали власти Азербайджана провести тщательное расследование, опубликовать его результаты и наказать виновных<sup>151</sup>.

---

<sup>147</sup> См.: [http://hrw.org/english/docs/2005/0113/azerba9891\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2005/0113/azerba9891_txt.htm)

<sup>148</sup> International Press Institute (см. выше: сноска 110).

<sup>149</sup> Там же.

<sup>150</sup> См.: <http://www.ifex.org>.

<sup>151</sup> См.: <http://www.article19.org>; <http://www.ifex.org>; <http://www.coe.int>; <http://www.osce.org>.

## Политическое преследование

27 октября 2003 года Рауф Арифоглу, главный редактор оппозиционного ежедневника «Йени Мусават» и заместитель директора оппозиционной партии Мусават, был приглашен в Генеральную прокуратуру, допрошен по поводу уличных столкновений между протестующими и полицией, имевших место во время президентских выборов, и арестован.

Несмотря на многочисленные протесты международных организаций, в октябре 2004 года Рауф Арифоглу был приговорен к пяти годам лишения свободы по обвинению в возможной причастности к организации антиправительственных митингов во время президентских выборов 15 октября 2003 года»<sup>152</sup>.

2 марта 2005 года указом президента Азербайджана было помиловано несколько десятков политических заключенных, в том числе Рауф Арифоглу и шесть лидеров оппозиции, которые также были арестованы после массовых митингов протеста в октябре 2003 года.

31 марта 2005 года Верховный Суд подтвердил вердикт об осуждении Рауфа Арифоглу, что лишило его возможности баллотироваться в Милли Меджлис в ноябре 2005 года.

## Другие виды политического и экономического давления

Против азербайджанских СМИ используются и другие методы давления. Среди них – запрет на распространение и конфискация изданий.

«В 2004 году оппозиционная газета «Хурриет», поддерживающая азербайджанскую демократическую партию, была вынуждена прекратить свою деятельность по причине финансовых проблем и притеснений со стороны правительства, что усложняло распространение и продажу газеты за пределами Баку»<sup>153</sup>.

Распространение оппозиционных изданий часто запрещается администрацией метрополитена Баку.

Начиная с декабря 2004 года глава администрации метрополитена в Баку Таги Ахмедов запретил продажу в метро оппозиционных газет «Азадлыг», «Баки хабер» и «Футбол+» (приложение к газете «Хурриет», владельцем которой является Демократическая партия). Согласно Обзору свободы прессы в мире за 2003 год, Таги Ахмедов, давая понять, что

<sup>152</sup> См.: <http://www.cpj.org/news/2004/Azer25oct04na.html>

<sup>153</sup> См.: [http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/azerba9891\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2005/01/13/azerba9891_txt.htm)

критика властей не допускается, объяснил эти меры тем, что «газеты выказывают неуважение президенту и публикуют неправдивую информацию»<sup>154</sup>.

Тиражи многих региональных печатных изданий были частично изъяты из обращения по приказу региональных или городских властей, которые не выносят критики в свой адрес. Согласно результатам мониторинга, проведенного Комитетом защиты журналистов «РУН», в 2001 году произошло 20 случаев наложения властями запрета на распространение части тиража некоторых газет. В 2002 году таких случаев было 18, а в 2003 году – 60. Ни один из этих случаев не соответствует требованиям статьи 27 закона «О средствах массовой информации», которая позволяет накладывать запрет на распространение печатной прессы только в исключительных случаях<sup>155</sup>.

4 октября 2004 году Верховный суд Нахичевани оштрафовал Малахата Насибова, корреспондента радио Азадлыг (Радио Свободная Европа / Радио Свобода) и Агентства новостей Туран, на 40 млн. манат (приблизительно 8 150 долларов США) за репортаж о возросшей проблеме злоупотребления наркотиками в регионе<sup>156</sup>.

Представители государственной власти, как правило, не допускают проведения демонстраций представителями СМИ. Так, журналисты не смогли получить разрешения мэра Баку на проведение 9 апреля 2005 года митинга под лозунгом «Журналисты против террора» в память убитого журналиста Эльмара Гусейнова. Несмотря на отказ, мирная демонстрация была проведена.

Обвинения в диффамации в адрес журналистов все еще продолжают поступать со стороны государственных должностных лиц, что нередко ведет к чрезмерным штрафам, а иногда и к тюремному заключению. Подобная атмосфера страха тормозит деятельность СМИ<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> 2003 *World Press Freedom Review* (<http://www.freemedia.at/wpfr/Europe/azerbaij.htm>).

<sup>155</sup> Согласно статье 27 закона «О средствах массовой информации», распространение существующей печатной продукции может быть прекращено исключительно по решению суда, который должен сначала убедиться в том, что распространение этой продукции наносит вред целостности и безопасности государства или содержит элементы порнографии.

<sup>156</sup> См.: <http://azfreespeech.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.p/>

<sup>157</sup> Согласно Комитету защиты журналистов Азербайджана «РУН», в 2003 году было возбуждено 40 дел против 18 журналистов или медиа-организаций, результатом которых стали штрафы на сумму 1.6 млрд. манатов (325 тыс. долларов США). Похожий случай произошел в 2002 году, когда журналисты и СМИ были оштрафованы на сумму 750 миллионов манат (150 тыс. долларов США). Учитывая слабую экономику государства, такие высокие штрафы часто приводили к банкротству СМИ.

«В феврале 2003 года, иск по делу о клевете в отношении *«Йени Мусават»*, газеты, поддерживаемой оппозиционной партией Мусават, закончилось требованием уплатить штраф в 100 тыс. евро»<sup>158</sup>.

6 октября Сабаильский суд вынес решение против газеты *«Азадлыг»* и ее сотрудника Руслана Баширли, а также против газеты *«Миллет»* и ее сотрудника Али Орусова. Инициатором этих судебных дел был Мурадхан Джаббаров – глава исполнительной власти Лачинского района. Последний расценил статью «Присвоить должность», опубликованную в газете *«Азадлыг»*, как дискредитирующую его репутацию. Согласно решению суда, Руслан Баширли должен был выплатить штраф в размере 2 млн. манат (приблизительно 400 долларов США), а Али Орусов – 15 млн. манат (приблизительно 3 050 долларов США). Газете было вменено в обязанность напечатать опровержение и принести свои извинения.

11 октября 2004 суд Ясамальского района в Баку вынес решение по делу о журналисте Эйнулле Фатуллаеве и постановил выплатить штраф в пользу Министерства обороны в размере 10 млн. манат (приблизительно 2 040 долларов США), подлежащий постепенной ежемесячной выплате в течение 30 лет. Решение суда принято на основе статьи 313 Кодекса об административных правонарушениях. В 2002 году журнал *«Монитор»* опубликовал статью Фатуллаева под названием «Отчитываясь перед министром обороны», в которой шла речь о серьезных нарушениях прав призывников в армии. Министерство обороны расценило эту статью как клеветническую и подало иск в суд. Фатуллаев со своей стороны собирается подавать апелляцию.

Тем не менее, наметились некоторые положительные тенденции: 23 июня 2004 года мэр Баку снял обвинение с журналистки Ирады Гусейновой. «Основанием для обвинения послужила статья, опубликованная в июне 2001 года в независимом еженедельнике *«Бакинский бульвар»*, в которой журналистка критиковала мэра Баку г-н Абуталибова по поводу строительства фонтанов в условиях нехватки воды, закрытия важных трамвайных линий и ликвидации торговых киосков»<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> <http://www.cpj.org/attacks03/europe03/azer.html>

<sup>159</sup> См. выше: сноска 110.

## Выражение мнения в сфере искусства

С 2003 года азербайджанской певице Флоре Керимовой, которая является членом оппозиционной партии Мусават, запрещено выступать на государственных и частных телевизионных каналах в Азербайджане.

В 2003 году, комментируя предложение немецкого дирижера создать закавказский камерный оркестр с участием музыкантов из Грузии, Армении и Азербайджана, министр культуры Азербайджана заявил, что Азербайджан не имеет морального права принимать участие в каких-либо совместных проектах в области культуры, в которых принимает участие армянская сторона.

Несмотря на прогресс в области объединения усилий органов государственной власти и НПО при разработке закона «О свободе информации», органы государственной власти Азербайджана в целом противятся коренным реформам правовой системы, которые являются необходимым условием развития сильных плюралистических СМИ.

Однако виновны не одни лишь власти. В атмосфере нарастающей политической напряженности в Азербайджане многие профессиональные представители СМИ не соблюдают правила журналистской этики и часто публикуют непроверенные факты. Некоторые из них даже практикуют так называемую рэкетную журналистику: публикуют негативные материалы об общественных деятелях за денежное вознаграждение.

В соответствии с отчетом АЙРЕКС<sup>160</sup>, 20 000 людей в Азербайджане являются обладателями удостоверений представителей прессы, и только 5 000 из них работают журналистами. Эти удостоверения были выпущены Советом Прессы в качестве средства защиты журналистов от насилия. Должностные лица принимают их как документ, удостоверяющий личность журналиста. Однако эти удостоверения часто подделываются и используются в целях шантажа и получения информации, доступ к которой ограничен.

Азербайджанские СМИ оказались в весьма сложном положении – им невероятно трудно выполнять свои профессиональные обязанности.

---

<sup>160</sup> См.: 2003 *Media Sustainability Index*, 111, at [www.irex.org/msi/2003/MSI03-cover.pdf](http://www.irex.org/msi/2003/MSI03-cover.pdf).

### 4.3.2 Обзор средств массовой информации<sup>161</sup>

#### а) Печатные средства массовой информации

В соответствии с данными Международной федерации журналистов, окружение президента владеет 80% печатных изданий посредством семейных/клановых связей<sup>162</sup>.

Согласно официальной статистике, в Азербайджане насчитывается около 400 зарегистрированных газет и журналов, из которых приблизительно 50 выходят регулярно<sup>163</sup>. Около 10 ежедневных газет выходят тиражом свыше 5 000 экземпляров. Две из них – газеты «Халг» (тираж – 7 100 экземпляров) и «Азербайджан» (тираж – 6 800 экземпляров) – финансируются государством. К числу других проправительственных газет относятся «Республика» (тираж 3 500 экземпляров), «Йени Азербайджан» (тираж 3 800 экземпляров) и русскоязычное издание «Бакинский рабочий» (тираж – 3 500 экземпляров).

Наиболее крупные оппозиционные издания страны – газета «Йени Мусават» (тираж в 2001 году составил 19 600 экземпляров), финансируемая оппозиционной политической партией Мусават, и газета «Азадлыг» (тираж – 8 500 экземпляров), тесно связанная с партией Народный фронт Азербайджана.

Другие две популярные газеты – «Эхо» (тираж – приблизительно 10 000 экземпляров) и «Зеркало» (тираж – 8 000 экземпляров), которые издаются на русском языке. Тираж газеты «525» снизился с 1 2000 / 1 5000 экземпляров в середине 1999 года до 5 000 экземпляров (субботний выпуск) и 3 000 экземпляров (в другие дни).

Начиная с февраля 2005 года стала издаваться новая газета на азербайджанском языке – «Гун» (тираж 3 500 экземпляров). Газета значительно отличается от других печатных азербайджанских средств: в ней видны задатки профессионального независимого печатного издания: газета имеет собственный кодекс профессиональной этики, юриста, обмудсмана, а также страницу читателя.

Число СМИ в регионах незначительно. Газеты выходят не более одного раза в месяц тиражом, не превышающим 500 экземпляров. Большинство из них – официальные газеты местных органов власти, которые публикуют в основном статистическую информацию и официальные отчеты. Они контролируются местными властями, которые не допускают публикаций, содержащих неугодную критику.

Официально зарегистрировано 31 информационное агентство. Наиболее активными и цитируемыми являются Туран, Олайлар, Тренд и Шарг.

---

<sup>161</sup> ARTICLE 19, *Azerbaijan: Press Freedom or Personal Fiefdom?* (см. выше: сноска 143, стр. 58-80).

<sup>162</sup> См.: International Federation of Journalists, *Promoting Independent and Ethical Journalism in Southern Caucasus*, at <http://www.ifj.org>.

<sup>163</sup> См. выше: сноска 143, а также: <http://www.media.aznet.org/russian/analytics.html>



## **б) Электронные средства массовой информации**

Вещательные СМИ остаются основным источником информации в Азербайджане.

По данным официальной статистики Национального совета по радиовещанию<sup>164</sup> в октябре 2004 года в Азербайджане насчитывалось 10 региональных телевизионных станций и две государственные телекомпании – АзТВ (два канала, АзТВ1 и АзТВ2) и Нахичевань ТВ<sup>165</sup>. Национальный совет по радиовещанию не выдал ни одной лицензии со времени своего создания в 2001 году.

В Азербайджане 8 частных радиостанций. Государственное радио имеет три канала: Араз, Баки и Радио Нахичевань. Араз и Баки являются частью азербайджанской государственной системы теле- и радиовещания и имеют проправительственную ориентацию.

В 2005 году будет создано общественное телевидение. Закон «Об общественном вещании» был принят в 2004 году лишь в результате давления со стороны Совета Европы и других международных организаций. Общественное телевидение будет подконтрольно президенту и его администрации. К примеру, как и в Армении, президент Азербайджана утвердил состав Совета общественного вещания (структура из девяти представителей). Несмотря на международное давление, президентом был издан указ от 5 ноября 2004 года об имплементации закона «Об общественном вещании», согласно которому общественное телевидение будет создано на базе одного из двух государственных каналов, в то время как другой канал, охватывающий большую территорию, останется под контролем государства. Применение этого указа будет иметь серьезные последствия для создания независимого общественного вещания в стране.

### **4.4 Грузия<sup>166</sup>**

После «революции роз» и прихода к власти Михаила Саакашвили в ноябре 2003 года<sup>167</sup> администрация президента инициировала проведение в Грузии демократических реформ, в том числе в сфере свободы выражения мнения.

---

<sup>164</sup> Информация любезно предоставлена Объединением журналистов Йени Несил.

<sup>165</sup> Провинция Нахичевань расположена в анклав, который отделен от Азербайджана Арменией и граничит с Турцией. Семья президента Алиева родом из Нахичевани.

<sup>166</sup> Информация любезно предоставлена Хатуней Квеселавой (Институт Свободы). Подробную информацию об Институте Свободы см. на веб-сайте <http://www.liberty.ge>

<sup>167</sup> Из-за массовых митингов протеста в стране Эдуард Шеварднадзе был вынужден отказаться от поста президента. Новым президентом Грузии в декабре 2004 года был избран Михаил Саакашвили, а его партия Национального движения одержала победу в парламентских выборах 28 марта 2004 года.

Основные позитивные достижения в Грузии включают:

- принятие закона «О вещании» в 2004 году, начало реформ в области общественного вещания;
- принятие в 2004 году прогрессивного закона «О свободе слова и выражения мнения»;
- отмена в 2004 году положений, предусматривающих уголовную ответственность за диффамацию<sup>168</sup>;
- принятие всестороннего закона «О свободе информации» в 1999 году (Глава III Общего административного кодекса);
- либерализация налогового режима, с целью введения налоговых льгот для печатных СМИ<sup>169</sup>;
- принятие профессиональных стандартов для СМИ, подписанных многими передовыми печатными и электронными СМИ в 2003 году.

#### **4.4.1 Развитие средств массовой информации<sup>170</sup>**

Негосударственные СМИ в Грузии стали возникать в начале 90-х годов, когда газеты были символом свободы слова, а не только средством выражения мнения своих владельцев, как это стало позже. Негосударственные печатные СМИ начали выпускать партийные периодические издания: Общество Руставели – газету «*Мамули*», а Народный фронт – «*Сакартвело*».

В 1990 году была основана первая непартийная газета «*Швиди дге*», что стало «поворотным моментом в развитии независимых СМИ в Грузии и демократических процессов в целом. Публикуемая под эгидой Ассоциации журналистов, эта газета считается предвестником современных негосударственных СМИ»<sup>171</sup>.

Хотя в начале 90-х годов газеты выходили большими тиражами, доходившими порой до 25 000 экземпляров, органы государственной власти могли контролировать

---

<sup>168</sup> Грузия стала первой страной на Южном Кавказе, отменившей положения об уголовной ответственности за диффамацию.

<sup>169</sup> Это избавило газеты от всех налогов, за исключением социального налога в 4%.

<sup>170</sup> См. об этом: обзор, подготовленный Гигой Бокерия, Гиви Таргамадзе и Леваном Рамишвили, выше, сноска 95.

<sup>171</sup> С мая 1991 года газета издавалась под названием «*Дрони*». Издание газеты «*Швиди дге*» возобновилось в 1992 году, в период свержения режима Гамсахурдиа, а «*Дрони*» стала издаваться как отдельная газета. Ее популярность возрастала, поскольку негосударственных газет было немного. Однако газета «*Дрони*» не была независимым изданием, так как являлась трибуной форума оппозиции в период правления Гамсахурдиа.

СМИ, поскольку им были подчинены и сеть распространения печатной прессы, и единственная на тот момент типография Самшобло. В результате власти могли запрещать публикацию «нелояльных» изданий или даже конфисковать их тиражи.

Зимой 1991 года партийные периодические издания захлестнула волна репрессий со стороны авторитарной администрации Гамсахурдиа. В результате среди народа возросла популярность оппозиционной газеты партии Народного фронта «*Сакартвело*» – ее тираж вырос до 70 000 экземпляров.

Вследствие политической нестабильности, возникшей после свержения режима Звиада Гамсахурдиа зимой 1992 года и объявленной в стране чрезвычайной ситуации, вышло постановление, запрещающее типографии Самшобло печатать газеты<sup>172</sup>. Позже постановление было отменено, что привело к расцвету независимых СМИ. Например, «*Резонанси*» – бывший бюллетень Форума национального согласия – стал выпускаться в качестве негосударственного издания. Хотя число новых изданий стремительно увеличивалось, многие из них оказывались нежизнеспособными и исчезали после первого же своего выпуска. Другие издания печатались нерегулярно, иногда с интервалом в семь месяцев, и лишь немногие сумели сохранить периодичность своих выпусков. СМИ было трудно выживать в обстановке экономической и политической нестабильности, однако, после того как в 1995 году была принята Конституция, ситуация начала меняться. СМИ стали профессиональнее. В 1997 году появилось несколько частных газет, имеющих более стабильные тиражи: «*Ахали таоба*», «*Алиа*», «*Резонанси*», «*Квирис палитра*», «*Асавал-дасавали*» и «*Дилис газети*». Конкуренция на медиа-рынке усилилась.

В конце 90-х годов в Грузии стали быстро развиваться негосударственные СМИ, имеющие большое влияние на общественное мнение. В тот же период появился жанр журналистского расследования и стал сильным оружием в руках СМИ, исполняющих свою роль «сторожевых псов» демократии. В результате журналистских расследований, проведенных Институтом Свободы в период с 1997 по 2000 годы, были уволены два министра и проведен ряд парламентских слушаний. Были также обнаружены скандальные факты, пролившие свет на противозаконный бизнес семьи Шеварднадзе и участие Министерства внутренних дел и Министерства безопасности в контрабанде табака, нефти и алкоголя. Эти события широко освещались в СМИ.

С появлением теле- и радиостанций, включая телекомпанию Рустави-2, которая обрела популярность благодаря своим объективным репортажам, конкуренция на рынке СМИ намного усилилась<sup>173</sup>. Одновременно стали возникать негосударственные

<sup>172</sup> Пока действовало постановление, единственной «разрешенной» газетой была «*Дрони*», которую контролировал бывший председатель Гостелерадио Грузии Арчил Гогелия.

<sup>173</sup> Программа журналистских расследований «60 минут» на канале Рустави-2 была очень популярна, поскольку она с готовностью раскрывала случаи коррупции и злоупотребления властью правящего в то время руководства.

информационные агентства и типографии, а также специализированные агентства по распространению<sup>174</sup>.

При режиме Шеварднадзе, несмотря на возросшую активность негосударственной прессы, руководство страны продолжало частично ограничивать ее свободу, применяя в основном финансовое давление и лишая льгот. Среди СМИ широко практиковалась самоцензура, вызванная, в частности, страхом нанести оскорбление государственным служащим. Осложняли ситуацию низкий уровень профессионализма среди работников СМИ и недостаточное финансирование: из-за невысокой заработной платы журналисты не могли устоять перед искушением брать взятки за публикацию «нужных» статей. Иногда политические, финансовые и другие группы, объединенные общими интересами, непосредственно финансировали работу СМИ.

Правоохранительные органы использовали тактику запугивания, оказывая давление на СМИ посредством налоговой полиции, а также применяя физическое насилие по отношению к журналистам.

Случай с Рустави-2 лучше всего иллюстрирует характер давления, оказываемого на СМИ. Из местной телекомпании в городе Рустави, он вырос до уровня канала, имеющего большее число зрителей по сравнению с каналами государственного вещания, и стал одним из ведущих национальных каналов.

В 1996 году Министерство связи приостановило действие лицензии на вещание телеканала по требованию, предъявленному министром безопасности Шотой Квирая министру связи Придону Инжия. В этом требовании Шота Квирая призывал министра связи выказать большую рассудительность при выдаче лицензий и выяснить, кто стоит за Рустави-2. Благодаря активному протесту со стороны групп гражданского общества лицензия компании была восстановлена: после длившейся восемь месяцев борьбы Верховный суд отменил решения судов низшей инстанции и объявил недействительным решение Министерства связи. Возобновив свою деятельность в 1997 году, канал положил конец монополии государства на трансляцию новостей в Грузии.

Канал пережил ряд попыток закрытия со стороны властей (в 1997, 1999 и 2001 годах). Так, в октябре 2001 года Рустави-2 пыталось закрыть Министерство безопасности – сотрудники службы безопасности вторглись в помещение Рустави-2 и потребовали финансовые документы для проверки. Рустави-2 транслировал происходящее в прямом эфире, что привело к массовым демонстрациям на улицах Тбилиси.

Кульминацией работы канала стала отставка министра внутренних дел Кахи Таргамдзе, а также министра безопасности и генерального прокурора. Во время

---

<sup>174</sup> Первое негосударственное агентство по распространению было основано четырьмя газетами: «Резонанс», «Алиа», «Ахали» и «Швиди дге».

«революции роз»<sup>175</sup> в Грузии Рустави-2 символизировал голос народа, восставшего против правящего режима.

В 1998 году ряд политически дестабилизирующих событий потряс Грузию: попытки покушения на президента Шеварднадзе, похищение четырех наблюдателей ООН в Абхазии, обострение напряженности в Гальском районе в зоне грузино-абхазского конфликта, а также попытка свергнуть Шеварднадзе, предпринятая сторонниками первого президента Грузии Звиада Гамсахурдиа. Именно в тот период увеличилось преследование журналистов со стороны органов государственной власти.

### **Случаи физической расправы над журналистами**

Главный редактор Лашда Надареишвили и репортер Давид Окropicидзе независимого еженедельника «*Асавал-дасавали*» стали жертвами жестокой расправы над журналистами: в сентябре 1998 года они были избиты вооруженными лицами.

1 марта 2000 года в Тбилиси оператор Рустави-2 Заза Маисурадзе подвергся нападению, когда он снимал на пленку пожар в двух домах, принадлежавших Джемалу Гахокидзе, который в то время был министром внутренних дел. Нападавшие, в которых Заза Маисурадзе узнал охранников министра, отобрали у оператора отснятый материал. Канал Рустави-2 направил жалобу по факту нападения.

В июле 2000 года Васил Силагадзе, репортер ежедневной газеты «*Эко дайджест*», подвергся нападению со стороны местной полиции после публикации статьи о коррупции в правоохранительных органах.

26 июля 2001 года Гиорги Саная, известный ведущий программы «Ночной курьер» на канале Рустави-2, был найден застреленным. Он проводил расследование о трафике наркотиков в Грузии через Панкисское ущелье<sup>176</sup>. Ходили слухи о возможной связи этого убийства с журналистским расследованием, которое вел Саная, относительно коррупции среди высокопоставленных чиновников Грузии.

---

<sup>175</sup> Канал Рустави-2 сыграл ведущую роль в обличении попыток фальсификации парламентских выборов 3 ноября 2003 года, что послужило причиной массовых протестов, вынудивших Шеварднадзе уйти в отставку, и привело к повторному проведению парламентских выборов.

<sup>176</sup> Панкисское ущелье граничит с Чечней.

## Другие формы давления

В 1998 году помимо ряда нападений на журналистов, местные власти предприняли несколько попыток закрыть региональные телеканалы (ТВ канал Триалети в регионе Карели и ТВ 25 в Батуми).

В 2000 году руководство страны подвергалось сильной критике. Чувствуя угрозу со стороны популярных СМИ, оно стало любыми способами ограничивать их свободу, в том числе оказывая финансовое давление и злоупотребляя положениями о диффамации в законодательстве. Органы государственной власти пытались ограничить свободу слова, приняв в первом чтении проект закона, который предлагал более строгое наказание за клевету. Благодаря сильному противодействию СМИ и НПО, а также критике со стороны международных организаций, власти отозвали законопроект.

Согласно Обзору свободы прессы в мире за 2001 год<sup>177</sup>, СМИ Грузии получили относительно высокую оценку степени свободы по сравнению со многими другими бывшими советскими республиками. В Грузии публиковались статьи на такие острые темы, как коррупция и критика должностных лиц. По сравнению с другими демократическими институтами СМИ пользовались высоким уровнем доверия среди населения (приблизительно 76%). Благодаря программам журналистских расследований были выявлены факты коррупции среди членов правительства Шеварднадзе, а ток-шоу, которые транслировались в лучшее время эфира, отражали взгляды оппозиции. Однако ситуация резко ухудшилась, когда органы государственной власти стали усиливать давление на СМИ.

В июле 2003 года в результате слушания дела о защите «чести, достоинства и деловой репутации» региональный суд Тбилиси обязал Рустави-2 выплатить штраф в размере 1 млн. лари (480 тысяч долларов США) одному из лидеров и спонсоров проправительственного блока Акакию Чхаидзе, который в то время был генеральным директором железнодорожной компании Грузии. Рустави-2 подал апелляцию в Верховный суд – в результате размер штрафа был снижен до 104.166 лари (приблизительно 50 тысяч долларов США)

В течение последних пяти лет правления Шеварднадзе независимые СМИ в Грузии активно поддерживали процесс становления демократии в государстве. Несмотря на многочисленные попытки правительства Шеварднадзе оказывать давление и/или устанавливать контроль над СМИ, последние отстаивали свое право на свободу слова. Некоторые негосударственные СМИ в Тбилиси приобрели среди местного населения

---

<sup>177</sup> См.: <http://www.freemedia.at/wpfr/Europe/georgia.htm>

репутацию достоверного источника информации. Телевидение и сегодня продолжает играть важную роль в гражданской и политической жизни страны.

### Ситуация в Аджаре

Особая ситуация сложилась на юго-западе Грузии – в Аджарской Автономной Республике, где на протяжении 13 лет и практически без связи с центральным руководством в Тбилиси руководил местный лидер Аслан Абашидзе<sup>178</sup>. В условиях установленного им репрессивного режима частные СМИ региона едва функционировали, а оппозиционные СМИ вообще прекратили свое существование. Телевизионный канал Аджара ТВ принадлежал государству<sup>179</sup>. СМИ в основном представляли позицию регионального руководства, которое не терпело плюрализма мнений.

В 2004 году «революция роз» распространилась и на Аджарскую Автономную Республику, где начали проходить акции протеста против местного правительства. Свобода СМИ была демонстративно подавлена; временно был приостановлен выход в эфир практически всех телевизионных каналов. Участились случаи расправы над журналистами: их видео-, аудио- и фотоматериалы изымались. За многими журналистами была установлена слежка, были зафиксированы представляющие угрозу для жизни случаи нападения на журналистов во время исполнения ими профессиональных обязанностей. Конфронтация, в конце концов, закончилась тем, что под давлением внутри самой Грузии, а также со стороны России и международного сообщества Абашидзе подал в отставку и покинул страну.

13 января 2004 года близ здания Службы государственной безопасности Аджарской Автономной Республики были избиты представители телеканала Имеди, снимавшие на видеопленку флаг Национального движения Грузии (знамя с пятью крестами), установленное на фасаде одного из зданий в Батуми. Имеди ТВ выступил с протестом, адресованным местным властям, международным организациям и организациям по защите прав человека, обвиняя правоохранительные органы Аджарской Автономной Республики в насильственных действиях.

19 января 2004 года журналисты телевизионных компаний Рустави-2 и Имеди ТВ снимали сюжет о том, как жители деревни Гонио в рамках акции протеста пытались водрузить флаг Национального движения Грузии на одно из зданий. Солдаты

<sup>178</sup> Аслан Абашидзе правил в Аджарской Автономной Республике с 1991 года вплоть до своей отставки в мае 2004 года. Все это время Москва поддерживала Абашидзе. Сразу после своего вступления в должность он объявил комендантский час в Аджарской АР и закрыл границы с Грузией. Абашидзе был известен также тем, что поддерживал криминальные группировки, занимающиеся контрабандой товаров в регионе.

<sup>179</sup> Это единственный телевизионный канал в Грузии, транслируемый через спутник за рубежом.

спецподразделения Министерства внутренних дел разбили видеокамеры и уничтожили отснятый журналистами материал.

5 марта 2004 года солдаты спецподразделения напали на корреспондента телекомпании Рустави-2 Вахтанга Комахидзе и оператора Сосо Циклаури в Хелвачаурском районе Аджарской Автономной Республики.

Вахтанг Комахидзе вновь подвергся нападению у полицейского поста по дороге из Батуми в Тбилиси. С серьезными травмами его поместили в больницу в Батуми. Один из полицейских позже сказал, что нападение на журналиста было заказано властями Аджарской Автономной Республики.

Представителям различных средств массовой информации, было отказано во въезде на территорию Аджарской Автономной Республики. Их остановили вооруженные люди неподалеку от деревни Цихисдзири во время съемок сюжета о визите президента Грузии Михаила Саакашвили в Аджарскую АР 18 марта 2004 года. Эскорту президента проезд был разрешен, а следовавшая за ним машина журналистов была задержана.

17 марта 2004 года Нануку Жоржолиани выдворили из Аджарской Автономной Республики, запретив снимать митинг сторонников Абашидзе.

14 апреля 2004 года журналисты телекомпании Рустави-2 Мака Панквелашвили и оператор Сосо Циклаури были избиты сторонниками правящего режима Аслана Абашидзе неподалеку от контрольно-пропускного пункта Чолоки, когда они готовили репортаж о том, как глава Центральной избирательной комиссии Грузии пытался въехать на территорию Аджарской Автономной Республики через этот пункт. Камеры и видеокассеты журналистов были уничтожены.

Еще один член телевизионной команды подвергся нападению в тот же день неподалеку от Чолоки, в Кобулету, во время съемок репортажа о митинге протеста в Аджарской Автономной Республике. Находившиеся поблизости полицейские, ставшие свидетелями происходящего, предпочли остаться в стороне. Власти отрицали свою причастность.

### **СМИ Грузии после «революции роз»**

После «революции роз» независимые СМИ в Грузии стали менее критично относиться к властям, нежели при старом режиме. Например, в начале февраля 2003 года три частных



телеканала (Мзе, Имеди, Рустави-2) и Первый государственный канал приостановили вечерние ток-шоу дебатов между политиками в прямом эфире.

Самое значительное изменение произошло недавно, когда Эроси Кицмаришвили, один из владельцев Рустави-2, продал свою долю акций канала бизнесмену Кибару Халваши, тесно связанному с правящей элитой. Иракли Окруашвили, которому также принадлежит значительная доля акций, в настоящее время является министром обороны Грузии. Впоследствии, бывший глава информационной службы ТВ канала и бывший заместитель Министра иностранных дел (при правительстве Саакашвили) Ника Табатадзе занял должность Генерального директора Рустави-2.

В настоящее время три главных частных телеканала конкурируют за аудиторию и рекламный рынок – ТВ Имеди, ТВ Мзе<sup>180</sup> и Рустави-2. Два из них сменили владельцев, и трудно сказать определенно произошло ли это под влиянием политического давления или нет. Один из новых владельцев ТВ канала Мзе является членом парламента и братом секретаря Совета Безопасности Грузии. Владелец Имеди – олигарх Бадри Патаркацишвили, который старается поддерживать близкие отношения с властью имущими<sup>181</sup>. Будучи владельцем названного выше телеканала, он имеет, кроме того, другой бизнес и собственные политические интересы.

На сегодня одним из главных источников беспокойства относительно свободы выражения мнения в Грузии является вопрос о том, как совпадение политических и собственнических интересов может повлиять на независимость и плюрализм СМИ, и не указывают ли последние события на стремление новой власти установить контроль над СМИ.

Как было отмечено в отчете за 2003 год международной организации АЙРЕКС *Индекс устойчивого развития*, главная проблема, с которой столкнулись СМИ Грузии, – восстановление доверия общественности, которое было потеряно во время революции.

По словам Левана Рамишвили, директора Института Свободы, «если грузинская пресса восстановит свою связь с обществом и сфокусирует свое внимание на общественных интересах, она сможет должным образом справиться с новыми испытаниями [...] Действительность не дает повода для подобного оптимизма [...] Владельцы крупных электронных СМИ одновременно являются самыми богатыми людьми в Грузии с их собственными политическими интересами [...] владельцы СМИ создали для некоторых журналистов «золотые клетки», от которых очень тяжело отказаться и которые слишком комфортны, для того чтобы начать бороться за идеи... Пресса все еще должна стать стабильным бизнесом»<sup>182</sup>. Среди других причин Леван

<sup>180</sup> Начал функционировать в 2003 году в период парламентских выборов.

<sup>181</sup> Ранее он был партнером российского олигарха и медиа-магната Бориса Березовского, который преследовался в России и получил политическое убежище в Великобритании.

<sup>182</sup> См.: L. Ramishvili, *Freedom of the Press in Georgia*,

[http://www.liberty.ge/eng/page.php?genre\\_id=90&section\\_id=3&news\\_id=103&from=categories](http://www.liberty.ge/eng/page.php?genre_id=90&section_id=3&news_id=103&from=categories).

отметил сложную экономическую ситуацию в стране, включая ограниченный рынок рекламы и растущую «теневую» экономику.

На сегодня тиражи изданий невысоки, и газеты всеми силами борются за выживание (особенно в регионах). В Грузии насчитывается около 10 крупных изданий. Некоторые дайджесты и «желтая пресса» распространяются достаточно широко. Интернет-издания находятся в процессе развития, а процент населения, имеющего доступ к интернету, невелик.

Экономическая ситуация является одним из главных препятствий на пути к стабильности, профессионализму и независимости грузинских СМИ.

Много вопросов вызывает начавшаяся в Грузии трансформация государственного телевидения (Первого канала) в канал общественного вещания. В то время как законопроект «Об общественном вещании» обсуждался в парламенте осенью 2004 года<sup>183</sup>, некоторые частные телевизионные компании выступили против закона, так как посчитали, что общественное вещание создаст неравные условия на рынке. Они также заявляли, что это причинит вред интересам частных телекомпаний. НПО Институт Свободы – ведущая организация в области гражданских свобод – назвала создание общественного вещания жизненно необходимым фактором для пропаганды развития демократии и СМИ в интересах общества, создающим противовес частным интересам и интересам власти.

Вызывает беспокойство и то, что после революции ряд газет и небольших оппозиционных телеканалов заявили об оказании на них финансового давления.

14 июля 2004 года в главный офис газеты «*The Georgian Times*» [издается на английском языке – прим. ред.] вторглась финансовая полиция. Не имея надлежащего ордера и ссылаясь на чрезвычайность ситуации, семеро полицейских провели обыск и конфисковали всю финансовую документацию газеты. По словам журналистов и издателя газеты, эта инспекция была произведена по приказу прокурора Тбилиси Валерия Григалашвили, которого крайне раздражали публикации и журналистские расследования, проводимые газетой. В течение нескольких месяцев, предшествующих обыску, газета опубликовала ряд статей, в которых остро критиковались Валерий Григалашвили и его брат, народный депутат Нодар Григалашвили.

Сразу после «революции роз» в 2004 году был арестован Реваз Окруашвили, главный редактор региональной газеты «*Халхис газети*». Он проводил в регионе журналистские расследования, когда его задержала местная полиция, обвинив в использовании и распространении наркотиков. По решению суда он был помещен под стражу на три

---

<sup>183</sup> Принят в декабре 2004 года.

месяца для предварительного следствия. Институт Свободы и другие НПО заявили, что полиция подбросила наркотики и огнестрельное оружие в его машину и дом. В результате активной гражданской кампании и давления со стороны НПО и СМИ журналиста освободили.

### **Ситуация в регионах**

Преыдущие два примера показательны и в другом аспекте. Несмотря на фундаментальные изменения на уровне центральных органов государственной власти со времени «революции роз», в регионах мало что изменилось в области свободы прессы и отношения государственных служащих к СМИ. Случаи нападения на журналистов и своеволие должностных лиц все еще имеют место в разных регионах Грузии. Нередко местные власти угрожают журналистам и ограничивают их доступ к общественным заседаниям. Один из самых распространенных методов ограничения свободы информации, используемый властями в регионах Грузии, – это отказ в доступе в государственные учреждения.

До революции, в 2003 году, глава региональной власти Ахалцихе Рауль Самсонадзе открыто критиковал местные СМИ и неправительственные организации на заседании регионального правительства, проходившем 14 апреля 2003 года. Он обвинил журналистов в искаженном освещении местных новостей, а неправительственные организации – в негативной оценке работы регионального правительства. Телекомпаниям Ломзиа и Иберия сообщили, что до получения аккредитации, они не будут допущены на заседания. А для получения аккредитации телекомпания, посылающие журналистов делать репортажи о деятельности местной власти, должны удостовериться, что те хорошо знакомы с законами об «Органах местного управления и самоуправления» и «О прессы и других средствах массовой информации», а также с положениями Общего административного кодекса и Кодекса этики. В результате заявления протеста, направленного совместно СМИ и неправительственными организациями, глава местной власти пошел на уступки и заявил, что это были всего лишь предложения.

8 мая 2004 года главный редактор региональной кахетинской газеты «*Объективи*» Зураб Качлишвили, работавший над расследованием о злоупотреблениях средствами государственного бюджета в регионе, был сильно избит группой неизвестных и госпитализирован. Зураб Качлишвили говорит, что нападение было совершено по указанию местных властей. Согласно показаниям жертвы, нападавшие угрожали убить его, если он будет продолжать публиковать статьи, критикующие местную власть.

18 июля Зураб Качлишвили вновь подвергся нападению, был ограблен и получил легкие ранения. На следующий день он узнал одного из трех нападавших – Арчила Тарашвили, члена Национального движения и близкого друга главы местной администрации Гочи Мамацашвили.

28 июня 2004 года корреспондент региональной кахетинской газеты «Спектру» Мариам Чикобаидзе и ее коллега Теа Алавердашвили подверглись нападению и угрозам со стороны члена Национального движения Грузии Кобы Шилделашвили и его товарищей на территории здания региональной администрации. Журналистки занимались расследованием дела, связанного с охраной окружающей среды. Согласно имевшимся у них данным, деревья для вырубki отбирались безосновательно, в результате чего была уничтожена знаменитая «Сахарная аллея» в районе Кварели. Кроме того, журналисткам стало известно, что в результате продажи древесины в бюджет должны были поступить 5 000 лари (приблизительно 2 400 долларов США), в то время как фактические поступления в бюджет составили 863 лари (приблизительно 470 долларов США). Журналистки связались с Кобой Шилделашвили, который отвечал за руководство проектом в районной администрации, и попросили прокомментировать ситуацию.

Шилделашвили в крайне раздраженном состоянии пригласил журналисток в одну из пустых комнат здания, куда за ними последовали двое других мужчин. Криками и угрозами они заставили журналисток открыть сумки и забрали диктофон. Как утверждают журналистки, в течение двух месяцев со дня публикации статей о результатах первого расследования, им несколько раз угрожали местные власти. Согласно мнению главного редактора кахетинской газеты, местные власти прилагают все возможные усилия, для того чтобы подавить свободу прессы – отказывают прессе в предоставлении информации, оказывают прямое давление на журналистов и изымают газеты из обращения.

#### **4.4.2 Обзор средств массовой информации<sup>184</sup>**

##### **а) Печатные средства массовой информации**

В Грузии на данный момент насчитывается около 300 зарегистрированных газет. Среди них только 114 издаются регулярно<sup>185</sup>. Также существует около 10 более или менее

---

<sup>184</sup> См.: *Georgian Media in the 90s* (выше, сноска 95); reports by Freedom House (<http://www.freedomhouse.org>); см. также: Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, *Media Map of Georgia* (<http://www.cipdd.org/uploaded/Media%20Map%20English.pdf>).

<sup>185</sup> Информация была предоставлена Институту Свободы Национальной ассоциацией издателей «Свободная пресса».

примечательных ежедневных и еженедельных социально-политических дайджестов, принадлежащих частным лицам.

В Грузии нет официально зарегистрированных государственных или финансируемых государством газет. До недавних пор редакционные издержки газет «*Сакартвелос Республика*» и «*Свободная Грузия*» покрывались за счет государства, хотя формально эти издания считались негосударственными. Союз писателей Грузии Литературули Сакартвело также получал субсидии от государства. Общая сумма субсидий составила 900 000 лари (700 тысяч долларов США). Эти газеты существовали еще в советские времена.

В настоящее время, согласно государственному бюджету на 2005 год, только две газеты национальных меньшинств, «*Врастан*» (на армянском языке) и «*Гурджистан*» (на азербайджанском языке) получают субсидии в виде государственных грантов.

Существует ряд популярных негосударственных общенациональных газет – как ежедневных, так и еженедельных. Многие из них не уделяют большого внимания социальным и политическим темам или относятся к «желтой прессе». В Грузии вопрос распространения изданий остается сложным: не существует ни точной информации по объемам продаж, ни официальной статистики распространения. Газеты предпочитают не сообщать об объемах продаж, потому что до недавнего времени это было связано с налогами и сборами.

В числе популярных национальных негосударственных газет<sup>186</sup> – еженедельный дайджест «*Квирис палитра*» (50 000 – 70 000 экземпляров), ежедневная газета «*Хроника*» (15 000 – 20 000 экземпляров), издаваемая три раза в неделю газета «*Алиа*» (5 000 – 10 000 экземпляров), ежедневная газета «*Резонанси*» (3 000 экземпляров), ежедневная газета «*Швиди дге*» (1 200 – 1 500 экземпляров), ежедневная газета «*24 саати*» (3 000), ежедневная газета «*The Georgian Times*» (4 000 экземпляров), газета «*Ахали*», издаваемая три раза в неделю, газета «*Ахали версия*» (10 000 экземпляров), ежедневная газета «*Ахали таоба*» (4 000 – 5 000 экземпляров), и еженедельная «*Асавал-дасавали*» (20 000 экземпляров). Все они издаются в Тбилиси.

За пределами столицы газеты вынуждены бороться за то, чтобы сохранить финансовую независимость и выжить. «В Поти существует более десяти газет, но в некоторых городах часто выходит только одна газета, да и то нерегулярно. В большинстве случаев, тираж газеты ограничен 500-1000 экземплярами [...] Газеты, как правило, печатаются на бумаге формата А3 с количеством страниц от 4 до 20»<sup>187</sup>.

«*Панорама*», ежемесячная газета, которая издается тремя редакторами, находящимися в Тбилиси, Сухуме/и (Абхазия) и в Лондоне (Институт по освещению

<sup>186</sup> Информация предоставлена Институту Свободы типографской и полиграфической компанией «Независимая медиа-группа». Цифры о распространении приблизительны и изменяются от месяца к месяцу.

<sup>187</sup> *Media Map of Georgia* (см. выше: сноска 184, стр. 138).

войны и мира<sup>188</sup>), является новой формой периодического издания в регионе Южного Кавказа, целью которого является предоставление качественных репортажей, освещающих позиции разных сторон конфликта. Освещая события в кавказском регионе, издание большую часть материалов посвящает Грузии и Абхазии.

В Грузии существует более десяти информационных агентств. Наиболее популярны Блэк Си Пресс, Ипринда<sup>189</sup>, Прайм-Ньюс, Интер-Пресс, Медиа-Ньюс и Кавказ-Пресс. Они специализируются на международных и/или местных новостях. Например, Блэк Си Пресс и Кавказ-Пресс фокусируют свое внимание в основном на англоязычных материалах и предоставляют информацию международным организациям.

## **б) Электронные средства массовой информации**

Телевидение остается главным источником информации. Существуют две государственные телекомпании: Первый канал и Аджара ТВ (спутниковый государственный телеканал Аджары). Оба национальных канала до сих пор контролировались государством, отображая официальную позицию.

В январе 2000 года была создана Объединенная телевизионная сеть в составе 10 участников с целью объединения доходов от рекламы и оказания поддержки небольшим региональным телевизионным станциям.

За последние годы возросла конкуренция со стороны частных телекомпаний, что в свою очередь вынудило государственные телеканалы делать программы более сбалансированными. В большинстве региональных центров Грузии действуют частные телекомпании. Согласно Интерньюс, на 31 декабря 2001 года в 25 городах девяти регионов существовало 35 негосударственных телеканалов, из которых 27 телекомпаний в восьми регионах имели постоянные новостные программы.

В области электронных СМИ запланированы реформы, связанные с грядущим превращением государственного телевидения в общественное вещание. Законодательство включает гарантии политической, институциональной и финансовой независимости: будет создан Совет попечителей из 9 членов. Кандидаты будут отбираться посредством открытого конкурса, после чего лучшие кандидаты будут предложены президентом парламенту, который назначит попечителей. Вновь созданный Совет на конкурсной основе изберет исполнительного директора. Согласно новому закону, государственный бюджет станет выделять на нужды общественного вещания 0.15 % ВВП (15 миллионов лари или приблизительно 7 350 000 долларов США по текущему курсу) ежегодно<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> См.: <http://www.iwpr.net>

<sup>189</sup> Одно из первых негосударственных информационных агентств; оно появилось в 90-ые годы.

<sup>190</sup> См.: L. Ramishvili, *Freedom of the Press in Georgia*,

[http://www.liberty.ge/eng/page.php?genre\\_id=90&section\\_id=3&news\\_id=103&from=categories](http://www.liberty.ge/eng/page.php?genre_id=90&section_id=3&news_id=103&from=categories)

На сегодня Рустави-2<sup>191</sup>, Мзе и Имеди ТВ являются наиболее популярными среди частных телевизионных станций и обладают наиболее высокими рейтингами. Как было замечено ранее, у Рустави-2 есть своя долгая история и хорошая репутация в Грузии. Имеди ТВ и Мзе ТВ, возникшие перед выборами 2003 года, также приобрели популярность.

Два других частных телеканала, которые освещают социальные и политические вопросы, конкурируют за ТВ рынок в Тбилиси. Канал ТВ 202, основанный в 2003 году, в настоящее время показывает ночные ток-шоу в прямом эфире, которые начали обретать популярностью после того, как другие телеканалы прекратили показ дебатов в прямом эфире. Кавказия ТВ – канал радикальной оппозиции с низким рейтингом – обвиняет власти в оказании на него финансового давления.

Телеканалы за пределами Тбилиси стремятся сохранить независимость, несмотря на финансовые трудности, а также давление со стороны местных властей или других заинтересованных групп. Некоторые телеканалы в Тбилиси транслируют в основном музыку и развлекательные программы и пользуются в Грузии популярностью среди подростков.

Первое частное радио, Пирвели Радио, получило лицензию и начало вещать с 15 сентября 1994 года. Позже появились Радио 105, Фортуна Плюс и другие радиостанции. Ряд негосударственных радиостанций вещают в диапазонах АМ и FM, но большинство их программ состоит из музыки. Государственное радио продолжает доминировать в регионах за пределами Тбилиси<sup>192</sup>.

---

<sup>191</sup> Рустави-2 был первым влиятельным частным телеканалом, который устоял против попыток государства закрыть его (в 1997, 1999 и 2000 годах).

<sup>192</sup> См.: отчеты Дома Свободы на <http://www.freedomhouse.org>

## 5. ПРАКТИЧЕСКИЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ. СУДЕБНЫЕ ПРЕЦЕДЕНТЫ И СЛУЧАИ ИЗ ЖУРНАЛИСТСКОЙ ПРАКТИКИ <sup>193</sup>

*Понятие свобода информации означает, что мы имеем право знать информацию, которая представляет общественный интерес [...] и право на доступ к официальным документам. Государство, существующее за счет наших налогов, не должно скрывать от общественности свою деятельность.*

Д-р. Ласло Майтены  
Бывший Уполномоченный по защите  
данных и свободе информации  
(Венгрия)<sup>194</sup>

*Без сомнения, успех закона о доступе  
[к информации] зависит от его  
применения и полученных результатов.*

Уильям Ферроджаро  
Руководитель программы  
по вопросам свободы информации  
при Национальном архиве безопасности<sup>195</sup>

### 5.1 Вступление

Грузия и Армения достигли наибольшего успеха в развитии свободы информации.

Грузия была первым государством на Южном Кавказе, принявшим подробный закон «О свободе информации» в 1999 году. Однако он все еще полностью не имплементирован органами государственной власти Грузии <sup>196</sup>.

Кампания по информированию общественности, проведенная в Грузии неправительственными организациями, во многом способствовала тому, что все

---

<sup>193</sup> Примеры из журналистской и судебной практики были предоставлены Центром свободы информации (Армения), Объединением журналистов Йени Несил (Азербайджан) и Институтом Свободы (Грузия).

<sup>194</sup> L. Majtenyi, *Freedom of Information in a Post-Communist Country*. Отчет был подготовлен для круглого стола на тему о свободе информации в Ереване (15 октября 2003 года).

<sup>195</sup> *Access to Public Information in Bulgaria 2003* (Sofia, 2004), 5.

<sup>196</sup> См. об этом: глава 3 данного отчета.



должностные лица, принимавшие участие в опросе, знали о своей обязанности предоставлять общественно важную информацию<sup>197</sup>. Как правило, они предоставляют информацию, если журналисты и/или профессиональные НПО проявляют настойчивость<sup>198</sup>.

Армения – единственное государство в регионе, где существует детальная стратегия по имплементации закона «О свободе информации». К сожалению, это лишь прекрасный план, который пока остается на бумаге: реализуется он главным образом НПО, поскольку органы государственной власти не разрабатывают и/или не приводят в действие необходимые механизмы и процедуры<sup>199</sup>.

Приведенные ниже примеры из журналистской и судебной практики показывают, что Азербайджан, из-за отсутствия правовых гарантий обеспечения доступа к информации, намного отстает от двух других государств.

### 5.1.1. Армения

В Армении наблюдаются положительные перемены в области свободы информации, во многом обусловленные деятельностью Инициативы за свободу информации<sup>200</sup>. Это объединение трех неправительственных организаций<sup>201</sup> – Центра свободы информации, Института медиа-права и Института гражданского общества, – которое разработало комплексный стратегический план по имплементации законодательства о свободе

<sup>197</sup> См. об этом: глава 6 данного отчета.

<sup>198</sup> В 2003 году Институт Свободы провел мониторинг судебных дел в области свободы слова. Верховный суд Грузии и региональный суд Глдани Надзаладеви предоставили материалы дел, в которых имена истцов и ответчиков были замазаны белой корректирующей жидкостью. Канцелярия суда объяснила это необходимостью защиты тайны частной жизни сторон. Полная информация по делам была предоставлена лишь после того, как Институт Свободы заявил, что подаст иск по поводу неправомерного поведения суда.

<sup>199</sup> Полный текст документа можно получить в Ереване, в Центре свободы информации. Некоторые важные компоненты стратегии включают организацию и проведение общественных информационных кампаний, специализированных тренингов, внесение поправок в соответствующие законы и нормативно-правовые акты, показательные судебные процессы, реформирование системы электронного управления, создание службы Омбудсмана по свободе информации, развитие соответствующих механизмов внутри органов государственной власти и постоянный мониторинг.

<sup>200</sup> Инициатива за свободу информации – это коалиция гражданских организаций; основная ее цель – мониторинг и содействие имплементации закона «О свободе информации» в Армении. Коалиция входит в международную сеть борцов за свободу информации ([http://www.foiadvocates.net/index\\_eng.html](http://www.foiadvocates.net/index_eng.html)). В настоящее время Инициатива за свободу информации реализует четырехгодичную (до 2007 года) стратегию по имплементации закона «О свободе информации». Инициатива основала сеть из 11 координационных советов, контролирующих исполнение закона «О свободе информации» в Ереване и во всех марзах (областях) Армении. В ее составе – представители общественности, журналисты, НПО и местные органы власти.

<sup>201</sup> Коалиция «Инициатива за свободу информации» создана 15 ноября 2003 года.

информации<sup>202</sup> и объединило усилия с другими общественными организациями для достижения поставленных целей. К примеру, 19 февраля 2004 года Инициатива за свободу информации и 5 марта того же года Партнерство в поддержку открытого общества (коалиция, в которую входят более тридцати правозащитных НПО, работающих в сфере свободы выражения мнения) провели успешные кампании против поправок, представляющих угрозу для закона «О свободе информации»<sup>203</sup>.

Центр свободы информации был основан 1 июля 2001 года по инициативе Ассоциации журналистов-расследователей Армении<sup>204</sup>. С тех пор в Центр поступило 480 жалоб от населения, связанных с отказами в предоставлении или ограничениями доступа к официальной информации. В результате Центр подготовил и предал огласке (в средствах массовой информации, через веб-сайт организации<sup>205</sup> и в бюллетене «Вы имеете право знать») «черный список» должностных лиц, которые ущемляют право СМИ, неправительственных организаций и широкой общественности на доступ к официальной информации<sup>206</sup>.

*Антикоррупционная стратегия правительства Армении*<sup>207</sup> делает право на доступ к информации одним из центральных приоритетов внутренней политики страны. В ней утверждается, что «доступ к информации существенно увеличит открытость и

---

<sup>202</sup> Принятие закона «О свободе информации» в Армении 23 сентября 2003 года (закон вступил в силу 15 ноября 2003 года) стало результатом успешного сотрудничества парламента и организаций гражданского общества. Первый проект закона был разработан Ереванским пресс-клубом в 2000 году.

См. об этом: еженедельный информационный бюллетень Ереванского пресс-клуба за 19-25 сентября 2003 года (<http://www.ypc.am>)

<sup>203</sup> См. об этом: еженедельный информационный бюллетень Ереванского пресс-клуба за 20-26 февраля 2004 года на <http://www.ypc.am>. Поправки к закону были предложены Министерством юстиции.

<sup>204</sup> См. об этом: <http://www.hetq.am>

<sup>205</sup> На совместном с Ассоциацией журналистов-расследователей веб-сайте <http://www.hetq.am>.

<sup>206</sup> В 2001 году этот список возглавил Армен Аветисян, председатель Государственного таможенного комитета (его имя фигурировало дважды); в 2002 году его заменил Вардан Айвазян, министр охраны природы (его имя появлялось в списке 6 раз). В 2003 году список возглавили три должностных лица: Айк Арутюнян, глава Национальной службы полиции, Грайр Карапетян, бывший руководитель марза Арагацотн, и Ерем Есоян, руководитель аппарата суда общины Эребуни-Нубарашен в Ереване; в течение января-июня 2004 года список возглавляли: Агван Варданыян, министр труда и социальной политики, Гаяне Караханян, судья суда первой инстанции общин Кентрон и Норк-Мараш в Ереване и Ерванд Захарян, мэр Еревана. Полный список см. на веб-сайте <http://www.hetq.am>. В декабре 2003 года Инициатива за свободу информации провела ежегодную церемонию вручения «наград». Министерство социального обеспечения получило «золотой ключ» как наиболее открытое и прозрачное государственное учреждение. Парламент Республики Армения получил «золотой ключ» за наилучший веб-сайт. В 2003 году никому не был вручен «черный замок» – символ плохой работы. В 2004 году церемония состоялась 10 декабря.

<sup>207</sup> Принята 6 ноября 2003 года.

прозрачность государственной службы и будет содействовать вовлечению общественности в процессы принятия решений»<sup>208</sup>.

Несмотря на положительные тенденции, имплементация закона «О свободе информации» все еще остается серьезной проблемой в Армении. До сих пор органы государственной власти Армении не разработали соответствующих положений и процедур, обеспечивающих свободный доступ к официальной информации. Многие государственные структуры не назначили должностных лиц, ответственных за предоставление информации.

### 5.1.2 Азербайджан

Несмотря на гарантии права на получение информации в статье 8 закона «О средствах массовой информации» Азербайджана, многие должностные лица намеренно не идут на сотрудничество с журналистами. Они отказываются предоставлять запрашиваемую информацию, ограничивают участие СМИ в общественных мероприятиях, подают иски о диффамации, требуя от СМИ, распространяющих негодную им информацию, больших денежных компенсаций за причиненный ущерб. Были случаи, когда представителей СМИ насильно удаляли из зданий государственных учреждений, где проводились общественные мероприятия, или когда оппозиционным СМИ всячески мешали освещать выборы (в частности, во время последних президентских выборов в октябре 2003 года)<sup>209</sup>.

Большинство отказов в предоставлении информации в Азербайджане имеет политическую мотивацию. Сами журналисты нередко бывают сторонниками политических партий, что приводит к ограниченной и предвзятой подаче информации. По собственному опыту работы в Азербайджане автор данного отчета знает, что средства массовой информации часто используют практику «выжидания»: они предпочитают не искать информацию, а ждать, пока она сама их найдет, и поэтому вовремя не освещают общественно важные события.

Культура секретности глубоко укоренилась в государственных учреждениях еще с советских времен<sup>210</sup>. Поэтому практика «закрытых дверей» широко распространена среди

---

<sup>208</sup> Доклад Шушан Дойдоян (Центр свободы информации), *Implementation of the FOI Law in Armenia*. Представлен 24-26 октября 2004 года на конференции ОБСЕ в Тбилиси.

<sup>209</sup> Государственные служащие на национальном уровне стремятся осуществлять жесткий контроль над тем, какие виды информации могут быть предоставлены органами государственной власти на региональном уровне. Например, недавний Указ о создании центра по связям с общественностью при Генеральной прокуратуре Азербайджана запрещает региональным прокурорам давать интервью без согласования с генеральным прокурором.

<sup>210</sup> Статья 2(5) Государственной программы по борьбе с коррупцией гласит, что свобода информации является одним из индикаторов прозрачности органов государственной власти. Эта программа содержит рекомендации относительно четкого определения обязанностей государственных структур в вопросах доступа к информации и улучшения процедур запроса и предоставления информации.

структур государственной власти. Ситуация еще больше усугубляется из-за отсутствия современного закона о свободе информации и нежелания органов государственной власти принять его.

### 5.1.3 Грузия

Грузия была первым государством на Южном Кавказе, принявшим подробный закон «О свободе информации» (1999 год)<sup>211</sup>. Он был включен как отдельная глава в Общий административный кодекс<sup>212</sup>. Принятие закона способствовало развитию журналистских расследований в Грузии, что в свою очередь стало эффективным механизмом контроля над коррумпированной властью.

СМИ не были активны в защите права на доступ к информации. Тем не менее, некоторые НПО – Ассоциация ООН Грузии<sup>213</sup>, Институт Свободы и Ассоциация молодых юристов Грузии<sup>214</sup> – провели многоуровневую кампанию в поддержку имплементации закона «О свободе информации». Эта кампания приобрела еще больший масштаб после того, как IRIS Грузии<sup>215</sup> провозгласил поддержку закона «О свободе информации» одним из ключевых приоритетов своей деятельности. В то время как Ассоциация ООН Грузии сосредоточила свою деятельность на работе государственных учреждений, Институт Свободы и Ассоциация молодых юристов Грузии проводили долгосрочный мониторинг и предоставляли правовую помощь тем, чье право на доступ к информации было нарушено. Кампания сопровождалась рядом публикаций с целью повышения уровня информированности общественности. С 2001 года Ассоциация ООН Грузии осуществляла проект «Поддержка имплементации закона «О свободе информации» в государственных учреждениях». В проекте участвовали более 200 целевых государственных структур в Тбилиси и регионах. В рамках проекта были предоставлены консультации по вопросам соблюдения процедур и реализации ключевых принципов свободы информации, заложенных в Общем административном кодексе, проведены тренинги для государственных служащих, разработаны образцы форм информационного запроса/ответа и другой необходимой документации, а также проведен мониторинг и подведены итоги

---

<sup>211</sup> Несмотря на сопротивление со стороны авторитарного режима Шеварднадзе, в законе были заложены передовые принципы развития свободы информации. Закон был разработан экспертами Института Свободы, в то время лидирующей организацией в Грузии, занимающейся гражданскими свободами. Закон был принят благодаря сильному давлению со стороны общественности.

<sup>212</sup> См. об этом: глава 3 данного отчета.

<sup>213</sup> См.: <http://una.org.ge>

<sup>214</sup> См.: <http://www.gyla.ge>

<sup>215</sup> Центр содействия институциональной реформе и развитию информационного сектора (исследовательский и консультативный центр при кафедре экономики Университета Мэриленд, США)  
<http://www.iris.ge>

проделанной работы. Институт Свободы и Ассоциация молодых юристов Грузии предоставляли правовые консультации, вели лоббистскую деятельность, а также разработали ряд руководств по вопросам свободы информации – как для государственных служащих, так и для широкой общественности. Ассоциация молодых юристов Грузии создала на своем веб-сайте базу данных, содержащую контактные данные консультантов по юридическим вопросам в сфере свободы информации. Обе организации выступали в роли общественных защитников в судах по делам о свободе информации. Институт Свободы был первой организацией, выигравшей дело по коллективному иску по поводу имплементации *Орхусской конвенции* в Грузии в период с 2002 по 2004 годы<sup>216</sup>. Институт Свободы и Ассоциация молодых юристов Грузии с 2001 года осуществляли мониторинг реализации закона «О свободе информации» государственными органами разных уровней власти. Чтобы привести закон в соответствие с нормами международного права, Институт Свободы разработал и провел успешное лоббирование ряда поправок.

В результате активной работы НПО государственные учреждения Грузии, придержащиеся до недавнего времени «политики закрытых дверей», стали ответчиками более чем в 40 судебных процессах по вопросам свободы информации (16 из них были инициированы представителями гражданского общества).

Хотя Общий административный кодекс Грузии и содержит прогрессивные положения о свободе информации, многие государственные учреждения до сих пор не разработали и не начали применять на практике процедуры, которые ускорили бы полную реализацию закона. Даже после «революции роз» многие государственные чиновники не отказались от старой практики секретности, сохранив привычный стиль работы<sup>217</sup>.

Тем не менее, в стиле работы государственных служащих наблюдаются некоторые положительные изменения. Данные социологического опроса<sup>218</sup> и приведенные ниже примеры подтверждают это.

В ответ на письмо ARTICLE 19 от 19 июля 2002 года, отправленное на имя бывшего президента Шеварднадзе, из Генеральной прокуратуры Грузии пришел ответ, датированный 19 апреля 2004 года (копии письма были отправлены бывшему министру внутренних дел, генеральному прокурору, заместителю секретаря Совета национальной безопасности по правам человека и Омбудсману).

В письме мы призвали органы государственной власти «начать расследование по факту незаконного вторжения в офис Института Свободы (10 июля 2002 года)<sup>219</sup> и

<sup>216</sup> Первое судебное разбирательство с использованием положений *Орхусской конвенции* было инициировано Центром стратегических исследований и развития. В 2002 году суд региона Мтацминда-Крцаниси принял решение в пользу Центра и предписал последнему участвовать в исполнении судебного решения.

<sup>217</sup> Примеры будут анализироваться далее в разделах 5.3 и 5.4.

<sup>218</sup> См. об этом: глава 6 данного отчета.

выявить нарушителей; создать необходимые условия для полной реализации права на свободу выражения мнения и адекватной защиты организаций, работающих в области прав человека в Грузии». Хотя наше письмо не было информационным запросом, факт самого ответа на письмо означает, что оно было зарегистрировано. Это предполагает существование определенной системы обработки подобных писем и информационных запросов. Возможно, что при новой политической ситуации Генеральная прокуратура Грузии не сочла эту информацию секретной и сообщила ARTICLE 19 о подробностях уголовного дела, возбужденного по факту инцидента.

## 5.2 Виды отказов

Во всех трех государствах СМИ испытывают трудности с доступом к различным видам информации (включая информацию о состоянии окружающей среды, здравоохранении, бюджете, образовании, о вопросах национальной безопасности), а также при поиске контактных данных государственных служащих.

### Виды отказов:

- отказы в предоставлении информации (с указанием или без указания причин), когда государственные служащие убеждены, что запрашиваемая информация не должна быть обнародована;
- молчаливые отказы (когда информационный запрос остается без ответа);
- отказы в предоставлении информации, когда государственные структуры намеренно относят запрашиваемую информацию к категории «государственной тайны»;
- задержки в ответе на запросы, что снижает значимость запрашиваемой информации;
- предоставление частичной информации (что отрицательно сказывается как на качестве публикаций в жанре журналистских расследований, так и на репортажах об общественных событиях);
- отказы процедурного характера (например, «реструктуризация» в Грузии ведомств после революции 2003 года) или отсутствие должностных лиц, ответственных за предоставление информации;

---

<sup>219</sup> Институт Свободы вместе с другими НПО выступили с критикой отдельных должностных лиц и правоохранительных органов в связи с тем, что они не смогли защитить религиозные меньшинства от вспышек насилия в Грузии.

- отказы в аккредитации, а также неправомерные ограничения участия общественности и СМИ на официальных встречах и судебных заседаниях;
- предоставление информации только представителям «лояльных» СМИ.

Причины таких действий различны. Например:

- нежелание иметь дело со СМИ, вызванное отсутствием интереса или противоположными политическими взглядами;
- особое предпочтение государственным или «лояльным» СМИ;
- отсутствие знания журналистами прав и обязанностей СМИ;
- общепринятое убеждение, что информация принадлежит органам государственной власти;
- создание «иерархии» среди представителей СМИ и отдельных журналистов (например, информация легче предоставляется журналистам высокого профессионального уровня);
- попытки помешать доступу к информации, которая может представить органы государственной власти в невыгодном свете.

Часто СМИ попадают в порочный круг, когда должностные лица, которые должны были действовать открыто и прозрачно, не предоставляют полную информацию по определенным вопросам, а позже преследуют и наказывают СМИ за распространение недостоверной информации.

Доступ к информации зачастую превращается для представителей СМИ в «бег с препятствиями», где препятствия создаются государственными органами.

Приведенные ниже примеры из журналистской и судебной практики сгруппированы в зависимости от видов отказов и/или их причин, а также в зависимости от темы запрашиваемой информации. В некоторых случаях информация не предоставлялась не только по причине бюрократизма и недоброжелательности государственных служащих, но и из-за низкого профессионального уровня журналистов.

## **5.3 Классификация отказов по темам**

### ***5.3.1. Доступ к судебным заседаниям / текстам судебных решений***

Принцип открытости судебных заседаний соблюдается в большинстве стран Европы. Согласно *Европейской комиссии*, проведение открытых судебных заседаний преследует двойную цель: (I) «публичность судебного процесса гарантирует справедливость принятых решений, поскольку защищает участников процесса от произвольных решений

суда» и (II) «совместно с открытым вынесением вердикта, публичность судебных слушаний способствует полному информированию общественности через СМИ и всестороннему освещению процесса правосудия»<sup>220</sup>.

Статья 127 (V) Конституции Азербайджана гласит, что слушания дел в судах проводятся открыто, в то время как VI пункт той же самой статьи оставляет за судом право решать, должно ли слушание быть открытым<sup>221</sup>.

Статья 85.1 Конституции Республики Грузия закрепляет принцип открытости судебных процессов и утверждает, что «решения суда должны объявляться публично».

Хотя статья 39 Конституции Республики Армения провозглашает принцип прозрачности, в ней записано, что «из соображений защиты национальной безопасности, общественной морали и в интересах правосудия, участие представителей средств информации и общественности в ходе судебного расследования или его одной части может быть запрещено законом». Статья 27.5 закона Республики Армения «О массовой информации» гарантирует СМИ право доступа на судебные заседания.

Несмотря на эти гарантии, примеры отказов в доступе к информации широко распространены, что подтверждают первые три случая из Армении и Азербайджана. Эти ситуации типичны для всего Южного Кавказа.

В июле 2004 года, Конул Шамилькызы, репортеру азербайджанской оппозиционной газеты «*Йени Мусават*», запретили присутствовать в зале суда по тяжким преступлениям во время судебного процесса над семью лидерами оппозиции, арестованными в связи с массовыми акциями протеста в октябре 2003 года в Баку вскоре после президентских выборов.

Судья Мансур Ибаев заявил, что Шамилькызы оскорбила его, сообщив недостоверную информацию о том, что его вызывали в офис президента<sup>222</sup>. После ряда протестов судья согласился позволить другому репортеру «*Йени Мусават*» присутствовать на судебном процессе.

2 марта 2004 года репортера армянской газеты «*Азг*» заставили покинуть здание суда во время судебного процесса в районе Арабкир (Ереван). Репортер, не спросив позволения судьи, записывал на диктофон ход судебного разбирательства. Это вызвало раздражение судьи Кобаляна, который обвинил репортера в нарушении судебного регламента и потребовал немедленно покинуть здание суда. Судья запретил репортеру присутствовать

---

<sup>220</sup> ARTICLE 19, *Virtual Handbook*, section 4.4.2 (см.: выше, сноска 46).

<sup>221</sup> Среди, причин, по которым судебное слушание объявляется закрытым, – раскрытие государственной, коммерческой или профессиональной тайны. Журналисты Азербайджана признали, что вынуждены давать взятки для получения текстов судебных решений.

<sup>222</sup> См.: <http://www.bakutoday.net/see.php?d=9853> (28 июля 2004 года).



на судебных заседаниях. Газета «Азг» несколько раз безуспешно подавала жалобу в Министерство юстиции, требуя прекратить незаконное ограничение прав репортера.

Жанна Алексанян, член Ассоциации журналистов-расследователей Армении, работая над репортажем в связи с криминальным делом «Вазген Варданян и другие»<sup>223</sup>, сделала по телефону и лично ряд попыток получить копию вердикта (от 3 сентября 2001 года), вынесенного председателем суда первой инстанции Армавирского марза Рачья Саркисяном. Председатель суда сказал, что может на расстоянии показать журналистам, сколько страниц в документе, но предоставить копию отказался, подчеркнув, что документ принадлежит лично ему.

Позже Ассоциация отправила запрос министру юстиции Давиду Арутюняну, с просьбой предоставить копию вердикта. Министр поспешил высказать опасение, что в случае предоставления информации, Ассоциация может повлиять на независимость судопроизводства. До сих пор официальный ответ не получен.

### **5.3.2 Доступ к общественным мероприятиям**

Объединение журналистов Йени Несил в Азербайджане зафиксировало в 2001 году четыре случая, когда журналистам запрещали присутствовать на общественных мероприятиях:

- 10 августа 2001 года при подготовке материала об условиях жизни беженцев Ганиру Пашаеву и Эмиля Бабаханлы, сотрудников телевизионной компании ANS, заставили покинуть территорию района Имишли по указанию местной исполнительной власти.
- 25 июня 2001 года во время командировки в район Товуз, организованной Ассоциацией журналистов Азад Сез, органы местной власти заставили группу журналистов покинуть район.
- 20 февраля 2001 года полиция не позволила Акшину Рзаеву, оператору телевизионного канала Spase, снимать на видеопленку членов Общества инвалидов Нагорного Карабаха, объявивших голодовку.
- 7 января 2001 года во время проведения парламентских выборов в Азербайджане Турала Мусеибоглу, Заура Хасанова и Рашада Керимова, сотрудников телевизионного канала Spase, заставили покинуть избирательные участки № 28 и №29 Ясамальского района.

В некоторых случаях журналистам разрешено посещать официальные мероприятия представителей власти, политических партий и проправительственных НПО только в том

---

<sup>223</sup> Дело солдата, убитого во время службы в армии.

случае, если они поддерживают их точку зрения и лояльны к организаторам. С одной стороны, это приводит к серьезному нарушению права СМИ на получение информации, с другой стороны, общество получает ограниченную информацию о происходящем. Подобные случаи были зафиксированы в 2003 году во время президентских выборов в Азербайджане<sup>224</sup>.

- 17 октября и 4 ноября 2003 года Бююкага Агаев (газета «*Азадлыг*») не был допущен на парламентскую сессию, хотя он имел необходимую аккредитацию. Пресс-служба парламента заявила, что получила распоряжение «сверху»<sup>225</sup>.
- В день президентских выборов 15 октября 2003 года некоторым журналистам не разрешили присутствовать на избирательных участках. К примеру, Фируддина Гулиева (газета «*Гарбин сеси*») не пустили на избирательный участок района Шемахи; Аслану Абдуллаеву, журналисту газеты «*Молла Насреддин*», не разрешили находиться на избирательном участке №14 (91-ая избирательная комиссия); Матанет Алиеву из газеты «*Импурс*» не пустили на избирательный участок №22 района Насими (22-ая избирательная комиссия); Эйнулла Гараева из газеты «*Федаи*» также не пустили на избирательный участок в районе Уджар; Рашаду Сулейманову из газеты «*Хафта ичи*» не позволили присутствовать на избирательном участке №29 в районе Сумгаит (125-ая избирательная комиссия).
- 30 мая 2003 года командующий пограничными войсками Азербайджана генерал-лейтенант Эльчин Гулиев не разрешил корреспонденту газеты «525» Ильхаме Гасимлы присутствовать на пресс-конференции. Увидев ее, он сказал: «Мы вас не приглашали!» Корреспондент объяснила, что на основании закона «О средствах массовой информации» она как представитель газеты имеет право на получение информации. Однако ее заставили покинуть зал, где проходила пресс-конференция.
- 27 марта 2003 года в пресс-клубе города Баку состоялась пресс-конференция члена пропрезидентской политической партии Йени Азербайджан бизнесмена Фархада Гусейнова на тему возникших в его бизнесе затруднений. Он распорядился не пускать на пресс-конференцию сотрудников оппозиционной газеты «*Йени Мусават*».

---

<sup>224</sup> Информация была предоставлена Советом прессы Азербайджана

<sup>225</sup> Журналисты часто слышат эту фразу. Сотрудникам многих государственных ведомств (от судебных инстанций до учреждений здравоохранения и культуры) запрещено предоставлять журналистам запрашиваемую информацию без специального разрешения «сверху». Из-за длительности процедуры получения такого разрешения информация теряет ценность и вовремя не доносится до общественности. Этим объясняется и большое количество неверной или искаженной информации в СМИ. Так как получить информацию сложно, журналисты полагаются на непроверенные факты, используют «надежные источники», которые впоследствии оказываются неточными.

### **5.3.3. Доступ к парламентским заседаниям**

Заседания парламента открыты для широкой общественности во всех европейских странах. В некоторых государствах разрешено присутствовать на заседаниях парламентских комитетов. Например, в Германии большое значение придается доступу на заседания государственных следственных комитетов; в Австрии СМИ могут присутствовать на них даже в том случае, когда доступ широкой общественности не разрешен<sup>226</sup>. Статья 69 Конституции Армении содержит принцип открытости парламентских заседаний.

На Южном Кавказе государственные учреждения иногда лишают журналистов аккредитации, так как последние критически относятся к представителям власти.

В 2001 году парламент Азербайджана Милли Меджлис лишил аккредитации журналиста Рея Каримоглу из газеты «Алиллер». Он вмешался в процесс обсуждения в парламенте вопросов, связанных с инвалидами войны в Нагорном Карабахе. Парламентская дисциплинарная комиссия лишила Рея Каримоглу аккредитации.

Хотя и не допустимо вмешиваться в процесс парламентских сессий, лишение аккредитации является незаконной и несоразмерной мерой; в случае, описанном выше, следовало сделать журналисту замечание или удалить из зала заседания, но не более того. Таким образом, парламент Азербайджана Милли Меджлис проигнорировал статью 50 закона «О средствах массовой информации», согласно которой, аккредитации можно лишать, только при наличии соответствующего решения суда, основанного на фактах распространения неверной информации или публикации сведений, которые оскорбляют человеческое достоинство / репутацию.

В Грузии наиболее вопиющие случаи ограничения доступа к информации имели место во время парламентских выборов 2003 года – перед «революцией роз». Представители государственных органов оказывали давление на СМИ, чтобы повлиять на результаты выборов и таким образом сохранить власть.

В 2003 году на Рустави-2 транслировался видеоматериал о молодежном оппозиционном движении в Грузии – «Кмара» (Довольно). Видеоматериал призывал членов избирательной комиссии оставаться объективными и не подтасовывать бюллетени.

В ноябре 2003 года Центральная избирательная комиссия (ЦИК) лишила аккредитации Рустави-2, запретив журналистам компании транслировать и передавать информацию из здания ЦИК. Члены ЦИК обвинили сотрудников телекомпании в

<sup>226</sup> См. выше: сноска 46.

оказании давления на избирательную комиссию. Председатель ЦИК Нана Девдариани<sup>227</sup> и 12 членов комиссии поддержали этот запрет.

### **5.3.4 Система электронного управления<sup>228</sup>**

Прозрачность деятельности органов государственной власти и доступность информации – наиболее важные условия для борьбы с коррупцией, особенно для обществ переходного периода, где демократические институты еще слабы. Поэтому роль органов государственной власти Армении, Азербайджана и Грузии в обеспечении доступа к полной информации о своей деятельности крайне важна.

Во всех трех государствах органы власти не в полном объеме используют возможности, предоставляемые интернетом, для достижения прозрачности своей деятельности<sup>229</sup>. Официальные веб-сайты содержат неполную информацию или фокусируют свое внимание на публикации биографий высокопоставленных чиновников и их фотографий. По результатам ежегодного рейтинга системы электронного управления, проведенного в 2002 году среди 198 стран мира, Армения была на 78-ом месте, Азербайджан – на 91-ом, Грузия – 122-ом<sup>230</sup>. Летом 2004 года рейтинги Армении и Грузии

---

<sup>227</sup> Бывший Омбудсман Республики Грузия.

<sup>228</sup> Система электронного управления – это использование информации и коммуникационных технологий в целях обеспечения доступности официальной информации. Это включает: полный доступ к государственной информации; содействие гражданскому участию; усиление подотчетности органов государственной власти путем обеспечения прозрачности их работы; предоставление услуг в онлайн-режиме, что помогает сохранить время и финансовые ресурсы.

<sup>229</sup> Например, ни одна из служб Омбудсманов в государствах Южного Кавказа не имеет своего веб-сайта. Веб-сайты национальных органов законодательной власти лучше некоторых других официальных веб-сайтов (<http://www.parliament.ge>; <http://www.parliament.am>; <http://www.meclis.gov.az>). Веб-сайты министерств Армении можно найти на веб-сайте <http://www.gov.am>. Согласно обзору официальных армянских веб-сайтов, подготовленному Объединением по развитию гражданского общества, государственные служащие в Армении договорились не публиковать информацию, потому что ее можно найти с помощью частной правовой информационно-поисковой системы IRTEK (<http://www.IRTEK.am>). Полный текст документа см.: <http://www.hetq.am>. Ссылки на веб-сайты грузинских министерств доступны на сайте парламента <http://www.parliament.ge/gov/ministries/ministries.html> (однако большинство из них не функционирует; некоторые содержат информацию, в том числе контактную, только на английском языке, например, веб-сайты Министерства иностранных дел и Министерства охраны природы). Ссылки на сайты некоторых министерств Азербайджана доступны на веб-сайте Министерства экологии и природных ресурсов <http://eco.gov.az>.

<sup>230</sup> Центр государственной политики при Университете Брауна в США подготовил ежегодный рейтинг официальных веб-сайтов в 198-ми странах мира. Полную таблицу рейтинга электронного управления см. на веб-сайте <http://www.insidepolitics.org>

несколько улучшились: Армения была на 66-ом месте, Грузия – на 98-ом. Между тем Азербайджан оказался на 184-ом месте<sup>231</sup>.

Из личного опыта автор данного отчета знает, что на официальных веб-сайтах не всегда можно найти даже базовую контактную информацию.

ARTICLE 19 было подготовлено письмо протеста в связи со случаями насилия над журналистами, имевшими место в Азербайджане после президентских выборов в октябре 2003 года. Мы не смогли найти контактную информацию администрации президента или Генеральной прокуратуры на официальных веб-сайтах и вынуждены были использовать личные контакты в регионе.

### **5.3.5 Доступ к информации по вопросам национальной безопасности и разрешения конфликтов.**

В обстановке конфликта и напряженности возрастает необходимость того, чтобы деятельность органов государственной власти была прозрачной, они несли ответственность за принятые решения и свободно распространяли достоверную информацию. Население имеет право быть информированным, а также принимать участие в обсуждениях государственных программ и процессе принятия решений политическими лидерами. По этой причине любые ограничения права доступа к информации и любые ограничения деятельности журналистов должны быть сведены к минимуму. Как подчеркивается в документе «*The Johannesburg Principles. National Security, Freedom of Expression and Access to Information*»<sup>232</sup>, «никакие ограничения свободы выражения мнения или информации под предлогом национальной безопасности не могут применяться, если государственные органы не продемонстрируют, что такое ограничение предписано законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности».

Ряд случаев из журналистской практики в Грузии показывает обратное.

В сентябре 2004 года газета «*The Georgian Times*» обратилась к Ираклию Кодуа, председателю антитеррористического департамента Министерства безопасности Грузии, за информацией о возможной угрозе террористических актов в Грузии (в частности, после трагедии в Беслане<sup>233</sup>), потенциальных источниках подобной угрозы, а также о том, как ее можно избежать.

---

<sup>231</sup> См. также: порталы по странам. Полный обзор электронного управления в Азербайджане можно найти на веб-сайте <http://www.gateway.az/eng/edev/government.shtml>

<sup>232</sup> См. выше: сноска 18.

<sup>233</sup> Трагические события сентября 2004 года, когда в Северной Осетии (Россия) были взяты в заложники ученики школы в Беслане.

В министерстве не ответили на письменный запрос. Во время телефонного разговора Кодуа сообщил, что уволил ответственного за предоставление информации из-за того, что он задержал ответ на официальный запрос газеты. До настоящего времени запрос остается без ответа.

Инга Алавидзе, корреспондент газеты «24 саати», проводила журналистское расследование об убийстве Фреда Рассела Вудраффа, который возглавлял Политический отдел посольства США в Грузии в начале 90-х годов. Поддерживая тесные связи с ЦРУ<sup>234</sup>, Вудрафф принимал участие в ряде важных проектов, реализуемых в Грузии. Он помогал в формировании специального подразделения «Омега», работал над расшифровкой схем трафика наркотиков и раскрытием маршрутов их транзита на Кавказе. Во время работы в Грузии он успешно завершил расследование и отправил отчет в ЦРУ.

Он был убит в 1993 году возле поста Натахтари в Грузии.

Генеральная прокуратура Грузии вела следствие по факту убийства. Параллельное расследование проводилось ФБР<sup>235</sup>. Грузинским журналистам в сотрудничестве с американским журналистом удалось получить секретную информацию из ФБР. И хотя выводы по результатам расследования, сделанные грузинской стороной и ФБР противоречили друг другу, в Грузии арестовали и осудили человека, вина которого вызывает большие сомнения.

Летом 2004 года родственники убитого потребовали возобновить расследование в связи с появлением новых обстоятельств дела. ФБР были найдены новые свидетели, показания которых кардинально отличались от заявлений грузинской прокуратуры. Дело имеет сильный политический резонанс, так как в нем замешаны некоторые лица, все еще занимающие руководящие посты в Грузии.

Работая над материалом, журналисты пытались выяснить, возобновила ли Генеральная прокуратура Грузии расследование по требованию адвокатов семьи Вудраффа. 15 июня 2004 года Инга Алавидзе позвонила в офис Генерального прокурора. Начальник департамента по расследованиям спросил с иронией: «А кто такой Вудрафф?» Журналистка напомнила ему детали дела. Он ответил, что это звучит, как выдумка или сценарий детективного фильма, и спросил, не преследуют ли журналистку ночные кошмары. Инга Алавидзе потратила много времени, пытаясь узнать, возобновлено ли расследование. Ей так и не удалось получить официального ответа в Генеральной прокуратуре. Впоследствии через личные источники она выяснила, что Генеральная прокуратура не возобновила расследования по делу Вудраффа.

---

<sup>234</sup> Центральное разведывательное управление США.

<sup>235</sup> Федеральное бюро расследований США.

Летом 2004 года Инге Алавидзе удалось частично опубликовать оригинал отчета Вудраффа в газете «*24 саати*». Она получила текст отчета, используя личные связи<sup>236</sup>.

Газета «*The Georgian Times*» запросила официальную информацию у Министерства внутренних дел о том, сколько грузинских военных было убито или ранено во время обострения конфликта в Южной Осетии в августе 2004 года. Им сообщили (по телефону), что запрошенная информация является секретной.

В августе 2004 года журналистка Магда Меманишвили (программа журналистских расследований «60 минут» на Рустави-2) работала над материалом о бронежилетах, которые использовали солдаты во время специальной операции в Южной Осетии летом 2004 года.

Журналистка располагала сведениями о том, что не все солдаты, принимавшие участие в операции, имели такие жилеты. Магда обнаружила, что солдаты, обучаемые американскими военными, не носили бронежилетов (как во время учений, так и во время боевых действий), в то время как спецподразделения Министерства внутренних дел Грузии были обеспечены ими в ходе всей операции.

Чтобы проверить информацию, Магда связалась с Гурамом Донадзе, начальником пресс-службы при Министерстве внутренних дел. Несмотря на доводы журналистки, настаивающей на том, что эта информация не должна утаиваться (она ведь не просила поделиться стратегическим или тактическим планом операции), он отказался предоставить информацию, мотивируя это тем, что запрашиваемая информация является секретной.

Журналистка опубликовала этот материал в газете «*Ахали версия*». Не имея возможности получить официальную информацию у министерства, она использовала информацию, предоставленную региональным корреспондентом газеты «*Ахали версия*», который был свидетелем происходящего и лично общался с солдатами.

Следующий случай из Грузии иллюстрирует характерные пробелы в журналистской практике. Журналист предпочел получить информацию о компании-производителе в пресс-центре Министерства обороны, а не в самой компании.

В октябре 2004 журналист газеты «*Ахали версия*» Темур Иобашвили работал над статьей о бронежилетах солдат (ситуация похожа на предыдущую историю).

Согласно имеющейся у журналиста информации, компания, которая выиграла тендер Министерства обороны, получила лицензию на производство бронежилетов.

---

<sup>236</sup> Во время работы над материалом журналистка обнаружила, что имена государственных служащих были изъяты из оригинала отчета Вудраффа о трафике наркотиков, хотя этот документ не засекречивался. Оригинал отчета официально не публиковался, и все еще содержится в тайне.

Вскоре выяснилось, что жилеты не соответствуют принятым стандартам и не могут быть использованы. Журналист обратился к начальнику пресс-центра Министерства обороны с просьбой организовать встречу с владельцем или менеджером компании по производству бронежилетов для получения комментариев по этому поводу. Начальник пресс-центра сообщил, что он связался с компетентным представителем компании, но последний отказался дать комментарии. Журналист не смог получить номера его телефона. «При желании он сам свяжется с Вами», – сказал представитель пресс-центра.

Журналисты из Грузии часто жалуются на отсутствие процедуры по обмену информацией в государственных ведомствах. Должностные лица не знают, кто отвечает за предоставление информации, и журналисты не могут выяснить, на чье имя отправлять запросы. Это приводит к тому, что министерства часто не могут предоставить необходимую информацию. Работая над материалом, журналист получает совершенно искаженную картину происходящего, когда информация, предоставляемая пресс-центрами некоторых государственных ведомств, отличается от информации, предоставляемой другими государственными учреждениями. В большинстве случаев предоставляемая информация бывает либо непрофессиональной, либо неполной. Часто журналисты предпочитают не тратить время на заполнение официальных запросов, а находить информацию через альтернативные источники.

В августе 2004 года журналистам телевизионной компании «Мзе» позвонили из российской телевизионной компании НТВ и попросили уточнить, сколько солдат участвовало в операции в Южной Осетии. Так как информация из министерства и данные, предоставленные во время совместного заседания Комиссии по урегулированию конфликта между Грузией и Южной Осетии, были противоречивыми, журналистов попросили назвать точные цифры; но они не смогли ни найти информацию о реальном числе солдат, принимавших участие в операции, ни подтвердить неофициальную информацию. Пресс-центр сообщил, что запрашиваемая информация является секретной (хотя министр обороны Грузии Гиа Барамидзе затрагивал эту тему во время своей встречи с представителями прессы).

### **5.3.6 Информация об окружающей среде**

Многие решения органов государственной власти, которые могут привести к вредному воздействию на окружающую среду, принимаются за закрытыми дверями, и нередко интересы бизнеса преобладают над интересами общества. Учитывая важность чистоты окружающей среды для человека, процессы принятия решений по вопросам экологии должны быть прозрачными и контролируруемыми со стороны общественности. Этот



принцип также отражен в *Орхусской конвенции* – международном договоре, который гарантирует общественности «право [...] на доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»<sup>237</sup>.

В сентябре 2004 в Вазиани, одном из районов Грузии близ Тбилиси, нарушители проникли на территорию, где предположительно были захоронены радиоактивные отходы, и вскрыли саркофаг. Это могло привести к радиоактивному загрязнению окружающей среды.

Над материалом об этом случае работала журналистка Рустави-2 Нана Инцкирвели. Пытаясь узнать, какие именно отходы были захоронены на этой территории, журналистка обратилась в соответствующие государственные учреждения, однако ей сказали, что во время дестабилизации ситуации в стране в начале 90-х годов документы были утеряны, и никто не может предоставить точную информацию. Единственным источником информации был человек с 20-летним стажем работы в данной области. Он вспомнил, что тогда были захоронены отходы кобальта из Кутаиси, и сказал, что они не опасны. Журналистка решила обнародовать эту информацию. Репортаж показали по телевидению. Даже после этого журналистка не смогла получить подтверждения в Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов. Ей сказали, что эта информация либо утеряна, либо вообще не существовала.

Нана Инцкирвели не стала отправлять письменного запроса по этому поводу. По ее словам, на это требуется слишком много времени: «Я работаю в программе новостей. Когда я узнаю о каких-либо событиях, информация необходима мне немедленно».

### **5.3.7 Информация о злоупотреблениях и коррупции**

«[...] Коррупция и слабая система государственного управления разрушают изнутри социально-экономическую структуру, препятствуют развитию рыночной экономики и привлечению инвестиций, оказывая пагубное влияние на политические структуры и органы государственной власти в демократическом государстве»<sup>238</sup>. Расцвету коррупции способствует секретность, а также отсутствие общественного контроля над деятельностью и процессом принятия решений со стороны должностных лиц и структур государственной власти.

<sup>237</sup> Статья 1 *Орхусской конвенции*. См. выше: сноска 51.

<sup>238</sup> *Istanbul Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine, Review of Legal and Institutional Framework for Fighting Corruption, Azerbaijan, Summary Assessment and Recommendations*, <http://www.anticorruptionnet.org> (план подписан 18 июня 2004 года).

Согласно результатам недавнего исследования, проведенного международной организацией Transparency International среди 133 стран мира, Армения, Азербайджан и Грузия попали в список наиболее коррумпированных государств. Армения в этом списке заняла 78-ое место, а Грузия и Азербайджан оказались на 124-ом<sup>239</sup>.

В конце августа 2003 года репортер Лусине Барсемян из газеты «*Айкакан жаманак*» обратилась в Министерство образования Армении с просьбой предоставить ей полный список студентов, принятых в государственные институты после сдачи вступительных экзаменов<sup>240</sup>. Этот список сначала был вывешен в институтах, но потом его сняли. Журналистка хотела проверить, были ли в этих списках дети высокопоставленных чиновников и политических деятелей, а также были ли они зачислены на бюджетную форму обучения. В министерстве ей отказали предоставить информацию.

25 августа 2004 года были задержаны чешские журналисты, которые готовили материал о возможных последствиях строительства нефтепровода Баку-Джейхан-Тбилиси. Их продержали час в азербайджанском районе Ахстафа в офисе охраны «Бритиш Петролиум» – компании, которая координирует строительство нефтепровода. Один из трех журналистов, которых позже освободили по приказу бакинского офиса «Бритиш Петролиум», заявил, что «проект содержит ряд проблем, наиболее серьезной из которых является коррупция»<sup>241</sup>.

Как правило, государственные служащие в Грузии обеспечивают доступ к информации только в том случае, если это положительно влияет на их имидж, и редко предоставляют ее, если такая информация интересует СМИ и важна для широкой общественности.

В сентябре 2004 года Гиорги Арчемашвили, корреспондент газеты «*The Georgian Times*», обратился в мэрию<sup>242</sup> Тбилиси за информацией о марках машин высокопоставленных

---

<sup>239</sup> См об этом: <http://www.transparency.org>

<sup>240</sup> В Армении существует единая экзаменационная комиссия для приема в вузы; она также принимает решение о зачислении на платную или бесплатную форму обучения.

<sup>241</sup> International Press Institute, см. выше: сноска 110.

<sup>242</sup> В системе местного самоуправления Грузии приблизительно в девяти городах существует должность мэра. В Тбилиси и Поти мэр назначается президентом, в то время как в других городах, мэр избирается путем прямых выборов. Система самоуправления в Тбилиси регулируется отдельным законом. Сакребуло в Тбилиси является представительным органом, члены которого выбираются (среди его функций – составление местных бюджетов и местная налоговая система). Уникальной является должность премьер-министра во главе местного правительства в Тбилиси. Мэр города Тбилиси выдвигает кандидатов на пост премьер-министра. В свою очередь премьер выдвигает кандидатов в члены местного правительства. У мэра Тбилиси статус ниже,

государственных чиновников в Тбилиси, включая премьера<sup>243</sup>. Это было частью журналистского расследования: у журналистов была непроверенная информация о том, что премьер Бидзина Брегадзе пользовался полученной в подарок машиной «Ауди», которую не зарегистрировал как свою собственность.

Журналист позвонил в приемную премьера как частное лицо, но никто не предоставил ему точной информации. Впоследствии государственные служащие сообщили информацию о машинах сотрудников службы премьера, но не о его машине. Журналисту предоставили лишь частичную информацию, исключив ту, которая была ему действительно необходима для расследования.

Статья была опубликована на основе информации, полученной из личных источников журналиста.

Реваз Окруашвили<sup>244</sup> из региональной газеты «*Халхис газети*» запросил информацию у администрации региона Шида Картли в Грузии о кадровых перестановках и денежных переводах в Фонд губернатора за период с 1 марта по 15 апреля 2004 года. Запрос был сделан в письменном виде. Сотрудник, ответственный за предоставление информации, отказался принять запрос, заявив, что служащий, располагающий этой информацией, уволен. Несмотря на настойчивость журналиста, сотрудники администрации упорно отказывались предоставить информацию. В конце концов, руководитель секретариата губернатора попросил Реваза принести запрос 28 апреля и официально принял последний.

Спустя почти пять месяцев, не получив ответа от местных властей, Реваз Окруашвили предпочел обратиться к другим источникам информации и задействовал личные контакты.

Как показывает приведенный ниже случай из Азербайджана, при попытке получить информацию у представителей органов государственной власти журналисты подвергаются риску быть арестованными.

---

чем у премьера. Мэр – политическая фигура в местном правительстве. Мэр является главой гамгеобы (исполнительный орган в системе местного самоуправления, эквивалентный правительству Тбилиси). Мэр выдвигает кандидатов в члены гамгеобы, которые утверждаются сакребуло (органом представительной власти, эквивалентной местному законодательному органу власти). В остальных городах, должность главы исполнительной ветви власти называется гамгбели. Сакребуло выдвигает и утверждает кандидата на эту должность.

<sup>243</sup> Там же.

<sup>244</sup> Реваз Окруашвили был задержан местной полицией в августе 2004 года. См. об этом: стр. 79 данного отчета.

По сообщению Интерньюс<sup>245</sup> 7 июля 2003 года Рауфа Миркадырова, журналиста газеты «Зеркало», признали виновным в хулиганстве и заставили выплатить штраф в районном суде Низами.

Рауфа Миркадырова забрали в отделение полиции после того, как он попросил мэра Баку назвать компанию, которая ответственна за ремонт дороги перед жилым высотным домом: дорога была закрыта для проезда из-за постоянных ремонтных работ. Мэр ответил, что он лично контролирует этот процесс, после чего вызванная им полиция, отвела Миркадырова в участок. Журналиста задержали по обвинению в хулиганстве.

Следующий случай доказывает, что рядовому гражданину получить информацию сложнее, нежели представителю СМИ.

В 2002 году Софо Оханашвили, корреспондент газеты «24 саати», работала над материалом о проблемах многодетных матерей. Первоначальной целью расследования было узнать, используется ли по назначению и как именно финансовая помощь, выделенная этим семьям.

Софо Оханашвили выбрала для расследования гамгеобу<sup>246</sup> района Исани-Самгори. Чтобы проверить, насколько доступна информация, она оформила официальный письменный запрос, но не в качестве журналистки, а как частное лицо. Когда она принесла письмо в гамгеобу, никто не стал им заниматься. Софо Оханашвили потребовала официально зарегистрировать письмо, чтобы выяснить имя и должность лица, ответственного за предоставление информации, и знать, к кому обращаться, если на запрос не будет дан официальный ответ.

Служащие пытались выяснить, кто она такая, зачем ей нужна информация, и даже назвали ее «шпионкой». Софо Оханашвили сказала, что является частным лицом. Ей отказали в предоставлении информации и попросили покинуть здание. После того как выяснилось, что Софо Оханашвили журналистка (а также в результате вмешательства главы исполнительного органа власти), информация была предоставлена (в том числе информация, не предназначенная для общественного пользования: например, адреса лиц, получающих помощь, и их личные данные).

Ниже приведены дополнительные примеры, которые выявляют случаи коррупции и злоупотреблений со стороны должностных лиц.

---

<sup>245</sup> Подробнее см.: [www.internews.az/eng/articles/20030707.shtml](http://www.internews.az/eng/articles/20030707.shtml)

<sup>246</sup> См. выше: сноска 242.

В августе 2004 года журналистка программы «60 минут» на Рустави-2 Нана Биганашвили работала над материалом о представительстве Красного Креста в Грузии. Она запросила информацию, которая помогла бы определить, кто получал гуманитарную помощь из-за рубежа через Красный Крест, которая должна была быть распределена между различными организациями по оказанию гуманитарной помощи, а также роздана напрямую людям, остро нуждающимся в ней.

В процессе работы журналистка обратилась непосредственно к руководителю Красного Креста Грузии Нане Кеинишвили с вопросом, насколько справедливо была распределена гуманитарная помощь. Ни ответы на поставленные вопросы, ни необходимая документация предоставлены не были. Более того, Кеинишвили пыталась заставить журналистку покинуть помещение, применяя физическую силу. Телевизионной группе удалось записать происходящее на видеопленку.

Впоследствии журналистам удалось получить интересующую их информацию на таможне. Узнав об этом, Нана Кеинишвили позволила себе оскорбительные высказывания в адрес журналистов.

В феврале 2004 года, когда Аслан Абашидзе еще находился у власти, журналисты программы «60 минут» готовили в Батуми материал о лицах, имеющих непосредственное отношение к коррумпированному правящему режиму в Аджарской Автономной Республике. Пока журналисты находились в Батуми, за ними постоянно следила Служба безопасности.

Журналисты не могли получить оригинал текста Конституции Аджарской Автономной Республики. Аслан Абашидзе, без соответствующего разрешения законодательного органа Аджарской АР, опубликовал Конституцию вместе с поправками в качестве официального документа в местной газете. В результате этого журналист Вахтанг Комахидзе обнаружил в Батуми два выпуска газеты с одинаковыми датами, но разным содержанием. Один из них не содержал текста Конституции (оригинал), другой, напечатанный позже, был с текстом Конституции. Журналист решил не пользоваться альтернативными источниками информации. Из-за нападения на Комахидзе в Батуми материал так и не вышел в эфир.

Журналисты программы «60 минут» Рустави-2 обратились за текстом Конституции Аджарской Автономной Республики в Министерство юстиции. Чтобы не привлекать к себе внимания, они попросили жителя Батуми подать официальный запрос. Его запрос основывался на положениях Общего административного кодекса. Впоследствии журналисты получили официальный ответ из министерства, в котором объяснялось, что из-за чрезвычайного положения в автономной республике они не считают нужным предоставлять экземпляры Конституции в срочном порядке.

Нана Инцкирвели, журналистка Рустави-2, не смогла получить информацию о причинах увольнения сотен сотрудников грузинской полиции летом 2004 года.

Общественность была обеспокоена этим фактом, так как, согласно заявлениям юристов, увольнения были незаконными и нарушали права человека. Ходили слухи, что эти увольнения не были вызваны отсутствием профессионализма у полицейских, а явились следствием произвола начальства. Материал так и не вышел в эфир по причине недостаточного количества фактов и отсутствия источников информации.

## 5.4 Виды / Причины отказов

### 5.4.1 Ограничение доступа к заседаниям органов государственной власти

Принцип открытости заседаний органов государственной власти – один из широко признаваемых принципов закона «О свободе информации»<sup>247</sup>. Заседания могут проводиться закрыто лишь в соответствии с установленными правилами и при наличии адекватных причин, связанных с безопасностью и здоровьем граждан, охраной правопорядка или проведением расследования, коммерческими вопросами, а также вопросами личного и частного порядка<sup>248</sup>.

Согласно Интерньюс<sup>249</sup> (Грузия), 29 сентября 2004 года 14 журналистов из Поти направили ходатайство государственным чиновникам национальных органов власти с просьбой разобраться со случаями злоупотребления властью сотрудниками органов местного самоуправления. Последние ограничили доступ СМИ ко всем источникам информации и затруднили процедуру аккредитации, что заставляет журналистов неделями дожидаться аккредитации.

Согласно ходатайству, журналисты лишились возможности присутствовать на заседаниях местных органов власти и городского совета, после того как мэр Поти Вахтанг Алания ввел новую пропускную систему в официальные здания. По новым правилам каждый журналист, желающий участвовать в официальных заседаниях, обязан иметь специальный пропуск. Представители региональных СМИ заявили, что из-за жестких ограничений в процедуре аккредитации, они не могут освещать официальные встречи и не имеют доступа к информации муниципальных органов власти. По словам журналистов, Вахтанг Алания намеренно ущемляет их права и предоставляет информацию, руководствуясь своими личными симпатиями.

---

<sup>247</sup> См.: сноска 6, «Принцип 7 – открытость заседаний».

<sup>248</sup> Там же, стр. 10.

<sup>249</sup> См.: <http://www.internews.ge>

«Местные органы власти полностью игнорируют Общий административный кодекс Грузии. Мы не можем попасть на прием к официальным лицам органов местного самоуправления и получить доступ к их заседаниям. Иногда для получения ответа на запрос приходится ждать неделями», – заявляют журналисты.

#### **5.4.2 Информация, предоставляемая «избранным» СМИ**

Приведенный ниже случай показывает, что государственные чиновники предпочитают предоставлять информацию только «избранным» СМИ, препятствуя тем самым своевременному получению информации остальными СМИ. Это особенно явно проявляется в отношении оппозиционных СМИ. В основном только проправительственные журналисты пользуются привилегиями при доступе к официальной информации.

В Азербайджане представители газеты «Эхо», «Зеркало» и «Азадлыг» заявляют, что часто сталкиваются с препятствиями при получении информации у Государственного таможенного комитета, комитета по статистике, национальных и региональных служб прокурора, Министерства экологии и Министерства здравоохранения.

В сентябре 2003 года Генеральная прокуратура Армении выпустила пресс-релиз по поводу покушения на высокопоставленного чиновника Армении. Пресс-релиз разослали не всем СМИ. Например, еженедельная газета «Еркир» его не получила. Когда репортер газеты Сона Трузян обратилась за пресс-релизом, который уже был напечатан, Гурген Амбарян, специалист по общественным связям Генеральной прокуратуры, посоветовал ей обратиться в новостные агентства, которые уже получили его.

В 2003 году перед президентскими выборами в Армении репортер газеты «Айкакан жаманак» Ваагн Овакимян обратился в Центральную избирательную комиссию с просьбой предоставить биографии кандидатов. Представитель комиссии ответил, что биографии кандидатов будут опубликованы в газете «Айастани Анрапетутюн», с которой у Комиссии есть договоренность. Журналисту пришлось обращаться к каждому из кандидатов за интересующей его информацией.

#### **5.4.3 Необоснованный отказ**

Отказ в помощи со стороны государственных служащих – распространенное явление.

Армянский репортер Лусине Барсегиан, обратилась в Министерство культуры с просьбой предоставить список театров Армении. Ей отказали, не объясняя причин.

#### **5.4.4 Молчаливый отказ**

Под «молчаливым отказом» подразумевается ситуация, когда запрашивающий информацию вообще не получает ответ и, следовательно, не имеет доступа к информации. Государственные служащие стараются не предоставлять письменных отказов, дабы избежать последующих обжалований.

В феврале 2004 года азербайджанская газета «Эхо» запросила список просроченных лекарств у Эльсевера Агаева, главы департамента по контролю импорта фармацевтической продукции при Министерстве здравоохранения. Ответ из департамента получен не был.

#### **5.4.5 Отказы по причине несовершенства инфраструктуры органов государственной власти**

Приведенные ниже примеры иллюстрируют определенные тенденции, существующие среди органов государственной власти в Грузии.

В марте 2004 года газета «Резонанси» провела мониторинг<sup>250</sup> того, как государственные учреждения Грузии соблюдают и трактуют положения третьей главы Общего административного кодекса («О свободе информации»).

Для мониторинга были выбраны три государственных учреждения – Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура и Министерство юстиции, – так как именно сюда чаще всего обращаются журналисты и рядовые граждане.

Журналисты газеты «Резонанси» отправились в эти учреждения и сделали запросы как частные лица. Журналисты не смогли получить данные о лице, ответственном за предоставление информации, в приемной Министерства внутренних дел (МВД). В справочной службе, куда звонили журналисты, не знали о существовании такой должности. Представитель министерства Кетеван Вадачкория направила их из приемной в правовой департамент. Как отметили журналисты, она вела себя высокомерно и делала вид, что не знает, кто ответственен за предоставление информации. Автандил Джаши,

---

<sup>250</sup> Информацию Институту Свободы сообщила Элисо Чапидзе, заместитель главного редактора газеты «Резонанси».



глава информационного департамента министерства, пытался объяснить недоразумение ситуацией, возникшей вследствие внутренних перестановок в министерстве.

Подобная ситуация возникла и в прокуратуре. В приемной не знали, кто ответственен за ответы на информационные запросы.

В отличие от сотрудников МВД, исполняющий обязанности прокурора Гела Чикваидзе встретил посетителей вежливо и связал их с главой «контрольно-организационного» отдела Важей Келауридзе, который объяснил, что ответственный за предоставление информации еще не назначен. Раньше эту обязанность выполнял заместитель генерального прокурора Гиорги Твалавадзе. Сменивший его Валерий Хабурдзания считал, что на эту должность следует назначить отдельного сотрудника.

Из трех государственных структур, лучше дела обстоят в Министерстве юстиции (правда, на доске объявлений нет никаких сообщений, в том числе контактной информации министерства). В министерстве сказали, что в течение года официальные запросы рассматривала сотрудник министерства Нино Гучиашвили, хотя это и не входило в ее служебные обязанности. Журналисты передали ей два информационных запроса. На один из них (он касался резолюции министерства) ответ был получен сразу, а на другой (о некоторых данных медицинского заключения обвиняемого Имеда Г.) ответ был предоставлен несколькими днями позже, так как министерству необходимо было запросить этот документ в исправительной колонии.

Согласно журналистам, Ассоциация ООН Грузии не могла получить копию законопроекта о государственной тайне в Министерстве безопасности на протяжении 12 дней: руководитель организации Звиад Девдариани сообщил журналистам, что спустя 10 дней он получил уведомление о том, что сотрудник министерства должен узнать у заместителя министра Амираана Месхели, можно ли предоставить законопроект представителям НПО<sup>251</sup>.

Вахтанг Комахидзе, журналист программы «60 минут» на Рустави-2, отметил, что из всех министров лишь Каха Таргамадзе, который был министром внутренних дел во время правления Шеварднадзе, назначил в своем министерстве ответственного за предоставление официальной информации.

Корреспонденты грузинской газеты «Алиа» обеспокоены тем, что после революции в Грузии получать информацию становится все сложнее, особенно во вновь созданных

---

<sup>251</sup> По иронии судьбы, министр безопасности Зураб Адеишвили – один из авторов Общего административного кодекса Грузии, содержащего главу «О свободе информации». Вместе с Амирааном Месхели, бывшим сотрудником НПО, он выиграл несколько судебных дел по отказам в предоставлении официальной информации (до того как стать членом правительства после «революции роз»). Учитывая его профессиональное прошлое, можно было рассчитывать на то, что он поможет получить информацию.

государственных учреждениях. Кэти Хатиашвили сообщила, что «официальные лица постоянно отказываются иметь дело [с корреспондентами газеты «Алиа»], аргументируя это тем, что им запретили сотрудничать с газетой». Как сказала журналистка газеты, ее коллеги не были информированы о сроках подачи заявления в Государственную канцелярию о получении аккредитации, поэтому большинство из них не имеет пропуска в это здание. Журналистка сообщила, что часто никто не отвечает на ее звонки в Государственной канцелярии и Министерстве безопасности, и она вынуждена полагаться на личные связи для получения информации.

В сентябре 2004 года журналисты газеты «Алиа» работали над материалом о задолженностях Грузии перед ООН. В Министерство иностранных дел отправили официальный запрос с просьбой предоставить номер телефона Кахи Читая, заместителя руководителя миссии Грузии при ООН.

В Министерстве иностранных дел журналистку по ошибке направили в парламент, так как решили, что Каха Читая был депутатом. Затем журналистку направили в отдел по связям с общественностью; оттуда ее отправили в отдел кадров, где ей посоветовали позвонить на горячую линию министерства. В конце концов, журналистке удалось получить телефон пресс-центра, но он оказался недействующим. После многократных безуспешных попыток получить нужную информацию журналистке пришлось воспользоваться личными связями и другими конфиденциальными источниками.

В сентябре 2004 года журналист программы «60 минут» телеканала Рустави-2 запросил информацию о проектах Министерства здравоохранения Грузии. Сотрудники министерства объяснили ему, что после революции в Грузии в министерстве произошли кадровые изменения, и новый персонал не успел ознакомиться с действующими процедурами – они не могут предоставить запрашиваемую информацию, пока их сотрудники не будут обучены и не приобретут опыт работы в данных вопросах.

После «революции роз» в Грузии Софо Оханашвили работала над материалом о проведенных Генеральной прокуратурой Грузии в июне 2004 года арестах, с последующей конфискацией денежных средств и имущества арестованных (в июле 2004 года)<sup>252</sup>.

Журналистка запросила подробную информацию о том, сколько человек было арестовано и какая сумма денег конфискована, но ответа не получила. Согласно официальному сообщению, сделанному позже, деньги были перечислены

---

<sup>252</sup> Речь идет об арестах бывших государственных служащих правительства Шеварднадзе, обвиненных в коррупции.

Государственным казначейством на счет Генеральной прокуратуры. Следовательно, достоверную информацию можно было получить только в Государственном казначействе. Софо Оханашвили позвонила в казначейство, где ей посоветовали написать письменный запрос, однако он остался без ответа. Журналистка потребовала официальных объяснений. Через три недели она получила письмо, в котором сообщалось, что запрашиваемая информация не входит в компетенцию казначейства, и советовали обратиться в Генеральную прокуратуру. Впоследствии ей удалось получить информацию из личных источников. Начальник пресс-центра при Генеральной прокуратуре предоставил ей частичную и разрозненную информацию. Софо Оханашвили попала в порочный круг – из казначейства ее направляли в Генеральную прокуратуру, а из Генеральной прокуратуры обратно в казначейство. Корреспондентка обращалась даже в Министерство финансов, но там ей тоже посоветовали обратиться в казначейство.

В марте 2004 года репортер Лилит Галстян обратилась в Министерство образования и науки Армении за информацией о том, какое количество государственных школ было закрыто в связи с государственной реформой системы среднего образования.

Журналистка не могла получить никаких официальных сведений: ее направляли из отдела в отдел внутри одного министерства. Ей удалось найти информацию в официальном издании, так как эта информация уже была опубликована месяц назад. В министерстве либо не знали об этой публикации, либо не хотели предоставить информацию.

В 2003 году Софо Оханашвили проводила журналистское расследование о новых идентификационных документах, выпущенных в январе-марте 2002 года. Она также искала информацию об использованных денежных средствах и номерах паспортов, выданных Министерством внутренних дел. Она запросила информацию у министерства. Все попытки получить информацию не увенчались успехом – ей пришлось обратиться в пресс-центр. Софо звонила туда практически каждый день с целью получить информацию. Был задействован даже юридический отдел министерства, хотя это и не входило в его компетенцию. Имея опыт по составлению официальных запросов, Софо сформулировала запрос соответствующим образом и настойчиво посылала текст из 7 пунктов в министерство. По словам Софо сотрудники министерства были обескуражены тем, что она так хорошо информирована и встревожены ее поведением, которое напоминало стиль работы корреспондентов программы «60 минут» на Рустави-2.

Журналистка обратилась в пресс-центр с просьбой организовать встречу с государственными служащими, ответственными за предоставление информации. Однако номер телефона, который ей сообщили сотрудники министерства, не отвечал. Ситуация затянулась на 6 месяцев. В конце концов, журналистка получила необходимую информацию.

Следующий случай показывает, что система может отрицательно повлиять даже на бывшего журналиста, ставшего должностным лицом.

Софо Эдиберидзе, корреспондентка газеты «*The Georgian Times*», готовила материал о Министерстве внутренних дел. В сентябре 2004 года она запросила у министерства информацию об именах, должностях и краткой биографии руководства министерства, включая министра, его заместителя, начальников департаментов и других руководителей. Она направила письменный запрос начальнику отдела по связям с общественностью Гураму Донадзе, который по иронии судьбы, когда-то работал на Рустави-2 журналистом. Несколько дней спустя, 17 сентября, в газету пришло письмо из Министерства внутренних дел, в котором сообщалось, что хотя запрашиваемая информация не является секретной, вследствие текущей реорганизации, министерство не может предоставить официальный ответ на этот запрос. Софо Эдиберидзе опубликовала статью на основе материалов, полученных с помощью личных связей. В статье упоминалось об отказе министерства.

В Армении имел место случай, когда государственные чиновники объяснили свой отказ журналисту в предоставлении информации отсутствием копировального аппарата. Чтобы доказать, что информация должна быть доступна, журналист привез портативный копировальный аппарат из Гюмри в Ереван.

Следующий пример доказывает, что часто ответы затягиваются из-за отсутствия согласованности действий между отделами одного и того же министерства.

В ответ на письменный запрос журналиста ежедневной газеты «*Аравот*», правовой отдел Министерства обороны Армении в письменной форме предложил газете отправить свой запрос в отдел по связям с общественностью в том же Министерстве обороны.

#### **5.4.6 Неполный ответ**

В сентябре 2004 года, во время визита президента Азербайджана Ильхам Алиева в Грузию, корреспондент газеты «*The Georgian Times*» запросил в протокольном отделе информацию о том, сколько человек принимало участие в процессе подготовки и проведения президентского визита, какое число машин и мотоциклов было задействовано, и сколько было потрачено средств из государственного бюджета. Ему предоставили только частичную информацию. Журналист вынужден был перепроверять ее через личные источники информации.

#### **5.4.7 Недоброжелательное отношение к СМИ**

Неоднократно журналисты программы «60 минут» телеканала Рустави-2 Грузии убеждались в том, что права задержанных лиц нарушались (особенно в последнее время): в связи с процедурными вопросами должностные лица оказывали давление на подследственных и заключенных, вымогая взятки и прибегая к обману. Например, предлагались деньги за дачу ложных показаний.

Журналистка Магда Меманишвили недавно работала над материалом о деле, связанном с арестом невинного человека по подозрению в преднамеренном убийстве. Журналистка располагала информацией о том, что арестованного заставляли назвать реального убийцу, грозясь обвинить его в совершении преступления. Возможности журналистов в подобных случаях ограничены: им не разрешено брать интервью у задержанного или пострадавшего. Как правило, только следователь, ведущий расследование, имеет право решать, допускать или нет журналистов к задержанным. При этом в большинстве случаев в доступе отказывают. Даже после завершения следствия журналистов иногда не пускают к осужденным, дабы последние не могли подвергнуть критике процедуру следствия.

Магда Меманишвили попросила объяснений у прокурора Тбилиси Валерия Григалашвили<sup>253</sup>, он отказался дать свои комментарии, но стал критиковать журналистов за то, как его представили в одной из предыдущих телевизионных программ. По словам журналистки, решение о предоставлении или отказе в предоставлении информации не всегда связано с интересами следствия или основано на законе и учитывает возможные последствия обнародования информации, а напротив, зависит от прихоти сотрудников правоохранительных органов.

#### **5.4.8 Представление открытой информации как государственной тайны**

В июле 2002 года Ассоциация журналистов-расследователей Армении работала над статьей о заключенных. 9 июля президент Ассоциации Эдик Багдасарян отправил письменный запрос Арташесу Туманяну, главе президентской администрации. Запрос содержал следующие вопросы:

- Сколько осужденных ежегодно обращается за амнистией к президенту Республики Армения?
- Каково число осужденных, получивших амнистию за последние три года?
- На основании каких статей Уголовного кодекса они были осуждены, и какой был вынесен приговор?

---

<sup>253</sup> Его уволили и перевели на должность начальника одного из отделов Генеральной прокуратуры.

- Согласно каким критериям, Управление по вопросам помилования предоставляет амнистию?
- Какова процедура подачи и рассмотрения прошения об амнистии и кто ответственен за предоставление соответствующей информации?
- Какими правовыми принципами руководствуется в своей работе Управление по вопросам помилования?

Спустя 45 дней с момента подачи запроса, Ассоциация не получила никакого ответа: Арташес Туманян был занесен в «черный список» государственных служащих, нарушающих право на доступ к информации. Выяснилось, что Туманян направил запрос журналистов главе Управления по вопросам помилования Джемме Акопян. Во время телефонного разговора с журналистами она сказала, что не предоставит запрашиваемую информацию, так как она является секретной.

Когда представители Ассоциации пригрозили, что опубликуют этот материал и подадут жалобу на главу Управления по вопросам помилования, Акопян ответила: «Вы можете жаловаться кому хотите, но не упоминайте имя Туманяна».

## **5.5 Судебная практика**

СМИ во всех трех государствах признают, что они не придают огласке факты отказов в предоставлении информации, а предпочитают использовать альтернативные источники, в результате чего общественность не узнает о нарушениях права доступа к официальной информации. Журналисты уверены, что обращение в суд является самым неэффективным способом разрешения конфликтных ситуаций, поскольку суды предвзяты и политически зависимы от власти. Таким образом, СМИ обращаются в суд в последнюю очередь. Несмотря на это, на Южном Кавказе существует судебная практика по вопросам доступа СМИ к официальной информации. Некоторые из этих процессов были выиграны журналистами. На сегодняшний день немногие журналисты лично обращались в суд для защиты своего права на доступ к официальной информации.

### **5.5.1 Армения**

Первые два судебных дела, которые имели положительный для профессиональных журналистских объединений результат, примечательны тем, что все события происходили до принятия всестороннего закона «О свободе информации».

## ДЕЛО 1

Первое дело не закончилось решением суда, так как в ходе судебного разбирательства университетская приемная комиссия предоставила запрашиваемую информацию. Однако ход дела повлиял, в частности, на отношение государственных чиновников к вопросам предоставления информации, запрашиваемой журналистами.

### *Журналистский клуб Аспарез города Гюмри против городской [университетской] приемной комиссии*

7 августа 2001 года журналисту, который работал над материалом о вступительных экзаменах в государственные университеты, запретили присутствовать на четырехчасовом письменном экзамене, который проводила приемная комиссия города Гюмри.

Комиссия решила, что СМИ должны покинуть помещение, где проходит письменный экзамен, за час до его окончания. На следующий день президент клуба Аспарез попросил копию этого решения и копии протоколов других заседаний комиссии, чтобы оспорить решение в суде. Ему отказали. Журналисты клуба повторили запрос 9 августа 2001 года, подчеркивая, что они запрашивают документы, которые не содержат секретной информации. Этот запрос также остался без ответа. Журналисты осудили поведение комиссии. 30 августа 2001 года они подали иск в суд, совместно с журналистом газеты «Иравунк», с просьбой аннулировать решение комиссии, ограничивающее доступ СМИ в экзаменационные помещения, а также предоставить протоколы заседаний комиссии. После двух слушаний в суде первой инстанции марза Ширак (1 и 25 октября) дело было передано в суд первой инстанции города Ереван.

*Суд закрыл дело, поскольку в ходе слушаний приемная комиссия Университета согласилась предоставить запрашиваемую информацию.*

## ДЕЛО 2

### *Ассоциация журналистов-расследователей против Государственного таможенного комитета*

9 октября 2001 года президент Ассоциации журналистов-расследователей Эдик Багдасарян послал письменный запрос на имя начальника Государственного таможенного комитета Армена Аветисяна, требуя предоставить следующую информацию:

1. названия организаций, которые владеют карьерами по добыче неметаллов и экспортируют свою продукцию (в основном камни);

2. объем экспорта начиная с 1997 года до настоящего времени;
3. общая сумма налогов, уплаченных за экспорт в тот же период.

10 октября 2001 года заместитель начальника Государственного таможенного комитета Самвел Тадевосян распространил письмо, в котором он отказался ответить на вопросы, ссылаясь на статью 16 Таможенного кодекса Республики Армения, согласно которой «информация, полученная таможенными органами для выполнения возложенных на них функций, не может использоваться в иных целях».

6 ноября 2001 года Ассоциация журналистов-расследователей подала иск в суд первой инстанции общины Кентрон и Норк-Мараш города Еревана, чтобы в судебном порядке заставить начальника Государственного таможенного комитета в кратчайшие сроки полностью предоставить запрашиваемую информацию.

18 декабря 2001 года в результате судебного слушания было принято решение о том, что запрашиваемая информация является коммерческой тайной, и суд отклонил иск Ассоциации.

2 февраля 2002 года Апелляционный суд решил частично удовлетворить жалобу журналистов, обязав Государственный таможенный комитет предоставить полную информацию по третьему вопросу.

***Государственный таможенный комитет предоставил всю запрошенную информацию.***

### ДЕЛО 3

Принятие закона «О свободе информации» совпало с последним этапом судебного разбирательства в связи с описанным ниже случаем и помогло организации избежать выплаты чрезмерных денежных сумм.

***Ванадзорское отделение Хельсинкской гражданской ассамблеи против муниципалитета города Ванадзор***

В октябре 2003 года Ванадзорское отделение Хельсинкской гражданской ассамблеи<sup>254</sup> обратилось к мэру города Ванадзор (марз Лори) с просьбой о предоставлении копии всех решений, принятых мэром и Советом по делам пожилых граждан в 2002-2003 годах.

---

<sup>254</sup> НПО издает газету «Гражданская инициатива». Представители организации попросили информацию для статьи.



Мэр города Ванадзор Самвел Дарбинян отказался предоставить информацию на основании закона «О законодательных актах», согласно которому документы частного характера не могут быть предоставлены посторонним лицам. Однако мэр предложил проверить резолюции, касающиеся видов и размеров местных налогов и сборов в «Сборнике подзаконных актов общины». Гражданская Ассамблея не смогла получить «Сборник» в муниципалитете.

10 декабря 2003 года Ванадзорское отделение Ассамблеи направило иск в суд первой инстанции марза Лори, считая отказ мэра безосновательным. Председатель суда, представители муниципальных органов власти и неправительственных организаций согласились отсрочить судебное рассмотрение. Несмотря на свои обещания, муниципалитет Ванадзора не предоставил документов – напротив, он потребовал выплаты суммы в размере 1 000 драм (приблизительно 2 доллара США) за каждое решение, ссылаясь на решение Совета по делам пожилых граждан от 2003 года «О порядке предоставления копий документов в текущем году».

30 апреля 2004 года суд первой инстанции марза Лори (судья Мушег Арутюнян) принял решение в пользу Ассамблеи и обязал муниципалитет Ванадзора предоставить копии документов, принятых мэром и Советом по делам пожилых граждан в 2002-2003 годах, за исключением тех решений, которые, согласно законодательству, не подлежали огласке.

Несмотря на решение суда, суд первой инстанции обязал своей резолюцией от 10 июня Ванадзорское отделение Ассамблеи выплатить сумму в размере 1 000 драм за каждую копию запрошенных документов<sup>255</sup>.

24 августа отделение Ванадзорское отделение Ассамблеи обратилось в Апелляционный суд. Последний принял решение в его пользу.

***Муниципалитет обязали предоставить все запрашиваемые документы при выплате лишь 1000 драм (приблизительно 2 доллара США). Ванадзорское отделение Ассамблеи выплатило 1000 драм вместо 2 600 000 (приблизительно 4 600 долларов США), которые требовал муниципалитет.***

#### ДЕЛО 4

Два следующих дела не относятся непосредственно к СМИ, но одна из сторон в них представляет профессиональную организацию, работающую над проблемами свободы информации.

---

<sup>255</sup> См. об этом: информационный бюллетень Ереванского пресс-клуба от 11-17 июня 2004 года, <http://www.yrc.am>

Несмотря на положительные изменения инфраструктуры после ратификации Арменией *Орхусской конвенции*<sup>256</sup>, Министерство охраны природы<sup>257</sup> не проявило желания сотрудничать, когда стали поступать запросы на получение информации.

***Ассоциация журналистов-расследователей» против Министерства охраны природы***

Начиная с 2001 года Ассоциация журналистов-расследователей Армении несколько раз безуспешно пыталась получить информацию в Министерстве охраны природы Армении. В письменных запросах, направленных на адрес министерства, Ассоциация спрашивала, прошла ли экологическую экспертизу программа ЗАО «Армянская медь» (бывшая Манес и Валекс) металлургического комбината в городе Алаверди.

В течение полутора лет журналисты, пишущие статьи о загрязнении экологии города Алаверди, не могли получить информацию у Министерства охраны природы. Представители министерства давали неполные и неясные ответы на все их письменные запросы.

28 ноября 2002 года Ассоциация послала последний запрос министру охраны природы Вардану Айвазяну с целью узнать, привлекалась ли ранее компания Манес и Валекс, работавшая без документации об экспертной проверке, за нарушение закона Армении «Об оценке экологического воздействия». Если подобное имело место, то журналисты требовали информацию о сумме штрафов, наложенных на компанию и выплаченных в пользу государственного бюджета. Журналисты также требовали информацию о контракте, подписанном с компанией, чтобы проверить, какие экологические меры предприняло ЗАО «Армянская медь», чтобы уменьшить вредное воздействие ее деятельности на окружающую среду. Министерство охраны природы не ответило на запрос.

14 марта 2003 года Ассоциация журналистов-расследователей Армении обратилась в суд первой инстанции общин Кентрон и Норк-Мараш с двумя исками:

---

<sup>256</sup> В начале 1998 года вслед за присоединением к *Орхусской конвенции*, в Министерстве охраны природы создано Управление по связям с общественностью. Основные цели управления – информирование населения о деятельности министерства и вовлечение населения в процесс принятия решений.

См.: [http://www.grida.no/enrin/htmls/armenia/soe\\_armenia/englilsh/educati/publicinf.htm](http://www.grida.no/enrin/htmls/armenia/soe_armenia/englilsh/educati/publicinf.htm)

<sup>257</sup> В Армении название этого министерства переводят на английский язык и как Министерство экологии, и как Министерство охраны природы.

1. Обязать Министерство охраны природы в кратчайшие сроки, но не позднее 10 дней, ответить на письменный запрос (от 28 ноября 2002 года (№. 28-h3) председателя Ассоциации журналистов-расследователей Эдика Багдасаряна;

2. Обязать Министерство охраны природы Армении в кратчайшие сроки, но не позднее 20-ти дней, провести полную экспертизу в соответствии с процедурами, установленными законом, и предоставить Ассоциации журналистов-расследователей заключение экологической экспертизы.

Еще до первого судебного слушания, назначенного на 16 апреля, Министерство охраны природы попыталось исправить ситуацию, направив судье Арамяну письмо с ответами на все вопросы журналистов. Копия письма была направлена в Ассоциацию журналистов-расследователей. И хотя Министерство охраны природы предоставило журналистам почти все документы, связанные с делом, в письме не было контракта, подписанного между компанией Манес и Валекс и правительством Армении. Позже журналисты выяснили, что министерство и не было вовлечено в процесс подписания контракта, а это означало, что деятельность ЗАО «Армянская медь», имевшая воздействие на окружающую среду, не контролировалась Министерством охраны природы.

2 мая (в ходе судебного слушания) журналисты попытались привлечь в качестве посредника общественную организацию Экологическая экспертиза. Суд согласился с этим и отложил слушание до 16 мая. До этого все четыре стороны, вовлеченные в рассмотрение дела, – представители Министерства охраны природы, организации Экологическая экспертиза, Ассоциации журналистов-расследователей и ЗАО «Армянская медь» – встретились, чтобы обсудить, по каким причинам программа ЗАО «Армянская медь» не прошла экологической экспертизы после возобновления своей деятельности.

Как выяснилось позже, основным препятствием было то, что ЗАО «Армянская медь» не представило документы, необходимые для проведения проверки. За этой встречей последовало официальное письмо (№. GA-052 от 7 мая 2003 года), подписанное исполнительным директором ЗАО «Армянская медь» Гагиком Арзуманяном и адресованное министру охраны природы, в котором компания соглашалась предоставить все необходимые документы в течение шести недель. Она также выражала готовность обсудить с министерством экологические проекты, направленные на уменьшение загрязнения окружающей среды в городе Алаверди. Важно, что впервые ЗАО «Армянская медь» взяло на себя инициативу обсуждать экологические проблемы с государственными органами.

Две стороны, вовлеченные в рассмотрение дела, то есть Министерство охраны природы и Ассоциация журналистов-расследователей, подписали мировое соглашение. Министерство охраны природы было обязано по получении от компании всех

необходимых документов провести экспертизу об экологическом воздействии, вызванном деятельностью ЗАО «Армянская медь», в сроки, предусмотренные законом, но не позднее 80-ти дней, а также предоставить копию экологического заключения Ассоциации журналистов-расследователей.

*Оба требования Ассоциации журналистов-расследователей были удовлетворены.*

## ДЕЛО 5

### *Ассоциация журналистов-расследователей против мэра Еревана*

В октябре 2003 года Эдик Багдасарян, председатель Ассоциации журналистов-расследователей, запросил у мэра Еревана Ерванда Захаряна разрешение ознакомиться с резолюциями, одобренными предыдущими мэрами Еревана в 1997-2003 годы, о выделении земли на территории общественного парка вокруг здания оперы в Ереване. Эта информация была нужна для завершения журналистского расследования о незаконном строительстве в зеленой зоне вокруг здания оперы в Ереване. Согласно журналистам, в течение прошедших 12 лет здесь было построено большое количество кафе и ресторанов, что вызвало протесты со стороны общественности, проигнорированные местными властями.

В ответ на обращение журналистов руководитель аппарата мэрии Самвел Кошецян сказал, что следует уточнить, какую именно информацию они хотят получить из мэрии Еревана. Ассоциация послала письмо в Контрольную палату при президенте Армении Роберте Кочаряне, которая отослала письмо назад в мэрию. На это письмо тоже был получен отказ. Лишенная возможности получить необходимую информацию Ассоциация журналистов-расследователей 14 апреля 2004 года обратилась в суд первой инстанции общин Кентрон и Норк-Мараш.

21 июня 2004 года судья суда первой инстанции общин Кентрон и Норк-Мараш города Еревана Гаянэ Караханян отклонила иск Ассоциации журналистов-расследователей без объяснения причин.

Эдик Багдасарян подал апелляцию на имя председателя Совета юстиции и президента Армении Роберта Кочаряна, требуя возбудить дисциплинарное разбирательство против судьи Караханян за предвзятость в принятии решения и нарушение статьи 132 Административного кодекса Армении. Кроме того, Ассоциация послала письмо на имя председателя вновь созданного Совета по борьбе с коррупцией и премьер-министра Андраника Маргаряна, требуя поддержать право на получение открытой информации. В ответ от министра-руководителя аппарата правительства

Манука Топузьяна было получено письмо, в котором он ссылаясь на решение суда и, следовательно, на невозможность дальнейшего обсуждения этой проблемы.

Вскоре после решения суда журналисты послали повторный запрос в мэрию, указав (в ответ на требование представителей мэра во время судебных разбирательств) названия всех кафе, расположенных в общественном парке вокруг здания оперы в Ереване. И снова организация получила отказ из мэрии.

В начале июля Ассоциация опротестовала решение суда первой инстанции в Апелляционном суде Республики Армения. 16 сентября суд вынес решение против журналистов. Ассоциация опротестовала это решение в Кассационном суде.

***29 октября Кассационный суд – суд высшей инстанции в Армении – принял решение в пользу Ассоциации журналистов-расследователей. Дело было отослано в Апелляционный суд для пересмотра<sup>258</sup>.***

## ДЕЛО 6

Ниже приведен положительный пример судебного дела, в результате которого были наказаны лица, участвовавшие в нападениях на журналистов во время событий 24 августа 2004 года<sup>259</sup>. Это дело стало положительным прецедентом, признавшим обязанность СМИ информировать население об общественно важных событиях.

24 августа 2004 года репортер оппозиционной ежедневной газеты «Аравот» Анна Исраелян и фотожурналист агентства Фотолур Мхитар Хачатрян подверглись нападению при попытке сфотографировать частные дома в городе Цахкадзор на севере Армении, принадлежащие государственным служащим. Журналисты собирались опубликовать статью с фотографиями о том, как высокопоставленные чиновники используют средства государственного бюджета для строительства роскошных частных домов. Охрана избивала журналистов и отобрала цифровой фотоаппарат.

***11 октября 2004 года суд первой инстанции марза Котайк осудил телохранителя Гагика Степаняна сроком на шесть месяцев за применение физической силы против журналистов. Впервые в современной политической истории Армении частное лицо приговорили к тюремному заключению за нападение на журналистов и вмешательство в исполнение ими своих профессиональных обязанностей.***

---

<sup>258</sup> Позже мы узнали, что 1 декабря 2004 года Апелляционный суд Армении принял решение в пользу Ассоциации журналистов-расследователей.

<sup>259</sup> См.: веб-сайт Ереванского пресс-клуба <http://www.yrc.am>

### 5.5.2 Азербайджан

В отличие от Армении и Грузии, мы смогли найти лишь одно судебное дело в современной истории Азербайджана, связанное со свободой информации (оно закончилось успешно, хотя судебного слушания не было).

Можно говорить о том, что представители СМИ предпочитают не обращаться в судебные инстанции из-за отсутствия справедливой и беспристрастной системы правосудия в стране: суды стали эффективным «карательным» инструментом в руках государственных чиновников, которые часто используют его против оппозиционных СМИ.

#### ДЕЛО 1

В 2001 году редактор региональной газеты запросил в финансовом управлении информацию о денежных суммах, выделенных государством для региональных школ. Прождав месяц, он обратился в суд города Масаллы.

Когда руководитель финансового управления понял, насколько далеко зашло дело, он предоставил редактору всю необходимую информацию. В разговоре с редактором он отметил, что не знал о подобных правах журналистов. Судебное слушание было отменено.

### 5.5.3 Грузия

#### ДЕЛО 1

##### *Газета «Алиа» против Генеральной прокуратуры*

В 2003 году появилась неофициальная информация, связывающая имя одного из депутатов парламента Грузии (созыва 1991-2003 гг.) с произошедшим несколько лет назад самоубийством Мамуки Асланикашвили<sup>260</sup>. Чтобы проверить достоверность этой информации, газета «Алиа» подала запрос в Генеральную прокуратуру, требуя информацию о самоубийстве. Запрос основывался на положениях Общего административного кодекса Грузии.

---

<sup>260</sup> Мамука Асланикашвили был первым секретарем Кутаисского городского комитета Коммунистической партии в восьмидесятых годах. В 1984 году он покончил с собой. Причины самоубийства остались неизвестными. Известно только, что вечером, накануне смерти, Мамуку вызвали в Тбилиси в Центральный Комитет Коммунистической партии Грузии, после чего он вернулся в Кутаиси и покончил с собой. Депутат, которого считали причастным к этой смерти, работал в восьмидесятых годах в Горкоме партии города Кутаиси. Ходили слухи, что он нездоров и поэтому не служил в армии.

31 января 2003 года Генеральная прокуратура отказалась выдать запрашиваемую информацию, мотивируя это административным актом N18-2-03. Согласно прокуратуре, дело содержало информацию, классифицируемую как личная тайна.

Газета обратилась с жалобой в районный суд Мтацминда-Крцаниси, требуя, чтобы Генеральную прокуратуру обязали предоставить запрашиваемую информацию и аннулировали административный акт N18-2-03. Суд района Мтацминда-Крцаниси вынес решение против истца и не удовлетворил жалобы.

После решения районного суда газета обратилась в Апелляционный суд Тбилиси и потребовала, чтобы решение районного суда Мтацминда-Крцаниси было отменено, а требование газеты о предоставлении информации удовлетворено.

Суд постановил, что отказ Генеральной прокуратуры предоставить общественную информацию не соответствовал требованиям закона по следующим причинам:

1. Дело о самоубийстве Мамуки Асланикашвили было передано в архив Генеральной прокуратуры, а не хранилось в Национальном архивном фонде. Доступ к некоторым видам документов, которые хранятся в Национальном архивном фонде, ограничен, включая документы о ходе уголовных процессов. Однако дело Асланикашвили не было отправлено в специальный архив, а в соответствии со статьей 2 параграфа «L» Общего административного кодекса Грузии информация, хранящаяся в государственной организации, считается открытой информацией.

2. Действие третьей главы («О свободе информации») Общего административного кодекса Грузии распространяется на судебные институты, занятые административной деятельностью. Генеральная прокуратура подпадает под эту категорию, так как ее деятельность в этом случае имеет административный характер. Суд постановил, что Генеральная прокуратура не имела права отказывать в предоставлении информации на запрос, ибо информация не была классифицирована как личная тайна. В соответствии со статьей 27 того же кодекса информация может быть отнесена к секретной только лицом, являющимся субъектом информации, кроме случаев, предусмотренных законом. Хотя Генеральная прокуратура проинформировала сына Мамуки Асланикашвили об информационном запросе, он не потребовал, чтобы информация была отнесена к категории личной тайны. Решение районного суда Тбилиси было оспорено Генеральной прокуратурой в Верховном суде Грузии. Генеральная прокуратура требовала, чтобы решение было отменено, а дело возвращено в районный суд на повторное рассмотрение.

***Коллегия по административным и прочим делам Верховного суда приняла решение против Генеральной прокуратуры, постановив, что решение Апелляционного суда не должно быть пересмотрено и решение Верховного суда окончательно и пересмотру не подлежит.***

## ДЕЛО 2

### *«Халхис газети» против секретариата губернатора района Шида Картли*

10 июня 2004 года, корреспондент региональной газеты «Халхис газети» Кетеван Гикашвили обратилась в секретариат губернатора региона Шида Картли с запросом о предоставлении информации. Информация касалась биографии и справки о состоянии здоровья губернатора Михаила Карели. Спустя три дня газета получила ответ из секретариата, в котором говорилось, что запрашиваемая информация была опубликована в 14-м номере местной газеты «Триалети».

Журналистку не удовлетворил этот ответ, и она обратилась с административным иском в районный суд Гори, требуя, чтобы суд обязал секретариат обеспечить доступ к запрашиваемой информации.

22 июля 2004 года районный суд Гори не удовлетворил требование истца на основании того, что информационный запрос был направлен не в соответствующее государственное ведомство.

*Следуя решению суда, газета обратилась с тем же самым запросом в Государственную канцелярию Грузии, однако до настоящего времени ответ на запрос не получен.*

## ДЕЛО 3

### *Газета «Батумелеби» против Фонда развития Аджары*

Независимая региональная газета «Батумелеби» в Батуми (Аджара) работала над статьей о лицах, которых принуждали переводить деньги на счета Фонда развития Аджары. У журналистов была непроверенная информация о том, что людей, тесно связанных с бывшим правящим режимом Абашидзе, принуждали переводить определенные суммы денег в Фонд после революции в Аджаре.

19 июля 2004 года газета обратилась с официальным запросом в Фонд развития Аджары, потребовав копию Устава и информацию о суммах, переведенных на счет Фонда в течение последних нескольких месяцев.

В ответ на информационный запрос газеты «Батумелеби» Фонд предоставил Устав организации, однако не предоставил запрошенной информации о денежных переводах.

Не удовлетворившись полученной информацией, журналисты направили повторный запрос, попросив предоставить ту же информацию и дополнительно – детальную информацию о выделении и использовании фондов Фондом развития Аджары.



Последний отказался предоставить информацию, основываясь на том, что Фонд не является общественной организацией и, в соответствии с Общим административным кодексом Грузии, не обязан раскрывать информацию.

Газета «*Батумелеби*» возбудила административный иск в районном суде Батуми, требуя, чтобы суд обязал Фонд развития Аджары раскрыть газете информацию о суммах, полученных денежными переводами, и о том, как были распределены эти суммы.

***В настоящее время в районном суде Батуми находится в процессе рассмотрения дело (датированное сентябрем 2004 года), возбужденное местной газетой «Батумелеби» об отказе на официальный запрос о доступе к информации о денежных переводах, полученных и выделенных Фондом развития Аджары.***

Журналисты не выступают напрямую истцами по двум следующим делам. Однако оба дела были инициированы Институтом Свободы, среди сотрудников которого есть журналисты, а сама организация публикует бюллетени по вопросам прав человека. Первое дело содержит информацию относительно выборов, второе дело относится к *Орхусской конвенции*.

#### ДЕЛО 4

##### ***Институт Свободы против районной избирательной комиссии № 37 в городе Ахалцихе***

Амиран Месхели, региональный представитель Института свободы, во время проведения мониторинга и сбора данных для бюллетеня «Свобода», несколько раз просил копии отчетов из избирательных участков, а также информацию о том, сколько было зарегистрировано избирателей и сколько человек проголосовало во время местных выборов, проведенных 2 июня 2002 года в областном избирательном комитете № 37 города Ахалцихе.

Глава комиссии отказалась предоставить информацию, аргументируя это тем, что согласно закону, она не обязана предоставлять информацию неправительственной организации. Повторно запросив информацию и получив отказ, Амиран Месхели 18 июня 2002 года подал иск в региональный суд. Истец попросил ответчика предоставить копии отчетов из избирательных участков и возместить 10 лари (приблизительно 5 долларов США) государственной пошлины и 150 лари (приблизительно 70 долларов США) за юридические услуги, уплаченные истцом.

16 ноября 2002 года Апелляционный суд удовлетворил иск частично: следуя решению областного суда Ахалцихе от 16 июля 2002 года и дополнительного решения от 2 августа 2002 года, он обязал районную избирательную комиссию № 37 предоставить копии списков избирателей. Истец не получил компенсации.

*Решением Кассационного суда от 29 мая 2003 года кассационная жалоба была удовлетворена.*

## ДЕЛО 5

### *Институт Свободы против представителей региональной власти в Ахалцихе*

В 2001 в регионе Ахалцихе началась эпидемия гепатита А и в октябре-ноябре достигла своего пика. Согласно официальной статистике, было инфицировано 487 человек. До распространения эпидемии местные санитарные службы проводили регулярные проверки питьевой воды и несколько раз сообщали местным властям о том, что в регионе существует серьезная угроза эпидемии. Местные власти оставили без внимания эти предупреждения и не сообщили местному населению об опасности.

Институт Свободы и местная община Ахалцихе (425 из числа инфицированных) в сотрудничестве с местной партнерской НПО «Союз демократических месхетинцев» подали коллективный иск в местный областной суд, ссылаясь на положения *Орхусской конвенции*.

Истцы потребовали компенсацию в размере 600 лари (приблизительно 290 долларов США) для каждого человека, который был инфицирован из-за загрязнения воды, что в сумме составило около 24 883 лари (приблизительно 12 190 долларов США). Согласно жалобе, ответчиком в деле был объявлен гамгеоба<sup>261</sup> Ахалцихе как единственный владелец компании «Цхалканал», ответственной за снабжение региона водой.

*В апреле 2004 года региональный суд постановил выплатить каждому инфицированному лицу денежную компенсацию в счет медицинских расходов по 150 лари (приблизительно 70 долларов США) и по 50 лари (приблизительно 20 долларов США) за моральный ущерб.*

---

<sup>261</sup> См. выше: сноска 242.

## 6. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ

*Свобода утратит свою эффективность  
если у народа не будет доступа к информации.  
Доступ к информации является основой демократии.  
Практика утаивания информации от народа  
должна контролироваться<sup>262</sup>*

Абид Хусейн,  
Специальный докладчик ООН по свободе  
выражения мнения и взглядов  
(с 1993 по 2002 гг.)

Вместе с нашими партнерскими организациями на Южном Кавказе мы провели опрос среди представителей органов государственной власти и СМИ, чтобы из первых рук получить информацию о последних тенденциях в сфере доступа СМИ к официальной информации. Результаты представлены ниже.

### 6.1 Методология опроса

Опрос был проведен в Армении, Азербайджане и Грузии в конце сентября – начале октября 2004 года методом личных интервью – «лицом к лицу». Интервью проводили совместно ARTICLE 19, региональные партнерские организации и местные социологи<sup>263</sup>, с использованием опросных листов (отдельных и для СМИ, и для должностных лиц), подготовленных ARTICLE 19<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Special Rapporteur's report to the UN Commission on Human Rights, E/CN.4/1995/32, para.35.

<sup>263</sup> Детальные результаты опроса можно получить в Центре свободы информации (Армения), Объединении журналистов Йени Несил (Азербайджан) и Институте Свободы (Грузия). Отчеты по данным опроса можно получить у сотрудников Европейской программы ARTICLE 19. Интервью проводили: сотрудники Центра свободы информации в Ереване и три региональных координатора центра (Армения), группа социологов Бакинского пресс-клуба (Азербайджан), исследовательская группа Бизнес консалтинг (Грузия).

<sup>264</sup> Приложения к этому отчету содержат диаграммы и таблицы, иллюстрирующие некоторые полученные данные. См.: приложения 1-7.

Опрос помог получить информацию по четырем основным интересующим нас сферам:

1. «Портрет» интервьюируемых – оценка профессионального опыта и социологического фона интервьюируемых;
2. Право на доступ к официальной информации – набор вопросов, позволяющих оценить, как понимают интервьюируемые право на доступ к информации и существующие правовые положения в своей стране;
3. Запросы на получение информации (*для журналистов*) и практика предоставления официальной информации (*для должностных лиц*) – чтобы понять, как журналисты запрашивают и получают информацию в государственных учреждениях и каким образом представители органов государственной власти отвечают (если отвечают) на информационные запросы и обрабатывают их;
4. Иные формы доступа к информации – вопросы доступа к собраниям, сессиям парламента и судебным заседаниям.

В опросные листы для должностных лиц был добавлен еще один раздел, чтобы оценить их отношение и понимание СМИ.

Целью опроса было исследовать, соблюдаются ли существующие законы, связанные со свободой информации во всех трех государствах Южного Кавказа, и как они соблюдаются; идентифицировать задачи, стоящие как перед СМИ, так и перед должностными лицами; определить степень знания права на свободу информации среди представителей этих групп.

Результаты опроса были использованы при разработке рекомендаций в поддержку режима свободы информации в Армении, Азербайджане и Грузии.

Всего было проинтервьюировано 105 государственных служащих и 135 представителей СМИ<sup>265</sup>. Журналисты составили большинство опрошенных представителей СМИ, так как именно они чаще всего запрашивают информацию у государственных органов.

Хотя число проинтервьюированных не очень велико и случаи взяты в основном из их личного опыта, все это позволяет составить представление о трудностях, с которыми на пути к качественной журналистике сталкиваются представители СМИ, запрашивая информацию у представителей власти.

---

<sup>265</sup> В Армении и Азербайджане – 40 представителей СМИ и 40 государственных служащих в каждом из государств; в Грузии – 55 представителей СМИ и 25 государственных служащих.

### **6.1.1 Армения**

В Армении исследования проводились в столице государства Ереване и пяти регионах, отобранных по принципу географического положения и площади: на севере – Ширак и Лори (два наиболее активных в реализации закона «О свободе информации» региона); на крайнем юге – Сюник (самый большой регион Армении); близ Еревана – Арарат; на границе с Азербайджаном – Тавуш. Исследование помогло определить, какое влияние (положительное или отрицательное) имеет географическое положение регионов и их удаленность от столицы на применение закона «О свободе информации».

Журналисты были отобраны на основании двух различных критериев: площадь региона и число СМИ в этом регионе. Из 40 проинтервьюированных представителей СМИ 23 были из Еревана и 17 из регионов. Так как Ширак, Лори и Сюник являются большими регионами, из каждого было выбрано по четыре журналиста (по 2 представителя телевидения и печатной прессы). Из региона Арарат были выбраны три журналиста (2 представителя телевидения и 1 представитель печатной прессы). Из Тавуша выбрали двух журналистов (один представлял телевидение и один – печатную прессу). Из 23 журналистов, опрошенных в Ереване, двое представляли агентства новостей, трое были из интернет-газет, остальные 18 журналистов представляли телевидение и печатные СМИ (по девять в каждой категории). Из 17 журналистов, проинтервьюированных в регионах, 9 представляли телевидение и 8 были из газет. 32.5 % опрошенных – мужчины и 67.5 % – женщины, что подтверждает доминирование женщин в медиа-среде Армении. 30 % опрошенных были в возрасте от 18 до 24 лет и 50 % – от 25 до 40 лет. Это демонстрирует еще одну тенденцию: увеличение числа молодежи в СМИ.

Государственные служащие отбирались по двум основным критериям: площадь региона и степень представительства разных уровней и ветвей власти. Из 40 опрошенных государственных служащих 19 представляли региональные власти и органы самоуправления, а 21 – Ереван, столицу Армении. Из 21 представителя власти, опрошенного в Ереване, 10 представляли государственные министерства (исполнительная ветвь власти) и 8 были из районного управления Еревана (органы самоуправления), 2 из судов первой инстанции и 1 из Национального Собрания. В число министерств, в которых проводился опрос, входили: Министерство здравоохранения, Министерство охраны природы, Министерство градостроительства, Министерство образования и науки, Министерство по труду и социальным вопросам. На региональном уровне было опрошено 19 государственных служащих: 9 из местной администрации марза (исполнительная ветвь) и 10 из муниципалитетов (органы самоуправления).

25 % всех опрошенных государственных служащих – женщины (10 государственных служащих) и 75 % – мужчины (30 государственных служащих). Это отражает общую тенденцию по приему на работу в государственные структуры в

Армении. Как в органах местного, так и государственного самоуправления большинство составляют люди старше 40 лет (они представляют 67.5 % опрошенных)<sup>266</sup>.

### **6.1.2 Азербайджан**

Интервью были проведены в столице страны Баку и трех больших городах: Гянджа (второй по величине город в Азербайджане), Мингечевир (индустриальный центр на западе страны) и Масаллы (районный центр на юге страны). Согласно Объединению журналистов Йени Несил, большинство функционирующих СМИ сконцентрировано в этих регионах.

Целевые группы были отобраны методом случайной выборки. Представители СМИ выбирались на основе статистических данных, предоставленных Советом прессы, а представители власти – на основе статистических данных пятилетней давности, источником которых являлось государственное статистическое агентство.

Опрашивались представители как электронных, так и печатных СМИ. В отличие от Армении, в Азербайджане среди опрошенных представителей СМИ преобладали мужчины: 29 мужчин (72.5 % опрошенных) и 11 женщин (27.5 % опрошенных). Подобно Армении, среди опрошенных много молодежи: 25 журналистов – в возрасте от 25 до 40 лет (62.5 % опрошенных), 3 журналиста – в возрасте от 18 до 24 (7.5 % опрошенных).

Среди опрошенных государственных служащих были депутаты парламента Азербайджана, сотрудники Министерства образования, Министерства культуры, Министерства экономического развития, Министерства сельского хозяйства, Министерства налогов, Министерства внутренних дел, банков, службы Омбудсмана и исполнительной власти на местах. Возраст 50 % опрошенных должностных лиц – 40 лет и выше; 18 человек были в возрасте от 25 до 40 лет (45 % опрошенных). Большинство опрошенных государственных служащих составили мужчины (26 человек). Среди 40 опрошенных представителей власти 14 были руководящими чиновниками, 20 – рядовыми служащими, двое были членами парламента, двое – работниками аппарата парламента и двое – судьями.

### **6.1.3 Грузия**

В Грузии опрос проводился в столице государства Тбилиси и в трех регионах: Имерети, Аджара и Кахети. Было проинтервьюировано 55 представителей СМИ и 25 представителей власти. Из 55 опрошенных представителей СМИ 40 были из столицы страны Тбилиси (72.7 % опрошенных) и 15 были из регионов (27.3 % опрошенных).

---

<sup>266</sup> 30 % опрошенных были в возрасте от 25 до 40-лет, и только один человек был моложе 25 лет.

СМИ включали телевизионные компании и газеты. Радио и агентства новостей не были включены в опрос, так как они передают в основном развлекательные программы и освещают официальные события, такие как пресс-конференции или открытые общественные мероприятия, следовательно, редко посылают официальные запросы на получение информации или никогда не посылают их.

В Тбилиси были опрошены представители четырех главных национальных телекомпаний, две из которых вещают на всю страну – Первый канал государственного телевидения и Имеди ТВ. Было опрошено также по одному представителю из трех региональных телекомпаний.

Газеты в Тбилиси были выбраны в соответствии с их рейтингами и популярностью. В Тбилиси – три ежедневные газеты и два еженедельника; в каждом из трех регионов Грузии – по одной газете.

Так же как в Армении, среди представителей СМИ Грузии преобладают женщины (65 % опрошенных) и молодые журналисты – 38 человек (69.1 % опрошенных) в возрасте от 25 до 40 лет и 13 человек (23.6 % опрошенных) в возрасте от 18 до 24 лет.

В Тбилиси было опрошено 25 государственных служащих. Они представляли следующие организации: Министерство безопасности, Министерство обороны, Министерство внутренних дел, Верховный суд, Государственную канцелярию, парламент Грузии, мэрию и другие государственные ведомства. Подобно Армении и Азербайджану, среди опрошенных государственных служащих Грузии большинство составляют женщины (76 %), а так же те, кому от 25 до 40 лет (20 государственных служащих или 80 %). Таким образом, в Грузии (как до, так и после «революции роз») среди государственных служащих преобладают женщины и молодежь.

## **6.2 Результаты опроса**

### **6.2.1 СМИ**

#### **а) «Портрет» опрошенных журналистов**

Большинство опрошенных журналистов имели многолетний профессиональный стаж. Например:

- В Армении 27.5 % опрошенных имели 10 или более лет журналистского стажа; лишь у 7.5 % опрошенных опыт профессиональной журналистской работы был менее одного года.
- В Азербайджане 37.5 % опрошенных имели более 10 лет журналистского стажа, 27.5 % опрошенных имели от 6 до 10 лет профессионального опыта работы и 22.5 % работали в СМИ от 3 до 5 лет.

- В Грузии 28.1 % опрошенных имели более 10 лет журналистского стажа, 31.2 % опрошенных имели от 6 до 10 лет журналистского стажа; и 28.1 % – от 3 до 5 лет стажа работы в СМИ.

Среди опрошенных представителей СМИ мало кто имел специализированное образование: в основном преобладали экономисты, филологи, специалисты по международным отношениям, юристы. Например, 32.5 % журналистов, опрошенных в Армении, по образованию филологи. В Азербайджане лишь 37.5 % опрошенных имели журналистское образование, а 17.5 % были филологами. В Грузии 41.7 % опрошенных получили журналистское образование; как и в Азербайджане, вторая по величине группа – филологи (16.7 %).

Лишь 7.5 % журналистов в Армении отметили, что они пишут на разные темы, тогда как большинство опрошенных работают над несколькими проблемами, иногда совершенно не связанными друг с другом (например, искусство и правовая система). В Армении 10 % опрошенных занимаются журналистскими расследованиями. Большинство грузинских журналистов работает над тематическими проблемами, включая политику (54.5 % журналистов), экономику (32.7 % журналистов), социальные вопросы (16.4% журналистов) и журналистские расследования (16.4% журналистов). В Азербайджане политика наиболее популярна среди СМИ Баку – 30 % (12 журналистов), а на местном уровне 27.5 % (11 журналистов) опрошенных пишут о социальных вопросах<sup>267</sup>.

Представители СМИ во всех трех государствах в качестве источников информации часто используют НПО (47.5 % опрошенных в Армении и Азербайджане, 63.6 % в Грузии). Тем не менее, большая часть представителей СМИ в Армении, Азербайджане и Грузии заявляет, что 2 основных источника информации для них – официальные инстанции и личные связи в официальных инстанциях (89.1 % и 69.1% в Грузии, 70 % и 32.5 % в Азербайджане, 85 % и 72 % в Армении). Принятым источником информации также были названы эксперты: 52.5 % опрошенных представителей СМИ в Азербайджане, 72.7 % в Грузии и 67 % в Армении сказали, что регулярно берут интервью у экспертов.

Среди наименее используемых источников информации в Азербайджане и Грузии – интернет. В Армении, наоборот, 62.5 % опрошенных (25 представителей СМИ), работая над материалом о деятельности органов государственной власти, пользуются информацией из интернета. Результаты опроса в Армении оказались довольно неожиданными, так как не все органы государственной власти имеют официальные веб-сайты, а существующие веб-сайты не обновляются регулярно и/или не имеют даже

---

<sup>267</sup> Согласно опросу, эта тенденция объясняется низким уровнем жизни в регионе: в центре внимания СМИ оказываются социальные проблемы. Причиной может быть и большой риск, которому подвергаются журналисты, освещая политические темы, – в особенности на местном уровне.



основной контактной информации. Такая же ситуация в Азербайджане и Грузии. Только 1.8 % представителей СМИ в Грузии заявили, что используют интернет, а в Азербайджане – только 2.5%.

## **б) Право на доступ к официальной информации**

### **Армения**

Результаты опроса в Армении показывают, что хотя журналисты жалуются на недостаточный доступ к официальной информации, они сами не вполне знакомы с правовыми гарантиями доступа к информации, особенно с законом «О свободе информации» и его положениями.

Три четверти опрошенных знали о праве журналистов на получение официальной информации. 77.5 % опрошенных отметили, что это право принадлежит каждому человеку. Согласно опросам, журналисты в регионах лучше информированы о законе «О свободе информации», чем их коллеги в Ереване<sup>268</sup>. Хотя представители СМИ знают о его существовании (82.5 % опрошенных сказали, что читали новый закон «О свободе информации», 10 % отметили, что слышали о нем), они не используют его. Все опрошенные представители СМИ согласны с тем, что закон «О свободе информации» должен лучше применяться на практике. Примечательно, что 70 % опрошенных заявили, что новый закон «О свободе информации» улучшит ситуацию с доступом к официальной информации в Армении.

Один из журналистов «*Айкакан жаманак*» с гордостью сказал интервьюерам, что всегда носит с собой закон «О свободе информации».

Тем не менее, как замечено Центром свободы информации, некоторые журналисты не отличают закон «О свободе информации» от закона «О массовой информации».

В то время как 33 представителя СМИ (82.5 %) заявили, что ссылаются на определенное законодательство, когда запрашивают информацию, только 14 журналистов (35 %) отметили, что ссылаются на закон «О свободе информации», когда запрашивают информацию в государственных учреждениях. Это объясняется отсутствием доверия к органам государственной власти и чрезвычайной бюрократичностью и длительностью процедур предоставления информации.

---

<sup>268</sup> Лишь один журналист из Еревана отметил закон «О свободе информации».

Представители СМИ подчеркивали важность соблюдения закона «О свободе информации» должностными лицами.

Журналист, запрашивая информацию, сослался на закон «О свободе информации». Однако региональный губернатор Ширака отказался предоставить информацию и потребовал, чтобы журналист немедленно покинул помещение.

Только 19 из 40 проинтервьюированных представителей СМИ сказали, что ссылаются на закон «Об архивных данных» при запрашивании информации. Остальные журналисты отметили, что они не знают о существовании такого закона или не знакомы с его положениями.

Хотя Армения ратифицировала *Орхусскую конвенцию* в 2001 году и этот факт (также как и положения *Конвенции*) широко освещался в армянских СМИ, лишь 16 из 40 представителей СМИ сказали, что знакомы с ней; лишь один журналист из региона отметил, что знаком с *Орхусской конвенцией*<sup>269</sup>.

## Азербайджан

Большая часть представителей СМИ Азербайджана (38 представителей СМИ или 95 %) сказали, что они имеют право на доступ к официальной информации, основываясь на законе «О средствах массовой информации». 70 % представителей СМИ заявили, что они должны получать информацию в первую очередь, для того чтобы обеспечивать ее широкое распространение. Хотя в Азербайджане не принят всесторонний закон «О свободе информации» и его заменяет закон советского образца, который провозглашает гарантии, но не предлагает механизмы для их обеспечения, 80 % опрошенных представителей СМИ заявили, что ссылаются на него при запросе официальной информации. 57.5 % верят, что ситуация улучшится, когда будет принят новый закон «О свободе информации»; 60 % опрошенных сказали, что знакомы с законопроектом.

Лишь 20 % опрошенных представителей СМИ знакомы с *Орхусской конвенцией*, 10 % основываются на ее положениях в своей профессиональной деятельности<sup>270</sup>. Приходится предположить, что в Азербайджане либо не существует проблем, связанных с защитой окружающей среды, либо (что более вероятно) не была проведена достаточная

---

<sup>269</sup> Только 4 из 16 представителей СМИ, которые знали о *Конвенции*, сказали, что ссылаются на ее положения при запрашивании информации.

<sup>270</sup> Интервьюеры сказали, что только один респондент смог привести пример использования *Орхусской конвенции* на практике.

работа по содействию имплементации *Орхусской конвенции* (включая плохую информированность общественности).

## Грузия

Все опрошенные в Грузии представители СМИ заявили, что законодательство обязывает органы государственной власти предоставлять информацию, 100 % опрошенных представителей власти согласны с ними.

54 % представителей СМИ сказали, что они должны иметь преимущество перед другими представителями общественности при доступе к официальной информации, в то время как остальные 46 % признали, что это право каждого человека. 72 % представителей власти сказали, что СМИ не должны иметь преимущества при обнародовании информации.

Хотя третья глава Общего административного кодекса Грузии, посвященная свободе информации, является первым законодательным положением такого рода на Южном Кавказе, лишь 78 % опрошенных ссылаются на ее положения в информационных запросах. 73.5 % предпочитают ссылаться на Конституцию. Несмотря на это, 56 % согласны с тем, что эта глава улучшила ситуацию с доступом к официальной информации в Грузии, и 84 % сказали, что глава о свободе информации сделала информацию более доступной.

49 % респондентов сказали, что недавно принятый закон «О свободе слова» не помог облегчить доступ к официальной информации.

Так же как и в Армении, большинство представителей СМИ (68.5 %) не были знакомы с положениями *Орхусской конвенции*. 68 % ответили, что никогда не ссылаются в своей работе на положения этой конвенции.

Несколько респондентов отметили, что информацию о состоянии окружающей среды легче получить, если она не относится к международным соглашениям. К примеру, трудно получить информацию о трубопроводе Баку-Тбилиси-Джейхан.

## в) Запросы официальной информации

По общему мнению представителей СМИ во всех трех государствах ситуация с доступом к официальной информации далека от того, чтобы считаться удовлетворительной. Среди главных препятствий они отметили:

- отсутствие соответствующих механизмов и процедур (65 % респондентов в Армении, 67.5 % – в Азербайджане, 63 % – в Грузии);

- недостаточное знание своих законных прав среди представителей СМИ о доступе к информации (62.5 % – в Армении, 32.5 % – в Азербайджане, 33.3 % – в Грузии);
- старый тип мышления и установки должностных лиц (50 % – в Армении, 70 % – в Азербайджане, 48.8 % – в Грузии);
- отсутствие соответствующих законов (17.5 % – в Армении, 17.5 % – в Азербайджане, 14.8 % – в Грузии);
- представители СМИ не используют право на доступ к информации (40 % респондентов в Армении и 12.5 % – в Азербайджане. В Грузии 16.7% опрошенных не используют это право из-за самоцензуры).

Несмотря на всеобщее признание права каждого человека на доступ к информации, получить информацию у должностных лиц на практике легче представителю СМИ, нежели простому гражданину. Частично это объясняется стремлением представителей власти использовать исключительно СМИ для информирования общественности о государственной политике и обнародования любой официальной информации. Такая практика существовала в Советском Союзе и была унаследована органами государственной власти в новых независимых государствах<sup>271</sup>. Убеждение, что представителям СМИ легче получить информацию, чем простым гражданам существует во всех трех государствах: 80 % респондентов в Армении, 95 % – в Азербайджане и 96 % – в Грузии отметили это.

Тот факт, что при советском режиме СМИ находились в привилегированном положении в вопросах распространения государственной идеологии, объясняет, почему многие из опрошенных журналистов полагают, что эта привилегия должна оставаться за ними, когда речь идет о доступе к официальной информации.

Большинство опрошенных журналистов в Грузии и Азербайджане полагают, что им должен принадлежать приоритет в получении доступа к официальной информации, по сравнению с другими представителями общественности (54 % – в Грузии и 70 % – в Азербайджане). Тем не менее, в Армении 77.5% опрошенных были против предоставления журналистам привилегий и подчеркнули, что право на доступ к официальной информации принадлежит каждому человеку.

Лучшее понимание концепции свободы информации среди журналистов Армении показывает, что проводимая НПО работа по ознакомлению общественности с недавно принятым законом «О свободе информации» имела результат.

В числе государственных учреждений, доступ в которые наиболее затруднен, представители СМИ в Армении назвали Министерство здравоохранения, Министерство

---

<sup>271</sup> Государства, возникшие после распада Советского Союза в 1991 году.

культуры, Министерство образования и науки, прокуратуры различных уровней, полицию, службы национальной безопасности, Национальный банк, суды, таможенные службы, а также два местных муниципалитета (Ванадзор и Ереван). В Грузии в список вошли Министерство обороны, Министерство государственной безопасности, отдел разведывательной службы, генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, прокуратура Аджары, Министерство внутренних дел Аджары, и Совет министров Аджары.

Например, журналистам зачастую не разрешается входить в здание прокуратуры; Совет министров Аджары, а также Фонд развития Аджары предоставляют информацию только с одобрения главы Совета министров.

В Азербайджане представители СМИ отметили в числе государственных учреждений, в которые доступ затруднен, прокуратуру, полицию, суды, Министерство финансов и Министерство обороны.

Многие опрошенные журналисты считают, что секретность государственных органов можно преодолеть благодаря профессионализму журналиста или личным связям.

Представители СМИ во всех трех государствах установили, что показателями открытости и прозрачности органов государственной власти являются: эффективные механизмы и процедуры (включая обученный персонал, неограниченный доступ в здания и содержание архивов для хранения информации в хорошем состоянии), неограниченный доступ к интернету и качественное оборудование. В Армении этим критериям отвечают отдельные муниципалитеты и офисы региональных губернаторов; в этот список вошли правительство и Национальное Собрание Республики Армения (главным образом благодаря недавно открытым и профессионально выглядящим веб-сайтам<sup>272</sup>). В Азербайджане в этот список были включены: администрация президента, Министерство образования, Министерство иностранных дел и Министерство обороны. Респонденты, однако, объяснили, что личные связи журналистов и СМИ облегчают доступ к официальной информации в этих учреждениях. Согласно представителям СМИ, опрошенным в Грузии, показательными органами государственной власти являются Министерство образования, Министерство экономики и развития, парламент Грузии, Министерство энергетики, Верховный суд Аджары, мэрия Тбилиси, гамгеоба<sup>273</sup> города Телави и региональные администрации Имерети, Кутаиси, Кахети.

Опрос показал, что в Азербайджане есть три типа вопросов, по которым легко получить информацию. Это социальные вопросы (55 % респондентов), вопросы, связанные с экологией (50 % респондентов) и беженцами (57.5 % респондентов).

<sup>272</sup> См.: <http://www.gov.am>; <http://www.parliament.am>

<sup>273</sup> См. выше: сноска 242.

Журналист из Масаллы рассказал, что Министерство экологии предоставило все запрошенные материалы, когда он работал над статьей о вырубках леса; журналист из Баку отметил, что он посылал запросы в Министерство иностранных дел почти каждую неделю и редко когда получал полную информацию по ним.

В Армении этот список включает социальные вопросы (70 % респондентов), здравоохранение (55 % респондентов) и информацию, связанную с проблемами женщин (50 % респондентов)<sup>274</sup>. Согласно представителям СМИ Грузии, это информация по вопросам судопроизводства (38.9% респондентов), информация по этническим меньшинствам (35.2% респондентов) и информация, связанная с проблемами женщин (40.7% респондентов)<sup>275</sup>.

Главные три «закрытые» тематические области в Армении включают в себя военную / оборонную информацию (60 % респондентов), информацию о криминальной / полицейской хронике (57.5 % респондентов) и информацию о коррупции (52.5 % респондентов). В Азербайджане эти области включают военную / оборонную информацию (67.5 % респондентов), информацию о коррупции (70 % респондентов); информацию по вопросам разрешения конфликтов (50 % респондентов)<sup>276</sup>. В Грузии – в список вошли военные / оборонные вопросы (70.9 % респондентов), внутренняя политика (40 % респондентов) и иностранные дела (34.5 % респондентов)<sup>277</sup>.

- Министерство по управлению государственным имуществом Грузии отказалось предоставить информацию о зарплатах представителей совещательных органов.
- Национальный банк Грузии отказался предоставить информацию о финансовых кредитах, выделенных по приказу находившегося в то время у власти президента Шеварднадзе.
- Журналист из Масаллы не мог получить информацию о бюджетных фондах, выделенных одной из районных школ.

---

<sup>274</sup> 19 респондентов (или 47.5%) сказали, что статистические данные предоставляются легко.

<sup>275</sup> 25.9 % респондентов сказали, что информация о беженцах предоставляется легко. (При этом не делаются различия в определении беженцев и перемещенных лиц: термин «беженцы» часто используется для определения обеих категорий). Статистические данные отмечены как наиболее доступный вид информации (20.4% респондентов).

<sup>276</sup> Один журналист отметил, что Министерство обороны отвечает на каждый запрос, не подпадающий под разряд военной тайны. 55 % респондентов в Азербайджане сказали, что статистические данные получить трудно.

<sup>277</sup> Информация о коррупции была признана частично доступной и частично сложной в получении. Одни считают, что информацию о коррупции получить легко (29.6 % респондентов), а другие (29.1% респондентов), наоборот, считают ее труднодоступной.

- Редактор из Баку сказал, что ни один из государственных органов не ответил на его запросы, связанные с проблемой коррупции.

Должностные лица часто спрашивают о причинах, по которым журналисты запрашивают конкретную информацию.

- Например, официальный представитель Министерства здравоохранения Армении отказался предоставить информацию журналисту на основании того, что ему не известно, как будет использована запрошенная информация.
- Министерство финансов Грузии предоставляет информацию при условии, что финансовая информация о налогоплательщике не будет использована против него самого.

60 % респондентов в Азербайджане заявили, что представители власти спрашивали о причинах, по которым запрашивается данная информация, и требовали предъявить журналистские удостоверения<sup>278</sup>. В Грузии 29 % респондентов сказали, что представители государственных органов не просили обоснования, когда у них запрашивалась информация, однако 66 % дали положительный ответ на этот вопрос. 55 % журналистов сказали, что у них не спрашивали журналистских удостоверений.

Часто представители власти применяют тактику задержек и проволочек.

Мэрия Еревана обратилась к журналисту интернет-издания «Хетк» с просьбой уточнить, о чем именно был его запрос, через 40 дней после того, как запрос был подан.

В результате такого подхода к предоставлению информации она, как правило, теряет оперативную ценность. Поэтому журналисты часто отказываются запрашивать информацию у органов государственной власти.

*Основания отказов* различны и порой абсурдны.

Министр культуры отказался предоставить информацию армянскому журналисту, сказав, что еще не исполнилось 100 дней со дня, когда он вступил в должность.

---

<sup>278</sup> Так как оппозиционные журналисты в Азербайджане часто преследуются со стороны властей по политическим причинам, и число людей, причисляющих себя к журналистам, растет, Совет прессы Азербайджана договорился с органами государственной власти, что всем профессиональным журналистам будут выданы журналистские удостоверения.

Однако продолжительность нахождения в должности никак не может влиять на обязанность государственных служащих предоставлять информацию.

Сотрудник Министерства здравоохранения Республики Армения отказался предоставить информацию журналисту, мотивируя это тем, что не знает, как эта информация будет использована в дальнейшем.

В Армении 57.5 % опрошенных журналистов заявили, что иногда должностные лица предоставляли ложную информацию.

- Журналист ванадзорского телевидения сообщил, что он сверяет информацию из ложного и достоверного источников, организовывая встречи людей, предоставивших информацию.
- Журналист информационного агентства Арминфо решил использовать ложную информацию и опубликовать ее, но со ссылкой на источник.
- Журналистка еженедельной газеты «*Еркир*» сказала, что она опубликовала достоверную информацию одновременно с ложной, которую ей предоставил отдел по связям с общественностью при прокуратуре.

В Азербайджане 32.5 % опрошенных журналистов (13 человек) сказали, что перестали обращаться к тем представителям государственных органов, которые предоставляли ложную информацию. В сравнении с двумя другими государствами в Грузии ситуация несколько иная: 74 % опрошенных представителей СМИ утверждали, что должностные лица ни разу не предоставляли им ложной информации. Журналисты отметили, что государственные служащие или вообще не предоставляют информацию, или, если предоставляют, то достоверную.

15 % опрошенных журналистов в Армении отметили, что фактор аккредитации, препятствует доступу к официальной информации. 7.5 % журналистов в Азербайджане сказали, что после приостановления их аккредитации, они не могли получить доступ к сессиям парламента, заседаниям органов государственной власти и/или судебным заседаниям.

- Журналист ежедневной газеты в Баку отметил, что ему запретили посещать открытые заседания в администрации президента, так как он опубликовал ряд статей, критикующих государственных служащих.



- Другой журналист из Азербайджана сказал, что в одном из районов местные органы власти приостановили его аккредитацию и не позволили присутствовать на встрече президента Азербайджана с местной общественностью.

В Грузии 89 % опрошенных сказали, что их ни разу не лишали аккредитации.

В Армении 60 % журналистов (24 человека) обнародовали факт отказа, тогда как 42.5 % (17 человек) сказали, что пробовали получить информацию другими возможными способами. Лишь 2 из 40 опрошенных журналистов (5 % опрошенных) сказали, что обращались в суд. Получив отказ, СМИ Азербайджана использовали все возможные средства для получения информации (60 %) или опубликовывали факт отказа (55 %). Лишь один журналист сказал, что обращался в суд. Так же как и их коллеги в Армении и Азербайджане, многие грузинские журналисты заявили, что они получали отказы (63 %) и использовали иные возможные источники (58.7 %). Только шестеро (13 %) сказали, что обращались в суд. Нежелание обращаться в суд демонстрирует неверие в его справедливость. Продолжительность судебных процедур приводит к тому, что информация устаревает.

#### **г) Иные формы доступа к официальной информации**

Представителей СМИ попросили оценить возможность доступа к судебным слушаниям, сессиям парламента, заседаниям правительства страны и местной власти.

Во всех трех странах судебные заседания получили достаточно высокий рейтинг – их признали полностью доступными 42.5 % опрошенных в Армении, 47.5 % опрошенных в Азербайджане и 47.3 % – в Грузии. 70.9 % опрошенных в Грузии отметили, что на заседания парламента легко получить доступ; в Армении и Азербайджане цифры оказались ниже – лишь 20 % опрошенных в Армении и 42.5 % – в Азербайджане сказали, что имеют к ним полный доступ. 65 % респондентов в Азербайджане и 60 % – в Армении сказали, что легко получают доступ к заседаниям местных органов самоуправления. В Грузии 45.5 % опрошенных сказали, что имеют полный доступ к заседаниям местных органов власти. Заседания национальных органов власти получили достаточно низкую оценку во всех трех государствах. В Армении только 27.5 % опрошенных сообщили, что имели к ним полный доступ. Это можно объяснить обязательной аккредитацией участников общественных собраний национального правительства. В Азербайджане 40 % проинтервьюированных представителей СМИ сказали, что у них был полный доступ к общественным собраниям национального правительства. В Грузии число тех, кто сообщил о полном доступе к общественным собраниям национального правительства, ниже – 10.9 % опрошенных.

## **6.2.2 Представители власти**

### **а) «Портрет» опрошенных представителей власти**

Интерес представляют данные о возрасте и поле представителей власти.

В то время как в Армении и Азербайджане в государственных органах доминируют мужчины (75 % опрошенных в Армении и 65 % – в Азербайджане), в Грузии эта цифра составила 76 % в пользу женщин. В структурах власти Грузии большинство составляют служащие в возрасте от 25 до 40 лет (в Армении – 30 %, в Азербайджане – 45 %). Во всех трех странах большинство опрошенных государственных служащих работают в структурах власти от 6 до 10 лет и больше (52 % – в Грузии, 62.5 % – в Азербайджане и 65 % – в Армении).

### **б) Право на доступ к официальной информации**

В Грузии все опрошенные государственные служащие (100 % респондентов) признали, что органы государственной власти обязаны обнародовать официальную информацию.

Важно, что большинство респондентов в Азербайджане согласны с тем, что деятельность органов государственной власти должна быть прозрачной (87.5 % опрошенных государственных служащих). Лишь трое не согласились с этим, сказав, что информация может быть обнародована по усмотрению самих органов государственной власти, так как определенные типы информации могут причинить вред государству.

В целом, должностные лица во всех трех странах удовлетворены или частично удовлетворены тем, как СМИ используют информацию. 76 % (частично удовлетворены) и 20 % (удовлетворены) в Грузии; 47.5 % (удовлетворены) и 5 % (не удовлетворены) в Армении, и 27.5 % (удовлетворены) и 52.5 % (частично удовлетворены) в Азербайджане. Представители власти в Азербайджане отметили, что часто СМИ публикуют искаженную информацию и/или информацию, отражающую политические взгляды своих хозяев. Служащий отдела по связям с общественностью Министерства охраны природы Армении отметил, что СМИ ищут сенсационные новости или скандалы и, следовательно, проблемы окружающей среды их не интересуют.

В Армении и Азербайджане опрошенные государственные служащие заявили, что СМИ должны иметь больше прав и привилегий в получении официальной информации в сравнении с рядовыми гражданами (42.5 % – в Армении и 70 % – в Азербайджане). Однако 72 % государственных служащих Грузии высказались против таких привилегий, сославшись в подтверждение своих слов на конституционное положение, гарантирующее равное право на доступ к информации для всех граждан. По их словам в некоторых

случаях явная поддержка прав представителей СМИ на доступ к официальной информации приводит к дискриминации в отношении других граждан.

- Например, Центр свободы информации в Армении отметил, что представитель одного из судов в Ереване высказал предположение, будто рядовые граждане не имеют права знать, какая информация была предоставлена СМИ<sup>279</sup>.
- В ходе интервью один из представителей Министерства градостроительства выразил мнение, что нужно разграничивать профессиональных журналистов и непрофессиональных, а не СМИ и рядовых граждан.

Хотя закон «О свободе информации» в Армении был принят недавно и реализуется медленно, 75 % опрошенных государственных служащих знали о его существовании, и лишь 10 % (4 человека) заявили, что в стране нет такого закона. В Армении региональные чиновники лучше знакомы с законом «О свободе информации», нежели их коллеги на национальном уровне: все 19 опрошенных представителей региональной власти знали о законе. Однако лишь 50 % были знакомы с его содержанием, а 32.5 % сказали, что они не знают положений закона «О свободе информации».

- Представители Министерства здравоохранения отметили, что закон «О свободе информации» пока не способствует улучшению взаимоотношений между властями и СМИ и что он плохо исполняется.
- Представитель Национального Собрания сказал, что закон «О свободе информации» будет исполняться лишь после внесения соответствующих поправок.

92 % государственных служащих, опрошенных в Грузии, знали о существовании закона «О свободе информации». Более того, большая часть государственных служащих (84 %) заявила, что наличие отдельной главы «О свободе информации» в Общем административном кодексе содействует доступу СМИ к информации, так как в ней определены процедуры и временные рамки ответов на запросы, уточнены типы информации с неограниченным доступом и отмечено право обращаться в суд в случае отказа. 22 % государственных служащих сказали, что они ссылаются на закон «О свободе информации» в ответах на запросы. 79 % опрошенных государственных служащих сказали, что недавно принятый закон «О свободе слова» облегчил доступ СМИ к официальной информации.

В Азербайджане 72.5 % государственных служащих знали о существующем законе «О свободе информации». 75 % должностных лиц отметили, что принятие нового всестороннего закона «О свободе информации» улучшит доступ к официальной

---

<sup>279</sup> Тот же государственный служащий не знал о существовании закона «О свободе информации».

информации в Азербайджане. Они отметили, что новый закон приведет законодательное поле Азербайджана в соответствие с обязательствами страны перед Советом Европы, будет более четким и создаст механизмы, способствующие повышению ответственности органов государственной власти. 75 % респондентов добавили, что закон «О средствах массовой информации» способствует доступу к официальной информации и что это – один из самых либеральных законов страны.

Уровень знания положений *Орхусской конвенции* невысок. Лишь 17.5 % опрошенных государственных служащих в Армении знали о Конвенции. О применении ее положений заявили двое из четырех государственных служащих – представителей Министерства охраны природы. В Азербайджане 20 % государственных служащих знали о существовании Конвенции. 17.5 % заявили, что предоставляют информацию в соответствии с ее положениями. Лучше всего обстоят дела в Грузии, где 52 % респондентов знали об *Орхусской конвенции*, однако лишь 10 % отметили, что во время работы основываются на ее положениях.

### **в) Практика предоставления официальной информации**

77.5 % опрошенных государственных служащих Армении отметили СМИ как наиболее быстрый и эффективный способ обнародования официальной информации. Региональные власти отдают предпочтение телевидению, имеющему большое влияние на общественное мнение. Вторым по эффективности каналом распространения информации являются пресс-конференции. За них высказались 45 % государственных служащих. Веб-сайты и официальные бюллетени пользуются в Армении почти таким же успехом: веб-сайты поддерживают 32.5 % респондентов, а бюллетени – 30 %.

В Азербайджане средства массовой информации получили самую высокую оценку – 67.5 % респондентов считают, что информация лучше всего распространяется через СМИ; на втором месте – официальные веб-сайты (57.5 % респондентов) и на третьем – пресс-конференции (40 % респондентов).

В Грузии веб-сайты считаются самым эффективным средством распространения информации (28 % респондентов), далее следуют пресс-конференции (24 % респондентов). Ответы на информационные запросы и СМИ находятся на одном уровне – по 18 % респондентов.

Хотя интернет на Южном Кавказе не используется широко из-за финансовых трудностей (особенно в регионах) и многие властные структуры либо не имеют своих веб-сайтов, либо редко обновляют их, – государственные служащие Грузии и Азербайджана дали интернету довольно высокую оценку: 28 % в Грузии, 57.5 % в Азербайджане и 32.5 % в Армении.

Процедуры и механизмы ответов на информационные запросы должны быть улучшены и/или изменены во всех трех странах.

Так как все письменные запросы, адресованные министерствам Армении, вносятся в единый реестр, трудно определить, какое их число поступило от СМИ. Хотя в законе «О свободе информации» указан пятидневный срок для ответа на запросы, органы государственной власти часто используют 15-дневный срок, указанный в предыдущем законе. Согласно мониторингу, проведенному Центром свободы информации, несколько министерств имеют информационные центры для СМИ, оснащенные необходимыми техническими средствами (например, Министерство здравоохранения и Министерство охраны природы). Среди региональных органов власти лучше всего дела обстоят в марзах Лори и Ширак.

В Азербайджане по 32.5 % респондентов отметили, что поступившие запросы не всегда регистрируются. 14 респондентов сказали, что они ежемесячно получают один или два запроса от журналистов. 30 % государственных служащих сказали, что в их учреждениях существуют механизмы и процедуры для ответов на информационные запросы, а 35 % отметили отсутствие таковых. Среди положительных примеров – наличие пресс-служб и отделов по связям с общественностью. Два респондента отметили, что в их учреждениях есть часы приема граждан. Один из государственных служащих сказал, что официальная информация регулярно распространяется через пресс-релизы.

70.8 % должностных лиц Грузии отметили, что они регистрируют поступившие запросы, хотя лишь 44 % смогли привести конкретные цифры (56 % отказались отвечать на этот вопрос). 92 % учреждений в Грузии подтвердили наличие необходимых механизмов и процедур для ответа на информационные запросы. Среди них – часы приема граждан, ответственные за предоставление информации чиновники, постоянно обновляющиеся архивы и реестры, а также формы информационных запросов.

Согласно опрошенным должностным лицам Азербайджана, информация о природных катастрофах, авариях и проблемах экологии должна быть опубликована немедленно, тогда как информация, связанная с разными категориями тайн (государственная, военная тайна, вопросы национальной безопасности) не подлежит безусловному разглашению. 62.5 % респондентов сказали, что они отказываются предоставлять информацию, относящуюся к государственной тайне, но при этом объясняют причину своего отказа. 47.5 % государственных служащих в таких случаях не выдают даже части информации. 55 % респондентов сказали, что они сообщают о причинах отказа в предоставлении любой информации. Например, судья отказался раскрыть информацию об усыновлении и объяснил причину журналисту. Два респондента отказались раскрыть информацию о законопроекте, находящемся на рассмотрении в парламенте. Официальный представитель одного из местных муниципалитетов вспомнил,

что он как-то отказался выдать информацию журналисту, потому что счел его некомпетентным в этой области. Важно заметить, что лишь один из респондентов заявил, что готов раскрыть конфиденциальную информацию СМИ, если она представляет общественный и государственный интерес.

В настоящее время старые традиции секретности преобладают даже после смены политического режима в Грузии. 96 % респондентов сказали, что они не раскроют конфиденциальную информацию СМИ в кризисной ситуации. Согласно опрошенным государственным служащим, незамедлительно может быть обнаружена следующая информация:

- вся общественно важная информация, которая не включает личную, государственную или коммерческую тайны;
- информация по правам человека;
- информация о безопасности граждан, эпидемиях и о других важных проблемах.

К информации, которая не может быть обнаружена, относятся:

- информация, содержащая личную, коммерческую и государственную тайны;
- стратегическая военная информация; информация, которая может нанести социальный или моральный ущерб;
- информация, которая может поставить под угрозу целостность государства и личную безопасность граждан;
- информация, связанная с предполагаемым исходом определенных судебных дел;
- непроверенная информация.

Опрошенные государственные служащие Армении признали необходимость получения позволения вышестоящих чиновников на предоставление секретной информации СМИ и единогласно заявили, что в интересах защиты общества и государства секретная информация не должна раскрываться. Обсуждая ограничения права на доступ к официальной информации, ни один из государственных служащих Армении не коснулся вопроса защиты частной жизни людей. Интересно, что среди препятствий, ограничивающих доступ СМИ к официальной информации, указывалась нехватка соответствующих механизмов и процедур (так думают 30 государственных служащих, или 75 % респондентов), а также низкий профессиональный уровень журналистов (это мнение пяти государственных служащих, или 12.5 % респондентов) в Армении. Основными препятствиями в Азербайджане называли отсутствие соответствующих механизмов и процедур (60 %, или 24 респондента). 5 государственных служащих отметили, что СМИ нужно поднять уровень своего профессионализма. В Грузии такие

причины включали отсутствие процедур (28.6 % респондентов), отсутствие в медиа-среде знания о правах журналистов (23.8 % респондентов); только один из опрошенных чиновников считает, что журналисты необъективно подают информацию.

### **г) Иные формы доступа к официальной информации**

Во всех трех странах и журналисты, и государственные служащие одинаково оценили ситуацию с доступом к заседаниям суда, сессиям парламента, заседаниям правительства и местных органов власти.

Должностным лицам был задан вопрос, открыты ли для СМИ заседания местных органов власти, судов, национальных правительств и парламентов. В Армении на первом месте оказались заседания местной власти – 70 % опрошенных заявили о полном доступе и 30 % – о частичном. На последнем месте – заседания судов (52.5 % отметили лишь частичный доступ и 7.5 % отметили его отсутствие). В Грузии лучше всего дела обстояли с сессиями парламента (72 % опрошенных отметили, что имеют к ним полный доступ), а хуже всего – с заседаниями правительства (лишь 16 % сказали, что к ним возможен полный доступ). В Азербайджане государственные служащие отметили отсутствие каких-либо проблем с доступом, хотя 52.5 % респондентов отметили, что судебные заседания лишь частично доступны для журналистов.

## **6.3 Некоторые выводы социологического опроса**

Доступ к официальной информации продолжает быть источником больших проблем для СМИ во всех трех странах Южного Кавказа.

Хотя представители власти признали, что в их служебные обязанности входит обнародование информации, по общей оценке опрошенных представителей СМИ доступность официальной информации неудовлетворительна.

Среди основных препятствий журналисты отметили:

- отсутствие правил и процедур классификации, хранения и выдачи информации, в соответствии с законом «О свободе информации» (и отсутствие прогрессивного закона в Азербайджане);
- чрезмерный бюрократизм и консервативность мышления государственных служащих, отказывающихся в предоставлении информации, так как не считают это своей обязанностью;
- незнание своих законных прав представителями СМИ;
- низкий уровень профессионализма журналистов.

Отсутствие процедур и механизмов доступа к информации, либо отсутствие соответствующего законодательства создает благоприятную среду для произвольных отказов, манипуляций информацией, а также (в исключительных случаях) возможность предоставления должностными лицами ложной информации.

Несмотря на общее понимание того, что право на информацию принадлежит каждому человеку, на практике легче получить официальную информацию представителю СМИ, нежели рядовому гражданину. СМИ, в свою очередь, уверены, что они имеют привилегии при получении информации. Это мнение сохранилось с советских времен, когда СМИ использовались в качестве рупора государственной власти, а практика информационных запросов со стороны общественности была неразвита.

Неправительственные организации часто служат источником информации для СМИ во всех трех государствах. Тем не менее, большинство представителей СМИ в Армении, Азербайджане и Грузии предпочитают использовать государственные учреждения и личные связи в них как главный источник информации.

Система электронного управления на Южном Кавказе развита плохо. Официальные веб-сайты либо отсутствуют, либо регулярно не обновляются и/или содержат недостаточную базовую информацию.

Советские традиции секретности все еще доминируют в государственных учреждениях во всех трех странах, что представляет угрозу демократическим ценностям в обществах переходного периода. Большинство государственных служащих считают, что секретная информация не должна предоставляться СМИ даже в чрезвычайной ситуации.

Органы государственной обороны и национальной безопасности наряду с государственной прокуратурой (в отличие от местных органов власти) наименее доступны для СМИ. Наиболее трудно получить информацию по вопросам военной безопасности. В то же время, информация, относящаяся к социальному обеспечению и иным общим темам, – доступна.

В случае отказа представителя СМИ, как правило, прибегают к альтернативным источникам информации. Однако не все из них передают огласке факты отказов.

Даже при знании прав и гарантий их соблюдения в законодательстве о свободе информации, среди представителей СМИ нет традиции отстаивать свои права в судебном порядке, в основном из-за неверия в справедливость органов правосудия, а также из-за длительности судебных процедур.



## 7. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### 7.1 Выводы

Свобода информации – необходимое условие для обеспечения права каждого, в том числе СМИ, на получение информации по различным общественно важным вопросам. С одной стороны, это делает возможным участие общественности в обсуждении политических вопросов и является основным фактором в процессах принятия решений, с другой стороны, способствует разоблачению злоупотреблений и коррупции, создавая условия для подотчетности государственных структур и прозрачности системы управления. Свобода информации важна также и для самих органов государственной власти, поскольку обеспечивает их открытость и прозрачность на разных уровнях и, приобщая широкие слои населения к разработке государственных программ и процессу принятия решений в соответствии с существующими потребностями, повышает доверие общественности к деятельности органов государственной власти.

За последние четыре года Армения, Азербайджан и Грузия достигли значительного успеха относительно гарантий свободы слова и начала формирования режимов, обеспечивающих свободу информации во всех трех государствах. Они подписали и ратифицировали ряд важных международных документов в области защиты прав человека и интегрировали последние во внутригосударственное правовое и конституционное пространство, предоставив тем самым гарантии права доступа к официальной информации средствам массовой информации и общественности в целом.

Однако существующие гарантии свободы средств массовой информации весьма хрупки. После «бума» либерализации СМИ в начале 90-х годов власти возобновили контроль над информационным сектором: они использовали государственные СМИ в качестве своего рупора и препятствовали развитию независимых электронных СМИ. Грузия – единственное государство на Южном Кавказе, где электронные СМИ, критикующие органы государственной власти, устояли против попыток воздействия со стороны власти. Однако с тех пор как вслед за «революцией роз» 2003 года в Грузии сменилось руководство, некоторые популярные СМИ стали менее критичными в отношении новой власти.

СМИ не хватает профессионализма и способности обеспечивать плюралистические дебаты; уровень общественного доверия к ним низок; они находятся в зависимости либо от государства (в частности, отдельных политических групп), либо от «олигархов». Под давлением своих «доноров» они вынуждены отображать узкие политические интересы последних. Среди СМИ преобладает самоцензура. На фоне усилившегося государственного контроля процветает практика секретности.

Из трех государств только Армения и Грузия приняли всесторонние законы о свободе информации. Однако государственные чиновники создают препятствия их имплементации на всех уровнях власти. Ситуация намного хуже в Азербайджане, где государственные служащие сопротивляются принятию прогрессивного закона о свободе информации.

Многие из заинтересованных сторон в Армении, в том числе государственные служащие, средства массовой информации и общественность знают о праве на доступ к информации, однако, они не знают, как его использовать. Благодаря активности некоторых журналистов и юристов это право было успешно защищено в судах, что доказало важность журналистской настойчивости.

Хотя Общий административный кодекс Грузии и содержит прогрессивные положения о свободе информации, многие государственные учреждения до сих пор не начали применять на практике процедуры, которые ускорили бы полную реализацию закона. Тем не менее, согласно данным опроса, понимание концепции свободы информации в Грузии глубже, чем в Армении и Азербайджане.

В Азербайджане принятие законопроекта «О свободе информации» было отложено на неопределенный срок. До сих пор журналисты и общественность не имеют эффективных правовых инструментов доступа к официальной информации. В большинстве случаев государственные структуры неохотно отвечают на информационные запросы. Дополнительная трудность состоит в политизации и поляризации азербайджанских СМИ, вследствие чего должностные лица предоставляют или отказывают в предоставлении информации исходя из политической лояльности или соперничества в медиа-среде.

Социологический опрос выявил множество препятствий структурного, процедурного, правового, культурного и политического характера, с которыми сталкиваются СМИ при поиске информации. Должностные лица имеют рычаги контроля, позволяющие им легко злоупотреблять служебным положением и безнаказанно нарушать права человека. Такая ситуация ухудшает качество журналистики, делает ее неэффективной, снижает уровень профессиональной ответственности, в результате чего плохо информированные граждане лишаются возможности участвовать в обсуждении государственной политики и процессах принятия общественно важных решений, а также осознанно голосовать во время выборов. Все это подрывает доверие общественности к органам государственной власти и отрицательно сказывается на работе последних, так как решения принимаются с ограниченным участием сторон, а государственные программы не в полном объеме отражают потребности общества.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что на Южном Кавказе представители СМИ и их профессиональные объединения, группы третьего сектора, международные субъекты и, прежде всего, государственные учреждения, должны объединить усилия для

улучшения ситуации с правом на доступ к информации, предоставив тем самым возможность средствам массовой информации играть ключевую роль посредника между общественностью и органами государственной власти.

## 7.2 Рекомендации

### 7.2.1 Общие рекомендации

#### а) Органам государственной власти Армении, Азербайджана и Грузии

- *Проводить прозрачные законотворческие процессы. Привлекать заинтересованные стороны – СМИ, НПО и независимых экспертов – к процессу разработки законопроектов, например, путем создания совместных рабочих групп и консультативных органов внутри соответствующих парламентских комиссий / комитетов и специализированных министерств, других государственных институтов, в том числе и на региональном и местном уровне. Проводить публичные консультации по законопроектам и приглашать представителей широкой общественности к участию в их обсуждении.*
- *Обязать все государственные учреждения и департаменты органов государственной власти принять процедуры и механизмы (назначить служащих, ответственных за предоставление информации; разработать системы информационного управления; разработать и поддерживать официальные веб-сайты и так далее), чтобы создать условия для эффективной реализации права общественности на доступ к официальной информации. Веб-сайты, как минимум, должны содержать контактную информацию ответственных должностных лиц, формы информационного запроса и ответа, описание процедуры запроса информации, а также основные, если не все, документы, которые разрабатываются органами государственной власти, например, постановления, законы, подзаконные акты, государственные контракты и прочие документы.*
- *Принять необходимые меры по изменению практики секретности, принятой в структурах власти. Государственные служащие должны быть проинструктированы о презумпции открытости и о том, что секретность может быть задействована лишь в исключительных случаях. Разработать и постоянно проводить тренинговые программы на рабочих местах для государственных служащих на тему о праве на доступ к информации.*
- *Определить степень ответственности каждого уровня власти: руководящие должностные лица обязаны обеспечивать доступ к информации и содействовать реформированию своих структур. Руководителям государственных структур и департаментов органов государственной власти, которые не соблюдают принцип свободы информации при*

*исполнении своих служебных обязанностей, должен быть объявлен выговор (однако проблемы в сфере доступа к информации не решаются путем поисков «козлов отпущения»).*

- *Начать применять существующие национальные и международные правовые стандарты в области защиты прав человека и свободы информации. Разработать совместно со СМИ и НПО комплексную стратегию по имплементации законодательства о свободе информации.*
- *Законодательство о свободе информации должно гарантировать независимый механизм пересмотра отказов и предусматривать защиту обличителей<sup>280</sup>.*
- *Ограничения права на свободу информации должны быть приведены в соответствие с международными нормами и лучшими примерами из международной практики. Ограничения должны быть предписаны законом и касаться легитимной цели, как это предусмотрено в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 10) или в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 19). Они должны включать тест «на проверку степени вреда» и «преобладание общественного интереса»: отказ в предоставлении информации может быть оправдан лишь в тех случаях, когда это может существенно навредить одной из легитимных целей, предписанных законом. Если общественный интерес к информации превышает степень возможного вреда, который может быть причинен в случае предоставления информации, – она должна быть предоставлена.*
- *Усилить независимость судебной ветви власти, чтобы в случае отказа в праве на доступ к информации, его можно было оспорить в порядке, предусмотренном законом.*
- *Включить тренинги на тему свободы информации в учебные программы академий государственного управления, факультетов журналистики и права.*
- *Требования по аккредитации журналистов должны быть обусловлены такими причинами, как безопасность и ограниченность пространства. Все без исключения правила и процедуры по аккредитации должны быть открытыми и прозрачными.*
- *Провести безотлагательное и полное расследование по фактам незаконных ограничений свободы информации, нападений на журналистов, а также*

---

<sup>280</sup> См. выше: сноска 6, *The Public's Right to Know*, «Принцип 9 – защита обличителей» («они должны быть защищены от любых правовых, административных или трудовых санкций за обнародование информации о злоупотреблениях в структурах государственной власти»).

*наказания последних за поиск и публикацию информации, представляющей общественный интерес.*

**б) Средствам массовой информации Армении, Азербайджана и Грузии**

- *Соблюдайте принципы профессиональной этики и качественной журналистики.*
- *Знайτε ваше законное право на доступ к информации.*
- *При подготовке материалов как можно чаще использовать закон о доступе к информации.*
- *В информационных запросах ссылайтесь на соответствующие законы.*
- *Оспаривайте незаконные отказы в судебном порядке. Создавайте положительные судебные прецеденты по вопросам защиты свободы информации.*
- *Сотрудничайте со специализированными НПО, которые работают в области содействия доступу к информации.*
- *Принимайте активное участие в разработке качественных правовых норм по свободе информации путем внесения комментариев к законопроектам и процедурам.*
- *Предавайте огласке вопросы, связанные со свободой информации, обеспечивайте широкое освещение судебных разбирательств, в частности, дел о свободе информации, чтобы повысить степень информированности общественности. Разъясняйте положения закона «О свободе информации».*
- *Используйте СМИ, включая интернет, для освещения случаев незаконного отказа и информируйте о нарушениях, чтобы предотвратить их повторение.*

**в) Неправительственным организациям Армении, Азербайджана и Грузии**

- *Принимайте активное участие в разработке качественных правовых норм, гарантирующих свободу информации, в частности, в процессе разработки законопроектов и процедур.*
- *Поддерживайте имплементацию законодательства о свободе информации, помогая государственным структурам развивать их возможности; предоставляйте ноу-хау, проводите тренинги и консультации по вопросам свободы информации.*

- *Оказывайте поддержку государственным структурам в использовании современных систем связи и информационных технологий (таких как интернет), чтобы обеспечить большую прозрачность системы управления и более серьезное вовлечение общественности в процессы принятия решений.*
- *Контролируйте процесс имплементации законов, проводя постоянные мониторинги и информируя общественность о результатах.*
- *Разъясняйте СМИ и широкой общественности, как использовать право на доступ к информации.*
- *Содействуйте развитию сотрудничества между соседними странами для передачи ноу-хау и наиболее успешной практики.*

#### **г) Международным межправительственным и неправительственным организациям**

- *Иницилируйте и проводите широкие дискуссии на тему права на доступ к официальной информации и обеспечения прав СМИ.*
- *Предоставляйте помощь как финансовую, так и техническую, в проведении кампаний по лоббированию принятия и имплементации законов о свободе информации.*
- *Консультируйте НПО по разработке мониторинговых инструментов для обеспечения подотчетности должностных лиц и прозрачности процесса принятия решений.*
- *Оказывайте поддержку органам государственной власти Армении, Азербайджана и Грузии в разработке механизмов и процедур, необходимых для содействия свободе информации.*
- *Проводите тренинги для СМИ и профессиональных НПО по стратегии судебных процессов.*

#### **7.2.2 Рекомендации по странам**

##### **а) Армения**

- *При участии гражданского общества соответствующие государственные учреждения должны безотлагательно разработать и принять положения о предоставлении официальной информации, как этого требует закон «О свободе информации». Органы государственной власти должны установить стандарты для нумерации, наименования, индексирования и контроля за сохранением записей.*

- *Общенациональные и местные органы власти должны ускорить процесс создания внутренних механизмов для обеспечения доступа и открытости их деятельности, как этого требует закон «О свободе информации». Необходимо создать в каждом департаменте органов центральной власти, а также регионального местного самоуправления систему по архивированию записей. Система должна быть преимущественно в электронном виде, хотя там, где это невозможно, допускается сохранение записей на бумаге. В течение краткого периода времени органы государственной власти должны назначить должностных лиц, ответственных за обеспечение доступа к официальной информации, и регулярную публикацию последней, как этого требует закон «О свободе информации».*
- *Согласно требованиям закона «О свободе информации», центральным и региональным органам власти настойчиво рекомендуется создать официальные веб-сайты с полным перечнем имеющейся информации и регулярно их обновлять.*
- *Необходимо проводить тренинги для должностных лиц по вопросам свободы информации и по соответствующему законодательству. Включить эти тренинги в учебную программу Академии государственной службы и Совета по повышению квалификации государственных служащих.*
- *В законе «О свободе информации» не предусмотрен механизм независимого обжалования в административном порядке. Следует создать такой механизм для пересмотра дел по свободе информации. На переходный период назначить ответственного по свободе информации в службе Защитника прав человека.*
- *Привести законодательные и подзаконные акты Республики Армения, которые относятся к деятельности СМИ и доступу к официальной информации, в соответствие с законами 2003 года «О свободе информации» и «О массовой информации».*
- *Отменить закон «О государственной и служебной тайне» и связанные с ним указы. Заменить его законом, защищающим на ограниченный период времени информацию, раскрытие которой нанесет или может нанести существенный вред легитимным интересам национальной безопасности страны.*
- *Ограничить сферу действия положений Уголовного кодекса, предусматривающих уголовную ответственность за разглашение государственной тайны, случаями, когда разглашение нанесло вред и в стране отсутствует прямой общественный интерес к данной информации.*



- *Ознакомить журналистов с положениями закона «О свободе информации» и объяснить, как пользоваться ими при исполнении служебных обязанностей. Рекомендуется подготовить специализированные пособия по использованию законодательства о свободе информации. То же касается Орхусской конвенции.*
- *Провести полное расследование по факту случаев насилия над журналистами, которые имели место 22 октября 2002 года и 5, 12, 23 апреля 2004 года.*
- *Медиа-сообщество должно разработать действующий механизм по саморегулированию, который будет содействовать соблюдению стандартов профессиональной этики.*

#### **б) Азербайджан**

- *Органы государственной власти должны привести официальный законопроект «О свободе информации» в соответствие с установленными международными стандартами, что включает создание независимой комиссии по вопросам информации (или службы Уполномоченного по информации), на которую будут возложены функции контроля за имплементацией и исполнением закона, в частности, положения о защите обличителей.*
- *Закон «О свободе информации» должен быть принят как можно быстрее, его имплементация должна быть безотлагательной.*
- *Органы государственной власти должны обеспечить прозрачность законотворческих процессов, вовлекая в последние широкую общественность; также должна быть создана рабочая группа из числа НПО, депутатов парламента, юристов и других квалифицированных экспертов для разработки стратегии и плана действий по имплементации закона «О свободе информации».*
- *Внести поправки или отменить положения действующего законодательства, противоречащие праву доступа к информации, и привести их в соответствие с международными стандартами.*
- *Внести поправки в закон «О государственной тайне» 2004 года с целью ограничения сферы его действия информацией, предоставление которой нанесет или может нанести существенный вред легитимным интересам национальной безопасности страны. Отменить действие Указа 2002 года «О государственной тайне».*

- *Ограничить сферу действия положений Уголовного кодекса, которые предусматривают уголовную ответственность за разглашение государственной тайны, случаями, когда разглашение нанесло вред и в стране отсутствует прямой общественный интерес к данной информации.*
- *Внести поправки в статью 10 закона «О средствах массовой информации», чтобы сузить рамки ограничений.*
- *Провести полное расследование по факту случаев насилия над журналистами, которые имели место 2 марта 2005 года и после президентских выборов 2003 года.*
- *Усилить полномочия Совета прессы для контроля за соблюдением профессиональных и этических стандартов со стороны средств массовой информации.*

#### **в) Грузия**

- *Органы государственной власти должны обеспечить соблюдение требований, заложенных в третьей главе Общего административного кодекса. Они включают: назначение должностных лиц, ответственных за предоставление официальной информации; публикацию их контактных данных; установление внутренних правил и процедур для доступа к информации со стороны СМИ и широкой общественности; создание и постоянное обновление официальных веб-сайтов.*
- *Расписать процедуры внутренней и внешней отчетности государственных служащих по вопросам свободы информации и подведомственных им структур. Сформировать административные органы для пересмотра жалоб по фактам нарушения права на доступ к информации.*
- *Создать независимый административный механизм для обжалования отказов. На переходный период служба Общественного защитника может исполнять функции органа внешнего контроля по делам, связанным со свободой информации. На более длительный период рекомендуется создать службу Уполномоченного по вопросам информации.*
- *Внести поправки в Общий административный кодекс по сокращению сроков судебных разбирательств. В действующем законе указан период в пять месяцев для подачи в суд исков по делам, связанным со свободой информации. Внести необходимые поправки в административное законодательство по установлению новых сроков (10 дней) для подачи иска, что позволит*

*журналистам обращаться в суд, когда необходимо получить информацию своевременно.*

- *Приостановить действие закона «О государственной тайне». Заменить его законом, устанавливающим ограниченный период защиты информации, предоставление которой нанесет или может нанести существенный вред легитимным интересам национальной безопасности страны.*
- *Ограничить сферу действия положений Уголовного кодекса, предусматривающих уголовную ответственность за разглашение государственной тайны, случаями, когда разглашение нанесло вред и в стране отсутствует прямой общественный интерес к данной информации.*
- *Провести ряд тренингов для должностных лиц на тему прав человека,*
- *законодательства о свободе информации, по другим сопутствующим законам и по вопросам сотрудничества со СМИ – с целью улучшить доступ к информации и привести его в соответствие с правом общественности знать.*
- *Организовать тренинги для журналистов, редакторов и других представителей СМИ на тему законодательства о свободе информации и других сопутствующих законов, а также по вопросам этики и свободы слова и выражения мнения.*
- *Организации гражданского общества и СМИ должны объединить усилия для содействия профессиональным и этическим стандартам, в частности, создать механизмы саморегулирования.*
- *НПО и гражданское общество в целом должны инициировать и оказывать поддержку программам долгосрочного мониторинга СМИ и регулярно публиковать его результаты; содействовать профессиональным изданиям и обсуждению вопросов, связанных со средствами массовой информации; обеспечивать сотрудничество и обмен идеями между представителями СМИ, учеными, студентами и другими профессиональными группами.*
- *Представители СМИ, гражданское общество в целом и НПО должны провести мероприятия, необходимые для повышения уровня информированности общественности и отдельно взятых категорий населения по вопросам массовой информации.*

## ЛИТЕРАТУРА

- Alastair Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights* (Butterworths), 2001, Chapter 10, Article 10, Freedom of Expression, pp.443-539.
- ARTICLE 19, *The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, London, 1999.
- ARTICLE 19, *The Johannesburg Principles: National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, London, November 1996.
- ARTICLE 19, *A Model Freedom of Information Law*, London, July 2001.
- ARTICLE 19, *Azerbaijan: Press Freedom or Personal Fiefdom? A Comparative Survey of Media Law and Practice*, January 2001.
- ARTICLE 19, *Promoting Practical Access to Democracy: A Survey of Freedom of Information in Central and Eastern Europe*, October 2002.
- *Blackstone's International Human Rights Documents*, 3<sup>rd</sup> edition, P.R.Ghandhi (Oxford University Press), 2002 (1948 Universal Declaration of Human Rights pp.22-25; 1966 International Covenant on Civil and Political Rights pp. 64-77; 1950 ECHR).
- Clare Ovey & Robin C.A. White, *Jacobs and White European Convention on Human Rights* (Oxford University Press), 2002, third edition, 13 Freedom of expression, pp.276-290.
- *Freedom of Information Training Manual for Public Officials* available at <http://www.article19.org/ViewArticle.asp?AreaID=31&SubAreaID=110&PageID=202&>
- Gilles Dutertre, *Key Case-Law Extracts, European Court of Human Rights* (Council of Europe Publishing), 2003 (Article10 ECHR – Freedom of expression, pp.311-333).
- Объединение журналистов Йени Несил, *Соответствие законодательства о СМИ в странах Южного Кавказа европейским стандартам*, Баку, 2004 г.
- Javaid Rehman, *International Human Rights Law: A Practical Approach* (Pearson Education Limited) 2003, pp.77-80, 153-155
- *Законы СМИ и практика в СНГ и государствах Прибалтики (сравнительный анализ)* (Галерия, Москва) 2000 г.
- Monica Macovei, *Freedom of Expression: A Guide to the Implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights*, Human Rights Handbooks No.2, 2001.
- Philip Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights* (Blackstone Press Limited), 2001, Chapter 7, The Substantive Rights of the European. Convention, 7.11 Article 10: Freedom of expression, pp.166-171.
- Rhona K.M. Smith, *Textbook on International Human Rights* (Oxford University Press) 2003, Chapter 18 Freedom of Expression, pp.283-295.
- *The Armenians. Past and Present in the Making of National Identity*, ed. by Edmund Herzig and Marina Kurkchian (RoutledgeCurzon, London) 2005.
- Toby Mendel, *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey* (UNESCO) 2003.
- Yasha Lange, *Media in the CIS: A Study of the Political, Legislative and Socio-Economic Framework* (EIM, Brussels) 1997.

**Рекомендуемые веб-сайты по свободе информации:**

***ARTICLE 19, Всемирная кампания за свободу выражения мнения***

<http://www.article19.org>

***Кампания за свободу информации***

<http://www.cfoi.org.uk>

***Media Division, Council of Europe***

<http://www.coe.int/media>

***Сеть борцов за свободу информации***

<http://foiadvocates.net>

***Ассоциация молодых юристов Грузии***

<http://gyla.ge>

***Open Society Justice Initiative (Hungary/US)***

<http://www.opendemocracy.org.za>

***Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (Представитель по свободе СМИ)***

<http://www.osce.org/fom>

***Privacy International***

<http://privacyinternational.org/issues/foia/indez.html>

***Statewatch***

<http://www.statewatch.org>

***Он-лайн сеть борцов за свободу информации***

<http://freedominfo.org>

***Transparency International***

<http://www.transparency.org>

***Ассоциация ООН Грузии***

<http://una.org>

***Программа развития ООН***

<http://www.undp.org>

***Специальный Докладчик Комиссии по правам человека ООН по свободе выражения  
мнения и взглядов***

<http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mfro.htm>

**Рекомендуемые веб-сайты Южного Кавказа:**

[http://www.osce.org/field\\_activities/](http://www.osce.org/field_activities/) – региональные офисы ОБСЕ в Армении, Азербайджане и Грузии

<http://www.liberty.ge> – Институт свободы, Грузия

<http://www.yrc.am> – Ереванский пресс клуб, Армения

<http://www.hetq.am> – совместный сайт Ассоциации журналистов-расследователей и Центра свободы информации

<http://www.eng.kavkaz.memo.ru/news>

<http://www.eurasianet.org>

<http://www.cascfen.org> – Сеть свободы выражения мнения Центральной Азии и Южного Кавказа

<http://www.azfreespeech.org> – Фонд защиты свободы слова Азербайджана

<http://www.internews.ge>; <http://www.internews.am>; <http://www.internews.az> – офисы Интерьюс в Армении, Азербайджане и Грузии.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## АНКЕТА ПО ВОПРОСАМ ДОСТУПА СМИ К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ (для представителей СМИ)

### Информация личного характера

1. Возрастная группа (✓)

- 18-24
- 25-40
- 40 и более

2. Пол (✓)

- жен.
- муж.

3. Место проживания (✓)

- столица
- региональный центр
- город местного значения
- село

4. Образование (✓)

- факультет журналистики
- другое (пожалуйста, укажите) \_\_\_\_\_

### Опыт работы в СМИ

5. Занимаемая в СМИ должность (✓). Отметьте нужный вариант.

- главный редактор
- журналист
- внештатный корреспондент
- другое (пожалуйста, укажите) \_\_\_\_\_

6. Ваш профессиональный стаж. (✓)

- менее 1 года
- 1-2 года
- 3-5 лет
- 6-10 лет
- более 10 лет

7. В каких СМИ вы работаете? Вы можете выбрать несколько ответов, если необходимо. (√)

- телевидение (государственное, частное, общественное) , отметьте и подчеркните
- радио (государственное, частное, общественное) , отметьте и подчеркните
- печатные СМИ (ежедневные, еженедельные, ежемесячные, квартальные) , отметьте и подчеркните
- агентство новостей
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ: например, интернет, редакция и так далее) \_\_\_\_\_

8. Какие СМИ вы представляете: национальные  или местные ? Вы можете выбрать несколько ответов, если необходимо. (√)

9. Как бы вы описали СМИ, в которых вы работаете? Вы можете выбрать несколько ответов, если необходимо. (√)

- крупные новостные СМИ
- развлекательные / новостные СМИ
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

10. Над какими типами сообщений вы работаете?

- репортажи новостей
- анализы, комментарии, мнения
- расследования

11. Какие тематические сферы вы освещаете? Вы можете указать несколько сфер.

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

12. Какие источники информации вы используете? Вы можете выбрать несколько ответов. (√)

- официальные органы
- личные связи в государственных учреждениях
- другие конфиденциальные источники
- эксперты
- НПО
- коллеги (другие журналисты)
- друзья, родственники
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_



## Право на доступ к официальной информации

13. Имеете ли вы как представитель СМИ (законный) доступ к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

14. В вопросах предоставления информации допускаете ли вы различия между журналистами и другими категориями населения? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

15. Запрашивали ли вы информацию в официальных учреждениях? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш опыт.

16. В вашем запросе информации ссылались ли вы на (вы можете выбрать несколько ответов, если необходимо): (✓)

- закон «О свободе информации»? Да  Нет
- конституционное право на доступ к информации? Да  Нет

17. Считаете ли вы, что недавно принятый закон «О свободе информации» (в **Армении**) будет содействовать улучшению ситуации с доступом СМИ / вас лично (как представителя СМИ) к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

Знакомы ли вы с положениями указанного выше закона? (✓)

- Да
- Нет

18. Считаете ли вы, что принятие закона «О свободе информации» (в **Азербайджане**) будет содействовать улучшению доступа СМИ / вас лично к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

Знакомы ли вы с положениями указанного выше закона? (✓)

или

- Считаете ли вы, что глава «О свободе информации» Общего административного кодекса (в Грузии) содействует улучшению доступа СМИ/ вас лично к официальной информации? (✓)
- Да
- Нет

Объясните ваш ответ. Приведите примеры.

Знакомы ли вы с положениями указанного выше закона? (✓)

19. Содействует ли закон «О средствах массовой информации» («О свободе слова» в Грузии) улучшению доступа СМИ / вас лично к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ. Приведите примеры.

20. Знакомы ли вы с положениями *Орхусской конвенции* (Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды)? (✓)

- Да
- Нет

Полагаетесь ли вы на положения *Орхусской конвенции* в вашей профессиональной деятельности? (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры.

21. Использовали ли вы когда-либо закон «Об архивных данных» для получения информации? (✓)

- Да
- Нет

## Запрос официальной информации

22. Какой, по вашему мнению, наиболее быстрый и эффективный способ получения официальной информации?

- \_\_\_\_\_

23. При поиске информации о деятельности государственных учреждений, обращаетесь вы или нет к их (вы можете выбрать несколько вариантов ответа, если необходимо): (✓)

- веб-сайтам
- официальным публикациям
- не обращаюсь
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

24. В учреждения органов власти какого уровня вы подавали запрос/ы? Вы можете дать несколько вариантов ответов. (✓)

- центральное правительство
- региональные органы власти
- местные органы власти

25. Каким ветвям власти были адресованы ваши запросы? Вы можете выбрать несколько вариантов ответов. (✓)

- исполнительная
- законодательная
- судебная

Назовите учреждения.

26. Пожалуйста, назовите государственные учреждения (национальные / местные), куда легко получить доступ (вход в здание для подачи запроса разрешен без регистрации; определены процедуры и механизмы, которые позволяют найти необходимую информацию: часы приема, инструкции, формы запросов, архивы).

- \_\_\_\_\_

27. Пожалуйста, назовите государственные учреждения (национальные / местные), которые не отвечают условиям, описанным в предыдущем вопросе.

- \_\_\_\_\_

28. В какой сфере легко получить информацию? Вы можете выбрать несколько вариантов ответа.

- окружающая среда / вопросы экологии

- международные отношения
- социальные вопросы (пенсия, льготы и так далее)
- военная / оборонная
- конфликты и мирные переговоры
- национальные меньшинства
- беженцы
- права женщин
- статистические данные (укажите область)
- экономика
- право
- судопроизводство
- здравоохранение
- внутренняя политика
- правонарушения / полиция
- коррупция
- законодательство
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

Подтвердите ваш ответ примерами из личной жизни.

29. В каких сферах трудно получить доступ к информации?

- окружающая среда / вопросы экологии
- международные отношения
- социальные вопросы (пенсия, льготы и так далее)
- военная / оборонная
- конфликты и мирные переговоры
- национальные меньшинства
- беженцы
- права женщин
- статистические данные (укажите область)
- экономика
- право
- судопроизводство
- охрана здоровья
- внутренняя политика
- правонарушения / полиция
- коррупция
- законодательство
- нет трудностей с доступом к любой информации
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

Подтвердите ваш ответ примерами из личной жизни.

30. Отказывали ли вам незаконно при запросе официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

- Не подавал запросов

Приведите примеры.

31. Если государственные учреждения отказали в доступе к официальной информации (полностью или частично), были ли указаны причины такого отказа? (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры и назовите причины.

32. Возможен ли частичный доступ к официальной информации, когда часть текста затемняется или изымается? (✓)

- Да
- Нет

33. Какие это типы информации? Приведите примеры.

- \_\_\_\_\_

34. Какова в вашей стране ситуация с доступом СМИ к документам по вопросам национальной безопасности и обороны? При каких условиях такая документация может быть предоставлена СМИ?

- \_\_\_\_\_

35. Какова в вашей стране ситуация с доступом СМИ к документам по вопросам охраны окружающей среды / защиты природы? При каких условиях такая документация может быть предоставлена СМИ?

- \_\_\_\_\_

36. По вашему мнению, каковы основные причины, ограничивающие доступ к официальной информации? Вы можете выбрать несколько вариантов ответа. (✓)

- менталитет/отношение государственных служащих
- журналисты не знают своих прав
- журналисты не используют свои законные права из-за самоцензуры
- законы существуют, но правила / процедуры не расписаны
- нет соответствующих законов
- отсутствуют соответствующие механизмы в государственных организациях (формы, специалисты по вопросам общественной информации и т. д.)
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

37. Требуют ли государственные служащие объяснить причину, по которой запрашивается информации? (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры.

38. Запрашивают ли государственные служащие идентификационные документы, когда вы запрашиваете информацию? (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры.

39. Подавая запрос/ы на получение официальной информации, вы представляетесь как (вы можете выбрать несколько вариантов ответа): (✓)

- представитель СМИ
- член профессиональной ассоциации
- частное лицо
- не идентифицируете себя
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

40. По вашему мнению, статус журналиста помогает или мешает при доступе к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет
- Ни то, ни другое

41. Получали ли вы когда-либо ложную информацию? (✓)

- Да
- Нет
- Никогда не получал

Что вы делали в этом случае?

42. Что вы делаете, получив отказ на доступ к информации? Вы можете выбрать несколько вариантов ответа. (✓)

- публикую отказ в СМИ
- обращаюсь к руководству тех государственных служащих, которые отказались предоставить информацию
- использую все другие возможные источники информации
- защищаю свое право на доступ к информации в суде

Поясните ваш ответ. Приведите примеры.

### Другие формы доступа к официальной информации

43. Имеете ли вы доступ к (вы можете выбрать несколько вариантов ответа): (✓)

- слушаниям дел в суде: полностью  частично  нет доступа
- сессиям парламента: полностью  частично  нет доступа
- встречам в правительстве на национальном уровне: полностью  частично  нет доступа
- встречам на уровне местной власти: полностью  частично  нет доступа
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

44. Отказывали ли вам в аккредитации для присутствия на слушаниях в суде, заседаниях парламента, официальных встречах в органах власти? (вы можете выбрать несколько вариантов ответа). (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### АНКЕТА ПО ВОПРОСАМ ДОСТУПА СМИ К ОФИЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ (для представителей органов власти)

#### Информация личного характера

1. Возрастная группа (✓)

- 18-24
- 25-40
- 40 и более

2. Пол (✓)

- жен.
- муж.

3. Место проживания (✓)

- столица
- региональный центр
- город местного значения
- село

#### Профессиональный опыт

4. Какую ветвь власти вы представляете? (✓)

- исполнительную
- законодательную
- судебную

5. Какой уровень власти представляет ваша организация? (✓)

- национальный
- региональный
- местный
- городской
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_

6. Какую должность вы занимаете? Вы можете выбрать несколько ответов. (✓)

- руководящее должностное лицо
- чиновник среднего / низшего звена
- другое (пожалуйста, уточните ваш ответ) \_\_\_\_\_



7. Как долго вы работаете на государственной службе? (✓)

- менее 1 года
- 1-2 года
- 3-5 лет
- 6-10 лет
- более 10 лет

8. Назовите организацию, в которой вы работаете.

- \_\_\_\_\_

9. Включают ли ваши обязанности предоставление официальной информации общественности и СМИ? (✓)

- Да
- Нет
- Не уверен

### **СМИ в вашем государстве**

10. Согласно вашему опыту, удовлетворены ли вы тем, как СМИ используют предоставленную им официальную информацию? Вы можете выбрать несколько вариантов ответа. (✓)

- Да
- Нет
- Частично
- другое \_\_\_\_\_

Обоснуйте ваш ответ.

### **Право на доступ к официальной информации**

11. Обязаны ли органы власти предоставлять общественности официальную информацию? (✓)

- Да
- Нет

Обоснуйте ваш ответ.

12. При предоставлении информации допускаете ли вы различия между журналистами и другими категориями населения? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

13. Существует ли закон «О свободе информации» в вашей стране?

- Да
- Нет
- Не знаю

14. Считаете ли вы, что недавно принятый закон «О свободе информации» (**в Армении**) содействует улучшению доступа СМИ к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

Знакомы ли вы с положениями указанного выше закона? (✓)

- Да
- Нет

15. Считаете ли вы, что принятие закона «О свободе информации» (**в Азербайджане**), будет содействовать улучшению доступа СМИ к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

Знакомы ли вы с положениями указанного выше закона? (✓)

или

• Считаете ли вы, что глава «О свободе информации» Общего административного кодекса (**в Грузии**) содействует улучшению доступа СМИ к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ. Приведите примеры.

Знакомы ли вы с положениями указанного выше закона?

16. Содействует ли закон «О средствах массовой информации» (закон «О свободе слова» в Грузии) улучшению доступа СМИ к официальной информации? (✓)

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ. Приведите примеры.

17. Знакомы ли вы с положениями *Орхусской конвенции* (Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды)? (✓)

- Да
- Нет

Основываетесь ли вы на положениях *Орхусской конвенции*, предоставляя информацию? (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры.

### **Предоставление официальной информации**

18. Какой, по вашему мнению, наиболее быстрый и эффективный способ предоставления официальной информации? Вы можете выбрать несколько вариантов ответа.

- официальные веб-сайты
- пресс-конференции
- официальные публикации
- СМИ
- ответы на информационные запросы
- другое (пожалуйста, уточните ответ) \_\_\_\_\_

Объясните ваш ответ.

19. Запрашивают ли СМИ информацию в вашем ведомстве? (✓)

- Да
- Нет
- Не знаю
- Не входит в мои обязанности

20. Какие типы информации / документов чаще запрашиваются СМИ? В какой области?

- \_\_\_\_\_

21. Регистрирует ли ваш департамент входящие информационные запросы? (✓)

- Да
- Нет
- Не знаю

- Не входит в мои обязанности

Пожалуйста, укажите число информационных запросов, поступающих от СМИ.

22. Имеет ли ваша организация / департамент / отдел процедуры (часы приема, правила и руководства) и механизмы (формы, архивы, позволяющие производить поиск) для обеспечения доступа к информации?

- Да
- Нет
- Не знаю
- Не входит в мои обязанности

Объясните ответ. Приведите примеры.

23. Пожалуйста, назовите официальные учреждения (на национальном и местном уровне), которые имеют процедуры, описанные в вопросе 22.

- \_\_\_\_\_

24. Пожалуйста, назовите официальные учреждения (на национальном и местном уровне), которые не отвечают условиям, описанным в вопросе 22.

- \_\_\_\_\_

25. Согласно вашему мнению, какие виды информации (в каких областях / типы документов) должны предоставляться без промедления?

- \_\_\_\_\_

26. Согласно вашему мнению, какие виды информации (в каких областях / типы документов) не должны предоставляться безоговорочно? При каких условиях такая информация может предоставляться?

- \_\_\_\_\_

27. При каких условиях вы принимаете решение о том, что информация должна быть засекречена (как частная информация, государственная тайна и т.д.)?

- \_\_\_\_\_

28. Возможен ли частичный доступ к официальной информации, когда часть текста затемняется или изымается? (✓)

- Да
- Нет
- Не знаю
- Не входит в мои обязанности

29. Если вы отказываете в доступе к официальному документу полностью или частично, указываете ли вы причины такого отказа? (✓)

- Да
- Нет

Приведите примеры.

Если да, то вы предоставляете ответ устно или письменно (подчеркните)?

30. В вашем ответе на информационные запросы ссылаетесь ли вы на (по необходимости вы можете выбрать несколько ответов): (✓)

- закон «О свободе информации» Да  Нет   
и / или
- на конституционные положения? Да  Нет

31. Какова в вашей стране ситуация с доступом СМИ к документам по вопросам национальной безопасности и обороны? При каких условиях такая документация может быть предоставлена СМИ?

- \_\_\_\_\_

32. Какова в вашей стране ситуация с доступом СМИ к документам по вопросам охраны окружающей среды / защиты природы? При каких условиях такая документация может быть предоставлена СМИ?

- \_\_\_\_\_

33. Можете ли вы, будучи государственным служащим, засекретить информацию как государственную тайну? (✓)

- Да
- Нет
- другое (пожалуйста, уточните) \_\_\_\_\_

34. Как часто вы отказываете СМИ / журналистам в доступе к официальной информации на основании ее классификации как государственной тайны? (✓)

- часто (пожалуйста, уточните)
- редко
- никогда

35. Как государственный служащий, можете ли вы рассекречивать информацию? (✓)

- Да
- Нет
- другое (пожалуйста, уточните) \_\_\_\_\_

36. Предоставляли ли вы или предоставили бы вы СМИ / журналистам засекреченную информацию в условиях чрезвычайной ситуации?

- Да
- Нет

Объясните ваш ответ.

37. Согласно вашему мнению, по каким причинам СМИ сталкиваются с трудностями, запрашивая официальную информацию? Вы можете выбрать несколько вариантов ответа. (✓)

- нет соответствующих законов
- законы существуют, но правила / процедуры не разработаны
- отсутствуют соответствующие механизмы в организациях (формы, специалисты по вопросам общественной информации и т.д.)
- журналисты не знают своих законных прав
- журналисты не используют своих законных прав из-за самоцензуры.
- менталитет / отношение государственных служащих
- другое (пожалуйста, уточните ответ) \_\_\_\_\_

38. Считаете ли вы, что СМИ могут более эффективно использовать свое право на доступ к официальной информации?

### **Другие формы доступа к официальной информации**

39. Имеют ли СМИ в вашей стране доступ к (подчеркните ответ): (✓)

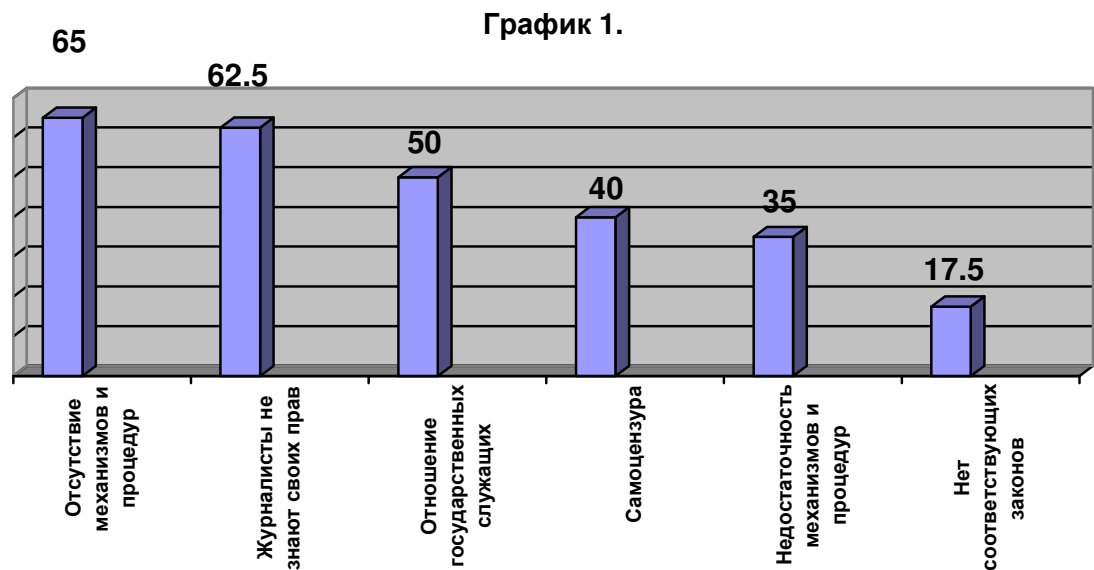
- слушаниям дел в суде: полностью  частично  нет доступа
- сессиям парламента: полностью  частично  нет доступа
- встречам в правительстве на национальном уровне: полностью  частично  нет доступа
- встречам на уровне местной власти: полностью  частично  нет доступа

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

### АРМЕНИЯ

#### ПРЕДСТАВИТЕЛИ СМИ

1. Какие препятствия вы считаете основными при доступе к официальной информации? (%)



2. В каких сферах легко / трудно получить информацию?

#### Информацию получить легко:

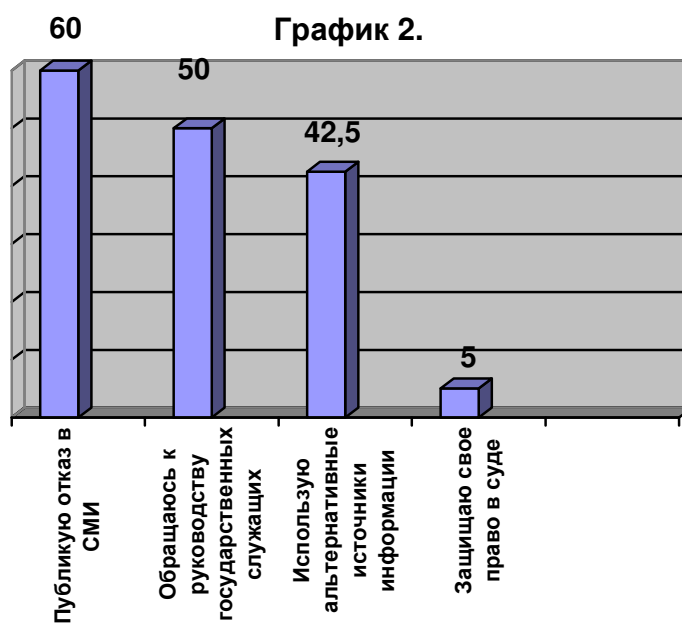
Сферы	Число респондентов
Социальные вопросы (пенсии, льготы и т. д.)	28
Здравоохранение	22
Права женщин	20
Экономика	20
Статистика (укажите область)	19
Окружающая среда / экология	16
Беженцы	15
Национальные меньшинства	13
Судопроизводство	11
Право	9
Международные отношения	8
Конфликты и мирные переговоры	7
Внутренняя политика	6

Законодательство	6
Военная / оборонная	4
Коррупция	3
Уголовные дела/полиция	3

**Информацию получить трудно:**

Сферы	Число респондентов
Военная / оборонная	24
Уголовные дела/полиция	23
Коррупция	21
Международные отношения	14
Судопроизводство	14
Внутренняя политика	13
Здравоохранение	9
Право	9
Конфликты и мирные переговоры	8
Экономика	7
Окружающая среда / экологии	6
Статистика	4
Социальные вопросы (пенсия, льготы и т. д.)	2
Беженцы	1
Национальные меньшинства	1
Права женщин	0

**3. Что вы делаете в случае получения отказа на доступ к информации? (%)**

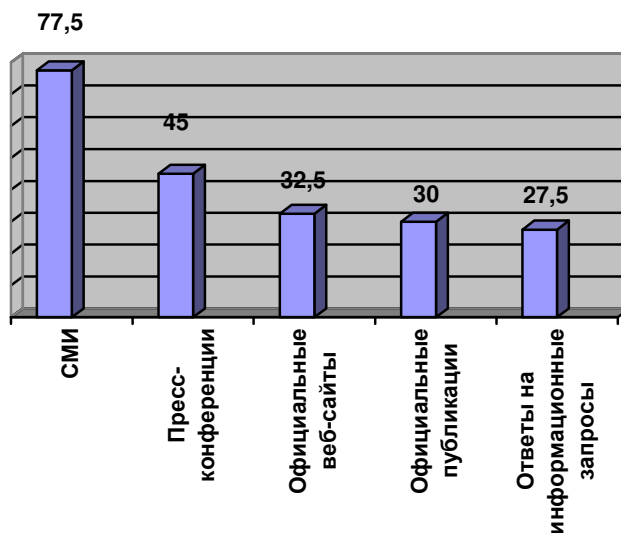




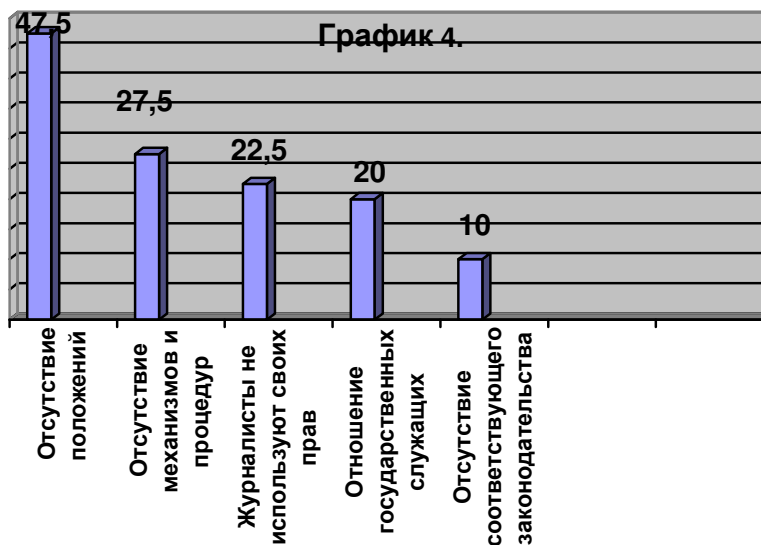
## ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

4. Какой способ предоставления официальной информации вы считаете наиболее быстрым и эффективным? (%)

Chart 3.



5. Согласно вашему мнению, по каким причинам СМИ сталкиваются с трудностями, запрашивая официальную информацию? (%)



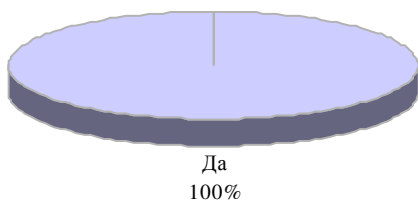
## ПРИЛОЖЕНИЕ 4

### ГРУЗИЯ

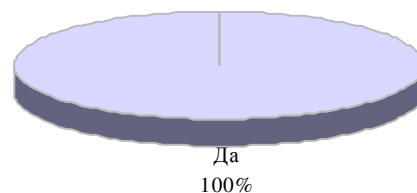
#### 1. *Право на доступ к официальной информации.*

Обязаны ли государственные учреждения предоставлять официальную информацию?

Представители СМИ



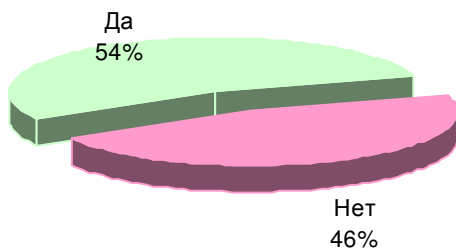
Представители органов власти



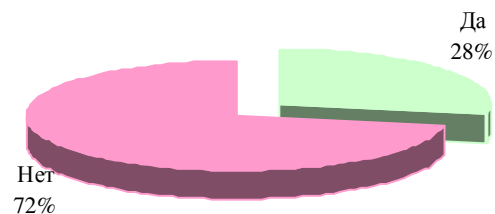
#### 2. *Предпочтения в доступе к официальной информации.*

При предоставлении информации допускаете ли вы различия между журналистами и другими категориями населения?

Представители СМИ

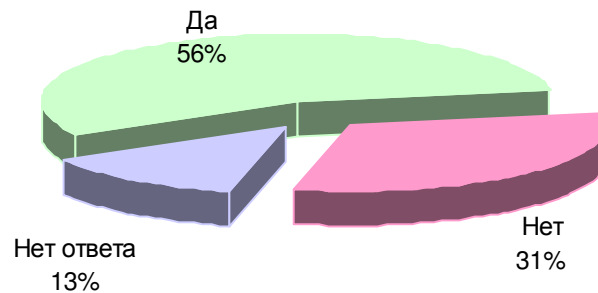


Представители органов власти



Согласно вашему опыту, улучшила ли глава «О свободе информации» Общего административного кодекса ситуацию с доступом к официальной информации для СМИ / вас лично?

### Представители СМИ

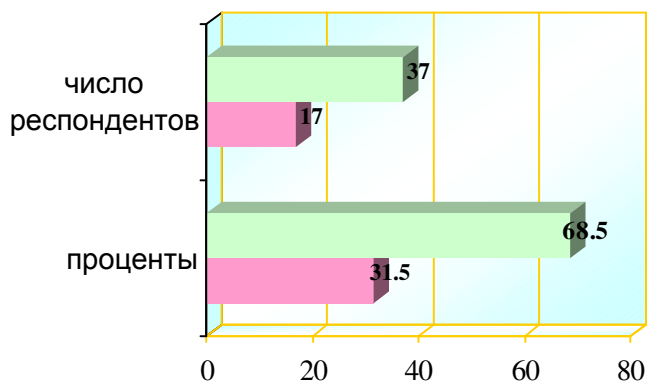


### 3. Орхусская конвенция.

Знакомы ли вы с *Орхусской конвенцией* (ЕЭК Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды)?

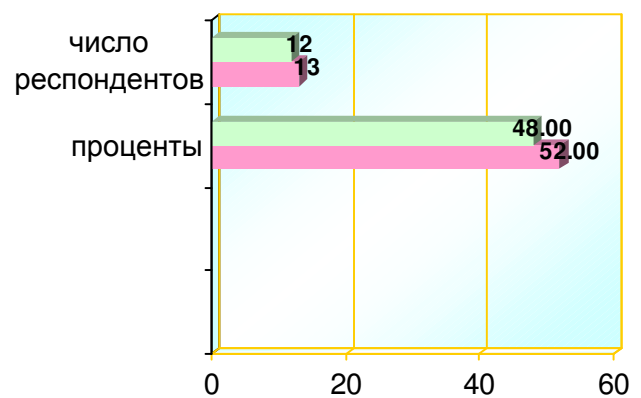
#### Представители СМИ

Да Нет



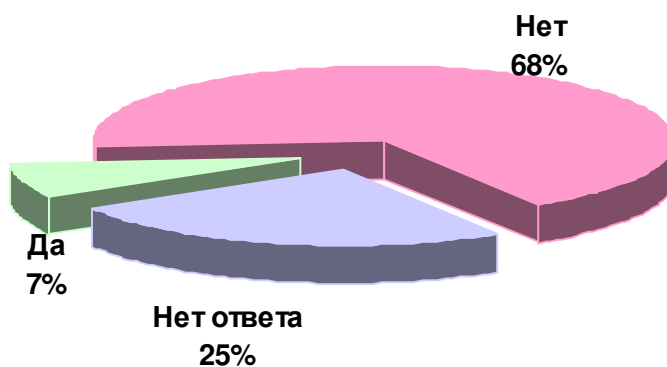
#### Представители органов власти

Да Нет



**Обращаетесь ли вы к положениям *Орхусской конвенции* в своей профессиональной деятельности?**

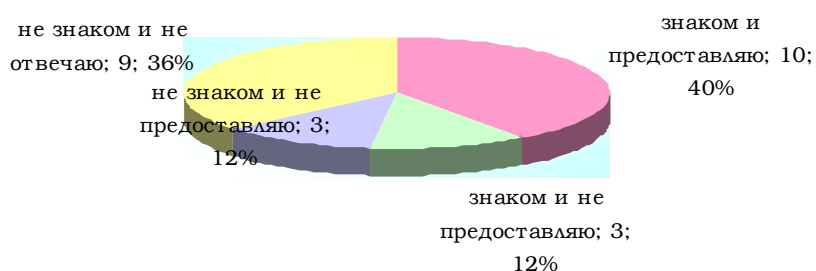
**Представители СМИ**



**Предоставляете ли вы информацию, согласно *Орхусской конвенции*?**

**Представители органов власти**

- знаком и предоставляю
- знаком и не предоставляю
- не знаком и не предоставляю
- не знаком и не отвечаю



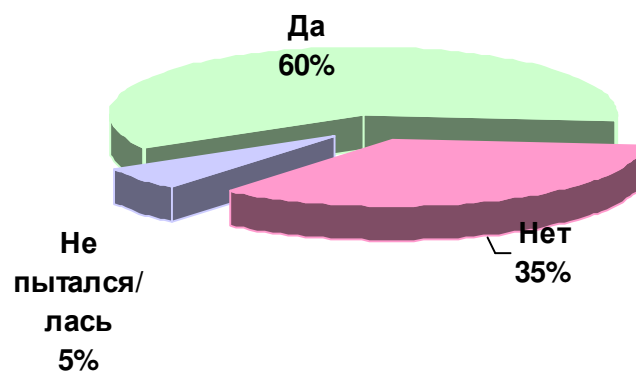
## ПРЕДСТАВИТЕЛИ СМИ

### 4. Запросы информации

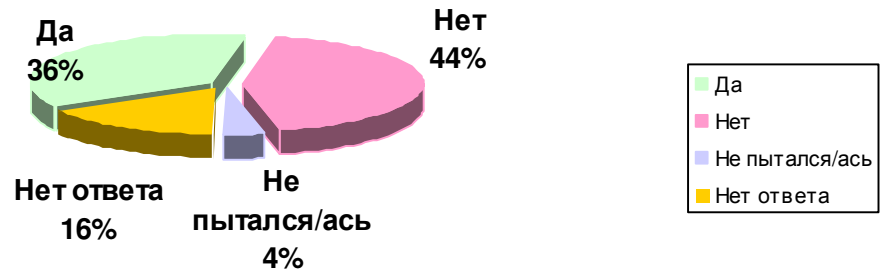
В какой/их сфере/ах легко / трудно получить информацию?



Получали ли вы несправедливый отказ, запрашивая официальную информацию?



Если государственные служащие отказывают в доступе к официальным документам частично или в целом, объясняют ли они свой отказ?



5. Пожалуйста, назовите государственные учреждения с неразвитыми механизмами и процедурами по доступу к официальной информации, а также те учреждения, в которых нет должности государственного служащего, ответственного за предоставление информации, или с ним трудно связаться, и поэтому доступ к информации усложнен и ограничен:

1	Министерство обороны	11	Совет Министров Аджарской АР
2	Министерство государственной безопасности	12	Министерство здравоохранения Аджарской АР
3	Министерство внутренних дел	13	Региональный офис Министерства внутренних дел Имерети
4	Отдел разведки	14	Региональный офис Министерства безопасности Имерети
5	Министерство иностранных дел	15	Региональная администрация Кахети
6	Министерство финансов	16	Региональный офис Министерства безопасности Кахети
7	Министерство экономики	17	Представительство Министерства обороны в Телави
8	Государственная канцелярия	18	Региональный офис внутренних дел Кахети
9	Прокуратура Аджарской АР		
10	Министерство внутренних дел Аджарской АР		

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5

### АЗЕРБАЙДЖАН

#### ПРЕДСТАВИТЕЛИ СМИ

##### 1. Какие источники информации вы используете?

Источник информации	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионах)	Общее число респондентов	%
Официальные органы	16	12	28	70
Эксперты	15	6	21	52.5
НПО	11	8	19	47.5
Личные связи в государственных учреждениях	7	6	13	32.5
Другие конфиденциальные источники	9	4	13	32.5
Коллеги (другие журналисты)	6	7	13	32.5
Друзья, родственники	5	8	13	32.5
Политические партии	1		1	2.5
Интернет	1		1	2.5
Муниципалитеты		1	1	2.5

##### 2. Какой, согласно вашему опыту, самый быстрый и эффективный способ получения официальной информации?

Самый быстрый и эффективный способ получения официальной информации	Общее число респондентов	(%)
Личные связи	14	35
Прямое обращение с устным запросом	6	15
Прямое обращение с официальным запросом	3	7.5
Организация частых брифингов	2	5
Работа с постоянными источниками новостей	2	5
Выпуск ежедневных пресс-релизов	2	5
Ссылка на закон	2	5

**3. Пожалуйста, назовите учреждения (национальные / местные), доступ в которые легко осуществим (вход в здание для подачи запроса разрешен без регистрации; определены процедуры и механизмы, которые позволяют найти необходимую информацию: часы приема, инструкции, формы запросов, архивы).**

Название государственного учреждения/ий	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионах)	Общее число респондентов	%
Офис президента и местные отделения		7	7	17.5
Министерство образования	1	6	7	17.5
Министерство иностранных дел	5		5	12.5
Министерство обороны и его представительства на местах	3	1	4	10
Полиция	1	2	3	7.5
Кабинет министров	3		3	7.5
Парламент	2		2	5
Министерство здравоохранения		2	2	5
Министерство культуры		2	2	5
Ни одно из них	9		9	22.5

**4. Пожалуйста, назовите государственные учреждения (национальные / местные), которые не отвечают условиям, описанным в вопросе 3.**

Название государственного учреждения/ий	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионах)	Общее число респондентов	%
Офис президента и местные отделения	1	2	3	Информация отсутствует
Судопроизводство	2	3	5	
Полиция	4	2	6	
Прокуратура	4	3	7	
Министерство обороны и его представительства на местах	1	2	3	
Министерство финансов и его представительства на местах		5	5	



Министерство национальной безопасности	2		2	
Другие министерства, государственные комитеты и местные отделения	3	7	10	

### 5. В какой сфере/ах легко получить информацию?

Сферы	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионах)	Общее число респондентов	%
Окружающая среда / вопросы экологии	11	9	20	50
Международные отношения	15	1	16	40
Социальные вопросы (пенсия, льготы и т. д.)	10	12	22	55
Военная / оборонная	4	2	6	15
Вопросы, связанные с конфликтами и мирными переговорами	3	1	4	10
Национальные меньшинства	3	3	6	15
Беженцы	13	10	23	57.5
Права женщин	5	8	13	32.5
Статистические данные (укажите область)	6	5	11	27.5
Экономика	6	10	16	40
Право	9	4	13	32.5
Судопроизводство	5		5	12.5
Здравоохранение	5	9	14	35
Внутренняя политика	5	3	8	20
Правонарушения / полиция	6	3	9	22.5
Коррупция	3	1	4	10
Законодательство	11		11	12.5
Образование	1	1	2	5
Спорт	1		1	2.5
Культура		1	1	2.5

**6. В какой сфере/ах трудно получить информацию?**

<b>Сферы</b>	<b>Число респондентов (в столице)</b>	<b>Число респондентов (в регионах)</b>	<b>Общее число респондентов</b>	<b>%</b>
Окружающая среда / экология	2	7	9	22.5
Международные отношения	4	5	9	22.5
Социальные вопросы (пенсия, льготы т.д.)		9	9	22.5
Военная / оборонная	9	18	27	67.5
Конфликты и мирные переговоры	6	14	20	50
Национальные меньшинства	6	11	17	42.5
Беженцы	1	9	10	25
Права женщин		4	4	10
Статистические данные (укажите область)	8	14	22	55
Народное хозяйство	2	11	13	32.5
Право	4	5	9	22.5
Судопроизводство	9	11	20	50
Здравоохранение	1	9	10	25
Внутренняя политика	3	14	17	42.5
Правонарушения /полиция	5	8	13	32.5
Коррупция	7	21	28	70
Законодательство	3	3	6	15
Финансы		1	1	2.5

**7. Подавая запрос/ы на получение официальной информации, кем вы представляетесь?**

<b>Подаете запрос как:</b>	<b>Число респондентов (в столице)</b>	<b>Число респондентов (в регионах)</b>	<b>Общее число респондентов</b>	<b>%</b>
Представитель СМИ	23	15	38	95
Член профессиональной ассоциации	2		2	5
Рядовой гражданин	1		1	2.5
Не идентифицируете себя				0

## ПРЕДСТАВИТЕЛИ ВЛАСТИ

8. Какие виды информации / документации чаще всего запрашиваются СМИ? В каких сферах? (более чем в двух опросных листах повторяются следующие сферы)

Сфера	Количество анкет
Законодательство	4
Социальные вопросы	4
Экономика	3
Права человека	3
Уголовные дела	3
Финансы	3
Официальные визиты государственных служащих	3

9. Пожалуйста, перечислите государственные учреждения (национальные / местные), которые открыты для запросов официальной информации.

Официальные ведомства	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионе)	Общее число респондентов	%
Парламент	8	1	9	22.5
Кабинет министров	2	0	2	5
Все учреждения	5	3	8	20
Местные исполнительные органы власти		2	2	5
Министерство иностранных дел		1	1	2.5
Министерство внутренних дел		1	1	2.5
Офис президента		1	1	2.5
Министерство социальной безопасности		1	1	2.5
Министерство образования	1	1	2	5
Министерство молодежи и спорта		1	1	2.5
Министерство здравоохранения		1	1	2.5

**10. Пожалуйста, перечислите государственные учреждения (национальные / местные), которые отказывали в доступе к информации.**

Государственные учреждения	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионе)	Общее число респондентов	%
Министерство национальной безопасности	15	4	19	47.5
Министерство обороны			17	42.5
Кабинет министров	1		1	2.5
Все инстанции		1	1	2.5
Местные исполнительные органы власти	1		1	2.5
Министерство иностранных дел		1	1	2.5
Министерство внутренних дел	5	1	6	15
Офис президента	1	1	2	5
Министерство сельского хозяйства		1	1	2.5
Министерство экономического развития	1		1	2.5
Министерство юстиции	1		1	2.5
Комитет по защите прав потребителей	1		1	2.5
Прокуратура	2	1	3	7.5
Министерство финансов	1		1	2.5
Верховный суд		1	1	2.5
Министерство здравоохранения	1	1	2	5

**11. Если вы отказываете в доступе к официальной информации полностью или частично, объясняете ли вы причину отказа?**

Объясняете причину отказа?	Число респондентов (в столице)	Число респондентов (в регионе)	Общее число респондентов	%
Да	14	8	22	55
Нет	11	3	14	35

**12. В ваших ответах на вопросы вы предпочитаете ссылаться на закон «О свободе информации» или на положения Конституции?**

<b>Ссылаетесь на:</b>	<b>Да (%)</b>	<b>Нет (%)</b>
Закон «О свободе информации»	21 (52.5%)	8 (20%)
Положения Конституции	29 (72.5%)	7 (17.5%)

**13. Согласно вашему мнению, по каким причинам СМИ сталкиваются с трудностями, запрашивая официальную информацию?**

<b>Причины</b>	<b>Число респондентов (в столице)</b>	<b>Число респондентов (в регионе)</b>	<b>Общее число респондентов</b>	<b>%</b>
Нет соответствующего законодательства	2	2	4	10
Законодательство существует, но положения / процедуры не развиты	18	6	24	60
Учреждение не имеет соответствующих механизмов (форм, должности ответственного за предоставление информации и т. д.)	13	7	20	50
Журналисты не знают своих законных прав	7	8	15	37.5
Журналисты не используют своих прав из-за самоцензуры	3		3	7.5
Менталитет / отношение государственных служащих	12	3	15	37.5

## ПРИЛОЖЕНИЕ 6

### СРАВНИТЕЛЬНАЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО АРМЕНИИ, АЗЕРБАЙДЖАНУ И ГРУЗИИ

#### ОТВЕТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ СМИ

##### 1. Возрастная группа и пол респондентов.

<b>Возрастная группа</b>	<b>Армения %</b>	<b>Азербайджан %</b>	<b>Грузия %</b>
18-24	30	7.5	23.6
25-40	50	62.5	69.1
<b>Пол</b>			
Муж.	32.5	72.5	35
Жен.	67.5	27.5	65

## 2. Профессиональный стаж.

Количество лет	Армения %	Азербайджан %	Грузия %
Менее 1 года	7.5	12.5	6.25
3-5	65	22.5	28.1
6-10 и более 10	27.5	27.5; более 37.5	31.2; более 28.1

## 3. Статистические данные об образовании журналистов.

Армения %	Азербайджан %	Грузия %
55	37.5	41.7

## 4. Какие источники информации вы используете?

Источник информации	Армения %	Азербайджан %	Грузия %
Государственные учреждения	85	70	89.1
Личные связи в государственных учреждениях	72	32.5	69.1

Эксперты	67	52.5	72.7
НПО	47.5	47.5	63.6
Интернет, официальные веб-сайты	62.5	2.5	1.8

**5. Знакомы ли вы с законом «О свободе информации» (в Армении, Азербайджане) и с главой «О свободе информации» Общего административного кодекса (в Грузии)? Полагаетесь ли вы на его положения в своей профессиональной деятельности?**

Армения	Азербайджан	Грузия
82.5 % знакомы 35% используют	80% ссылаются на закон советского образца	78% ссылаются на главу «О свободе информации» Общего административного кодекса  73.5% ссылаются на Конституцию

**6. Знакомы ли вы с *Орхусской конвенцией* (ЕЭК Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды)? Полагаетесь ли вы на ее положения в своей профессиональной деятельности?**

Армения	Азербайджан	Грузия
20 % (10% ссылаются на Конвенцию)	20% (10% ссылаются на Конвенцию)	31.5% (7% ссылаются на Конвенцию)



**7. По вашему мнению, каковы главные препятствия при доступе к официальной информации?**

	<b>Армения</b>	<b>Азербайджан</b>	<b>Грузия</b>
<b>Препятствия</b>	%	%	%
Отсутствие соответствующих механизмов/процедур	65	67.5	63
Менталитет/отношение представителей властей	50	70	48.1
Отсутствие соответствующего законодательства	17.5	17.5	14.8
Журналисты не используют своих прав на доступ к информации	40	16.4	16.7

**8. Сравнительный список государственных учреждений (национальных/местных), доступ в которые для СМИ ограничен:**

<b>Армения</b>	<b>Азербайджан</b>	<b>Грузия</b>
<i>Таможенные ведомства</i>	<i>Прокуратура</i>	<i>Министерство обороны</i>
<i>Прокуратура</i>	<i>Полиция</i>	<i>Министерство государственной безопасности</i>
<i>Суды</i>	<i>Суды</i>	<i>Отдел разведки</i>
<i>Полиция</i>	<i>Министерство финансов</i>	<i>Генеральная прокуратура</i>
<i>Центральный банк</i>	<i>Министерство обороны</i>	<i>Министерство внутренних дел</i>
<i>Исправительные учреждения</i>		<i>Министерство финансов</i>
<i>Ведомства государственной безопасности</i>		<i>Государственная канцелярия</i>
<i>Арментел</i>		<i>Министерство иностранных дел</i>
<i>Министерство здравоохранения</i>		<i>Прокуратура Аджары</i>
<i>Министерство культуры и молодежи</i>		<i>Министерство внутренних дел Аджары</i>
<i>Министерство образования и науки</i>		<i>Совет Министров Аджары</i>

**9. В какой сфере/ах легко получить информацию?**

Сферы	Армения %	Азербайджан %	Грузия %
Социальные вопросы	70	55	48.1
Здравоохранение	55	50	38.9
Проблемы женщин	50	57.5	25.9

**10. В какой сфере/ах трудно получить информацию?**

Сферы	Армения %	Азербайджан %	Грузия %
Военная/оборонная	60	70	70.9
Коррупция	52.5	67.5	29.1
Информация об уголовных делах/полиции	57.5	50	0.9
Внутренняя политика	32.5	42.5	40
Международные отношения	35	22.5	34.5

**11. Когда отказывают в информационном запросе, какие действия вы предпринимаете?**

	Армения %	Азербайджан %	Грузия %
Публикую отказ в СМИ	60	55	63%
Обращаюсь в суд	5	1 журналист	13%
Использую альтернативный источник информации	42.5	60	58.7%

**12. Доступ к официальной информации.**

	<b>Армения</b> %	<b>Азербайджан</b> %	<b>Грузия</b> %
Судебные заседания (полный доступ)	42.5	47.5	
Заседания парламента (легко получить доступ)	20	27.5 (полный доступ)	70.9
Встречи на региональном уровне с представителями власти (легко получить доступ)	60	65	45.5 (полный доступ)
Встречи на национальном уровне (полный доступ)	27.5	40	10.9

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7

### СРАВНИТЕЛЬНАЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО АРМЕНИИ, АЗЕРБАЙДЖАНУ И ГРУЗИИ

#### ОТВЕТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

##### 1. Возрастная группа и пол респондентов.

	Армения	Азербайджан	Грузия
<b>Возрастная группа</b>	%	%	%
25-40	30	45	80
40 и более 40	67.5	50	4
<b>Пол</b>			
Муж.	75	65	24
Жен.	25	35	76

## 2. Как долго вы работаете на государственной службе?

<b>Продолжительность работы на государственной службе</b>	<b>Армения %</b>	<b>Азербайджан %</b>	<b>Грузия %</b>
Менее 1 года	Информация отсутствует	2.5	20
1 – 2 года	Информация отсутствует	10	16
3-5	35	25	12
6-10 и более 10	65	62.5	52

## 3. Какую ветвь власти представляет учреждение, в котором вы служите?

<b>Ветвь власти</b>	<b>Армения %</b>	<b>Азербайджан %</b>	<b>Грузия %</b>
Исполнительная	88	85	84
Законодательная	4	10	4
Судебная	8	5	12

**4. Какой уровень власти представляет государственное учреждение, в котором вы служите?**

<b>Уровень власти</b>	<b>Армения</b>	<b>Азербайджан</b>	<b>Грузия</b>
	Число респондентов	%	%
Национальный	11	40	84
Региональный / городской	9	47.5	4
Местный	20	12.5	12

**5. Назовите государственное учреждение, в котором вы работаете.**

	<b>Армения</b>	<b>Азербайджан</b>	<b>Грузия</b>
<b>Государственное учреждение</b>	Число респондентов	%	%
Министерства и их отделения на местах	19	57.5	60
Местные органы исполнительной власти	18	25	16
Служба Омбудсмана	Информация отсутствует	2.5	Информация отсутствует
Парламент	1	10	4
Суды	2	5	20

**6. Включают ли ваши обязанности предоставление официальной информации общественности и СМИ?**

	<b>Армения</b> %	<b>Азербайджан</b> %	<b>Грузия</b> %
Да	Информация отсутствует	22.5	96
Нет		50	0
Не знаю		27.5	4

**7. Согласно вашему опыту, удовлетворены ли вы тем, как СМИ используют предоставленную им официальную информацию?**

	<b>Армения</b> %	<b>Азербайджан</b> %	<b>Грузия</b> %
Да	47.5	27.5	20
Нет	5	20	4
Частично	47.5	52.5	76

**8. Существует ли закон «О свободе информации» (доступ к информации) в вашей стране?**

	<b>Армения</b> %	<b>Азербайджан</b> %	<b>Грузия</b> %
Да	75	72.5	92
Нет	10	5	0
Не знаю	15	22.5	8

**9. Знакомы ли вы с положениями Орхусской конвенции (ЕЭК Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды)? Предоставляете ли вы информацию согласно Орхусской конвенции?**

	<b>Армения</b> %	<b>Азербайджан</b> %	<b>Грузия</b> %
Да	17.5	20	52
Нет	82.5	80	48



**10. Какой способ предоставления официальной информации вы считаете наиболее быстрым и эффективным?**

<b>Способ предоставления информации</b>	<b>Армения</b>	<b>Азербайджан</b>	<b>Грузия</b>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Официальные веб-сайты	32.5	57.5	28
Пресс-конференции	45	40	24
Официальные публикации	30	37.5	10
Средства массовой информации	77.5	67.5	18
Ответы на информационные запросы	27.5	17.5	18



ARTICLE 19, Всемирная кампания за свободу выражения мнения, отстаивает свободу выражения мнения и свободу информации – два фундаментальных права, необходимых для реализации других прав человека. Название организации заимствовано у статьи 19 *Всеобщей декларации прав человека*, которая гласит:

*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.*

ARTICLE 19 считает, что свобода выражения мнения и свободный поток информации – не роскошь, а необходимое условие для защиты личных свобод и развития демократии в целом. Препятствовать свободе слова или доступу к информации – значит препятствовать праву каждого человека распоряжаться собственной жизнью.

Свобода выражения мнения и доступ к информации – необходимые условия для достижения равенства в отношении женщин и представителей меньшинств; разрешения проблем, связанных с ВИЧ инфекцией и СПИДом; содействия праву на равное развитие; борьбы с коррупцией; защиты прав детей.

Деятельность ARTICLE 19 направлена на воплощение в реальность свободы выражения мнения во всем мире. Мы проводим авторитетные исследования и мониторинги острых вопросов, занимаемся лоббистской деятельностью, разрабатываем стандарты, осуществляем правовой анализ, развиваем возможности гражданского общества на местах, а также поддерживаем партнерство с профессиональными организациями во всем мире. Мы вовлекаем различные структуры – на международном, региональном и государственном уровне, – а также представителей частного сектора в обсуждение важных вопросов и призываем их быть ответственными за соблюдение международных стандартов.

Деятельность ARTICLE 19, осуществляемая в сотрудничестве с 52 местными организациями более чем в тридцати странах Европы, Африки, Азии и Латинской Америки, направлена на институциональные, культурные и правовые реформы. Мы ведем лоббистскую деятельность и осуществляем тренинговые программы в партнерстве с местными неправительственными организациями с целью создания условий для реализации социальных и экономических прав человека. По возможности наши публикации переводятся на разные языки мира.

При отсутствии свободной прессы международное давление играет важную роль в выявлении нарушений прав человека. ARTICLE 19 осуществляет в различных регионах мира мониторинги анализа угроз свободе выражения мнения и разрабатывает длительные стратегии по борьбе с ними.

Создание ARTICLE 19 в 1986 году было идеей Родерика Мак-Артура, американского филантропа и журналиста. В состав нашего международного правления входят видные журналисты, деятели науки, юристы и борцы за свободу выражения мнения со всего мира. ARTICLE 19 зарегистрирована как британская благотворительная организация (регистрационный номер 327421). Ее основное представительство находится в Лондоне. Сотрудники организации работают и за рубежом – в Африке, Латинской Америке и Канаде. Деятельность ARTICLE 19 финансируется донорами и сторонниками организации из разных уголков мира, которые разделяют нашу приверженность свободе выражения мнения.

#### ARTICLE 19

6-8 Amwell Street

London EC1R 1UQ

Тел: +44 20 7278 9292 Факс: +44 20 7278 7660

Email: [info@article19.org](mailto:info@article19.org) <http://www.article19.org>

**Trustees** [попечители]: Heather Rogers, *Chair* (UK); Peter Phillips (UK); George Alagiah (UK); Mark Hengstler (UK); Mary-Ann Stephenson (Italy); Richard Sandbrook (UK).

**International Board** [состав международного правления]: Daisy Li (Hong Kong); Dato' Param Cumaraswamy (Malaysia); Galina Arapova (Russian Federation); Gara LaMarche (US); Goenawan Mohamad (Indonesia); Jorge Islas (Mexico); Malcolm Smart (UK); Paul Hoffman (US). Galina Arapova (Russian Federation); Gara LaMarche (US); Goenawan Mohamad (Indonesia); Jorge Islas (Mexico); Malcolm Smart (UK); Paul Hoffman (US).

**Honorary Member** [почетный член ARTICLE 19]: Aung San Suu Kyi (Burma).

**Executive Director** [исполнительный директор]: Agnès Callamard

“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”.

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека



ARTICLE 19  
6-8 Amwell Street  
London EC1R 1UQ  
United Kingdom  
Тел: +44 20 7278 9292  
Факс: +44 20 7278 7660  
Email: [info@article19.org](mailto:info@article19.org)  
Web: <http://www.article19.org>

© Article 19, 2005 • ISBN ISBN 1- 902 598- 67- 9