



ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПО ВОПРОСАМ СВОБОДЫ СМИ

**ВЫЗОВЫ 21 ВЕКА ДЛЯ СМИ
НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ:**

вопросы клеветы и свободы информации

ПЕРВАЯ ЮЖНОКАВКАЗСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ СМИ
ТБИЛИСИ, 25–26 ОКТЯБРЯ 2004 Г.

Вена 2005

Автор использованного для оформления обложки брошюры рисунка «Рука писателя» – немецкий писатель и лауреат Нобелевской премии за 1999 год Гюнтер Грасс. Г-н Грасс дал согласие на использование его рисунка в качестве логотипа для изданий, выходящих под эгидой Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Рисунок был создан в связи с написанием романа „Das Treffen in Telgte“, посвященного судьбе писателей во время Тридцатилетней войны.

Эта публикация посвящается Эльмару Гусейнову, который был убит в Баку 2 марта 2005 года. Эльмар навсегда останется в нашей памяти как мужественный журналист и борец за свободу слова в своей стране, Азербайджане.

Позиция авторов необязательно отражает позицию Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации.

© 2005, Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Kärntner Ring 5–7, Top 14, 2. DG

A-1010 г. Вена, Австрия

тел.: +43-1 512 21 450

факс: +43-1 512 21 459

эл. почта: pm-fom@osce.org

<http://www.osce.org/fom>

Тбилисская Декларация	5
Георгий Гомиашвили	
<i>Вступительная речь</i>	11
Миклош Харасты	
<i>Вступительная речь</i>	13
Докладчики	17

Часть 1

Последние события в области СМИ на Южном Кавказе

Борис Навасардян	
<i>Взаимоотношения между политикой, обществом и</i>	
<i>СМИ в Армении</i>	21
Чингиз Султансой	
<i>Обзор нарушений прав журналистов и СМИ</i>	
<i>в Азербайджане</i>	33
Леван Рамишвили	
<i>Свобода печати в Грузии</i>	43

Часть 2

Законы о клевете и оскорблении как вызов свободе СМИ

Петер Норландер	
<i>Европейский Суд по правам человека о диффамации</i>	53
Ираклий Котетишвили	
<i>Положения о клевете и оскорблении в законодательстве</i>	
<i>Грузии</i>	71
Ольга Сафарян	
<i>Клевета и оскорбление в законодательстве Армении</i>	75
Рамиль Гасанов	
<i>Последние изменения в законодательстве о клевете</i>	
<i>в Азербайджане</i>	85

Часть 3

Свобода информации

АРТИКЛЬ 19

Свобода информации в Азербайджане, Армении и Грузии.... 105

Димитрий Китошвили

Свобода информации в Грузии 143

Шушан Дойдоян

Выполнение Закона о свободе информации в Армении 151

Эльмар Гусейнов

*Доступ к информации в Азербайджане – как легко ее
получить?* 163

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПО ВОПРОСАМ СВОБОДЫ СМИ

И

МИССИЯ ОБСЕ В ГРУЗИИ

**ПЕРВАЯ ЮЖНОКАВКАЗСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ СМИ
ТБИЛИСИ**

*Вызовы 21 века для СМИ Южного Кавказа:
вопросы клеветы и свободы информации
25–26 октября 2004 г.*

25 и 26 октября 2004 г. в Тбилиси (Грузия) прошла Первая южно-кавказская конференция СМИ. Конференция была совместно организована Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ **Миклошем Харасти** и Миссией ОБСЕ в Грузии.

Впервые журналисты и неправительственные организации (НПО) из Армении, Азербайджана и Грузии, а также международные эксперты, собрались чтобы обсудить общие проблемы. Внимание участников конференции было сконцентрировано на законодательстве в области **клеветы и свободы информации** как вызовах свободе СМИ в 21 веке.

Участники конференции отметили, что устаревшие законы о **клевете** оказывают отрицательное воздействие на ход демократических реформ, поскольку использование этих законов ограничивает свободу прессы и препятствует открытому обсуждению общественно важных вопросов. Участники обсудили и некоторые положительные изменения законодательства в области СМИ в трех странах. В этом году Грузия отменила уголовное преследование за клевету, став одной из шести стран-участников ОБСЕ, которые ранее декриминализовали клевету. Армения также сделала важный шаг, приняв поправки к уголовному кодексу, смягчающие уголовное наказание за клевету. В Азербайджане начался процесс выработки нового закона,

регулирующего вопросы диффамации, клеветы и защиты чести и достоинства.

Участники конференции также отметили, что **доступ к официальной информации** остается одной из главных проблем СМИ в трех государствах Южного Кавказа. Журналисты подчеркнули, что основными препятствиями в их работе являются недостаточное использование существующих законов о доступе к информации, чрезмерно жесткие законы о государственных секретах и суровое уголовное наказание за их нарушение, недостаточная осведомленность о законах о доступе к информации, а также недостаток профессионализма СМИ.

Участники призвали Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ продолжить проведение южнокавказских конференций.

Конференция завершилась принятием **Декларации** о клевете и свободе информации, которую одобрили все участники.

Тбилисская Декларация о клевете и свободе информации

О клевете:

- Исполнительная и законодательная власти на всех уровнях должны систематически пересматривать все юридические нормы, включая законы, положения, указы и другие юридические инструменты, которые предусматривают уголовную и гражданскую ответственность за клевету. Эти изменения должны проводиться с участием судей, СМИ и НПО. Они должны включать:
- В Армении и Азербайджане положения уголовного законодательства о клевете должны быть удалены и заменены соответствующими гражданскими нормативами, узко определяющими, что такое клевета. В первую очередь, вынесенные приговоры должны быть аннулированы, включая приговоры с отсрочкой. Если декриминализация изначально нереальна, то все дела, которые на данный момент находятся в рассмотрении, должны быть закрыты, и должен быть принят мораторий на использование действующих законов. Все ли-

ца, отбывающие наказание за эти правонарушения, должны быть освобождены и реабилитированы.

- Государственные органы власти не должны иметь права использовать законы о клевете. В соответствии с законодательством, общественным деятелям и избранным народом представителям должно быть запрещено применять законы о клевете для подавления обоснованной критики их деятельности и ограничения политических дискуссий.
- Специальные положения законодательства, предусматривающие уголовную и гражданскую ответственность за оскорбление глав государств, должны быть отменены.
- Гражданское законодательство в области клеветы должно быть реформировано в соответствии с международными стандартами и передовой практикой. Ответственность за доказательство несоответствия опубликованных сведений действительности должна возлагаться на истца. Даже если опубликованная информация содержит неточные факты, во всех случаях должна обеспечиваться защита «оправданной публикации». Никто не должен нести ответственность за выражение своего мнения.
- Параллельно декриминализации сумма компенсации должна быть ограничена только размером фактически причиненного клеветническим заявлением вреда. При этом должна быть обеспечена возможность ответчика продолжать выполнять свою профессиональную деятельность после выплаты компенсации. В законе должен быть обозначен максимальный размер компенсации вреда.
- СМИ должны развивать, внедрять и соблюдать профессиональные и этические стандарты. Правительства не должны препятствовать учреждению профессиональных организаций и созданию механизмов саморегулирования.
- НПО занимающиеся защитой свободы слова должны проводить постоянный мониторинг применения данных законов и регулярно информировать об их соблюдении.

О свободе информации:

- Исполнительная и законодательная власти на всех уровнях должны систематически пересматривать все юридические нормы, включая законы, положения, указы и другие юридические инструменты, которые определяют доступ к официальной информации. Эти изменения должны проводиться с участием судей, СМИ и НПО. Изменения должны включать:

Относительно свободы информации и соответствующих законов:

- В Азербайджане необходимо завершить принятие единого закона о свободном доступе к информации, основанного на международных стандартах.
- Все страны Южного Кавказа должны выработать всеобъемлющую стратегию выполнения этих законов.
- Все государственные учреждения и правительственные структуры обязаны установить процедуры и механизмы обеспечения доступа граждан и СМИ к информации, в том числе обучение, часы приема, назначение пресс-секретарей, создание систем управления информацией.
- Необходимы создание и поддержка официальных интернет-сайтов и их периодическое обновление.
- Контроль за соблюдением этих законов и стандартов должен обеспечиваться и проводиться парламентами, открытыми для общественности парламентскими комиссиями, общественными комитетами и независимыми информационными комиссиями.
- Должны быть созданы законы, регулирующие надзор за обеспечением защиты анонимных источников информации в правительственных учреждениях.

Относительно государственных секретов:

- Акты о государственной тайне необходимо изменить с тем, чтобы их применение было ограничено исключительно защитой информации, разглашение которой может представлять значи-

тельную угрозу национальной безопасности и территориальной целостности страны.

- Правила засекречивания информации должны быть обнародованы. Документы могут засекречиваться только в кратчайшие сроки после их выработки. Секретная классификация документов должна регулярно пересматриваться. Рассекречивание документов должно проводиться не позднее чем через 20 лет после засекречивания. Необходимо создать независимые органы по пересмотру секретной классификации документов, такие как институт омбудсмана или уполномоченного по вопросам информации.
- Должна быть ограничена уголовная ответственность журналистов за разглашение государственных секретов в случаях особой общественной значимости информации. Журналисты не обязаны раскрывать свои источники.

Судебным органам:

- Должны повышать осведомленность общественности о законах о доступе к информации и проводить мониторинг их соблюдения.
- Расследовать все незаконные случаи ограничения свободы информации, случаи нападения на журналистов, случаи преследования журналистов за поиск и распространение информации, представляющей общественный интерес.
- СМИ должны знать о своих правах на доступ к информации согласно существующему законодательству и использовать их. Незаконные отказы должны оспариваться и придаваться огласке.

Тбилиси, 26 октября 2004 г.

ГЕОРГИЙ ГОМИАШВИЛИ

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ РЕЧЬ

Г-н председатель, дамы и господа!

Для меня большая честь и удовольствие быть сегодня среди вас и иметь возможность тепло приветствовать участников Первой южнокавказской конференции средств массовой информации. Позвольте выразить глубокую благодарность организаторам этого важного мероприятия – Бюро Представителя ОБСЕ по свободе средств массовой информации и Миссии ОБСЕ в Грузии – за их усилия, направленные на успешное проведение данной конференции. Для моей страны большая честь принять у себя конференцию, поскольку это свидетельствует о приверженности Грузии демократическим принципам, в числе которых свобода средств массовой информации является одним из наиболее важных. Будучи сторонником и защитником свободы выражения мнений и средств массовой информации, Грузия хотела бы поблагодарить Представителя по свободе средств массовой информации г-на Миклоша Харасты за его работу по защите этих свобод в Интернете и в традиционных средствах массовой информации. Мы также хотели бы выразить признательность за его усилия, направленные на обеспечение личной безопасности журналистов, отмену законов о средствах массовой информации, в которых предусмотрено уголовное преследование за клевету, а также искоренение нетерпимости в средствах массовой информации. К сожалению, ограничение свободы средств массовой информации по-прежнему остается проблемой в данном регионе ОБСЕ. Я надеюсь, что уважаемые участники смогут плодотворно обсудить эти проблемы на конференции и вернуться домой с более глубоким пониманием того, каковы максимально эффективные способы улучшения ситуации в наших странах. Примите мои наилучшие пожелания успеха и позвольте заметить, что все свободы, которые мы обсуждаем на совещаниях, ничего не будут значить, если мы не сможем свобод-

но общаться и открыто делиться нашими надеждами, идеями и чаяниями в отношении самих себя и каждого из нас. Все мы должны стремиться к тому, чтобы обеспечить свободу слова и печати для будущих поколений. Благодарю за внимание.

МИКЛОШ ХАРАСТИ

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ РЕЧЬ

Г-н Председатель, дамы и господа, дорогие друзья,

Я очень рад приветствовать Вас на Первой Южнокавказской Конференции, которая проводится моим офисом при содействии Миссии ОБСЕ в Грузии. Я глубоко удовлетворен тем, что мы собрались все вместе в прекрасном Тбилиси, где мы пользуемся гостеприимством грузинского правительства.

Идея этой конференции не нова. Журналисты и представители неправительственных организаций в сфере СМИ из Армении, Азербайджана и Грузии часто обращались к нам, выражая желание собраться вместе, чтобы обсудить основные направления развития в области СМИ в их странах.

Вместе с тем Южный Кавказ давно находится в поле зрения моего офиса. Независимо от нашей обычной деятельности по мониторингу, мы стараемся внести вклад в дальнейшее развитие правовых рамок для обеспечения свободной и независимой прессы. За последние несколько лет мы подготовили подборку юридических обзоров, которые имеют непосредственное отношение к темам этой конференции. Многие из них были проведены совместно с организацией «АРТИКЛЬ 19», представители которой также присутствуют здесь сегодня. Мы провели несколько мероприятий по обучению и профессиональной подготовке журналистов в этих странах, и мы надеемся, что эта конференция закончится конкретными предложениями для будущих инициатив.

В течение последующих двух дней мы в основном сосредоточимся на двух темах: законах о клевете и доступе к информации. В этой связи позвольте мне представить некоторые мои соображения на эти темы. Я уже сделал подобные замечания на прошлой неделе на заседании Постоянного Совета ОБСЕ.

Я очень удовлетворен тем, что Грузия является одной из пяти стран-участниц ОБСЕ, которые упразднили трактовку **клеветы** как

уголовного преступления, и перевели ее в область гражданского права: остальными странами являются США (хотя законодательство 17 штатов этой страны по-прежнему сохраняет положения об уголовной ответственности за клевету), Молдова, Украина и Босния и Герцеговина. А также я рад услышать, что Президент Роберт Кочарян подписал 1 июля поправки к уголовному кодексу, частично отменив уголовное наказание за клевету в Армении.

Эти давно устаревшие законы о клевете неадекватны и даже губительны для современной демократии, если свобода прессы и свободное обсуждение общественных проблем могут ущемляться законом об уголовном наказании за клевету, используемым против журналистов.

В некоторых из государств-участников широко распространено понятие необходимости предоставить журналистам определенные гарантии при обсуждении вопросов общественной значимости. Как и в случае с защитой источников, журналисты также не должны подвергаться уголовному преследованию или произвольным судебным преследованиям, даже если информация, которую они распространяют, окажется неверной или унижающей чье-либо достоинство. Однако, даже, несмотря на имеющиеся сомнения, эту гарантию нельзя отнимать из-за производимого ею «блокирующего» воздействия.

В целом, офис имеет, как представляется, несколько возможностей оказать поддержку в отношении изменения закона о клевете:

- Поощрять парламентариев выносить на обсуждение предложения по аннулированию закона об уголовной ответственности за клевету;
- Посредством проведения кампаний по информированию общества поощрять государственных чиновников воздерживаться от использования существующих уголовных законов для преследования СМИ и журналистов в судебном порядке;
- Поощрять судебные органы в странах, где закон об уголовном преследовании за клевету еще существует, объявить мораторий на назначение тюремных сроков, даже условных, до проведения необходимых реформ.

Мое Бюро находится в процессе разработки базы данных по законодательству о клевете в регионе ОБСЕ. Данная база будет сопровождаться также юридическим анализом, подкрепляющим наши выводы, и способствующим выявлению наилучших способов решения проблемы. Я надеюсь представить матрицу в начале следующего года.

Что касается **доступа к информации**, я планирую тщательно изучить, каковы на самом деле отношения между правительствами и журналистами. Одним из первых шагов будет подготовка доклада о связи между свободой информации и состоянием прессы на Южном Кавказе, который был здесь распространен и будет представлен завтра Артиклем 19.

Мы с Вами обсудим как закон о клевете, так и проблемы доступа к информации, и я с огромным нетерпением жду ваших мнений, мыслей и конкретных успехов.

Благодарю за внимание.

Докладчики:

Георгий Гомиашвили, Заместитель Министра иностранных дел Грузии
Миклош Хараст, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ

Часть 1: Последние развития в области СМИ на Южном Кавказе

Борис Навасардян, президент, *Ереванский Пресс Клуб*, Армения
Чингиз Султансой, директор, *Бакинский Пресс Клуб*, Азербайджан
Леван Рамшвили, директор программ, *Институт свободы*, Грузия

Часть 2: Законы о клевете и оскорблении как вызов свободе СМИ

Петер Норландер, юридический советник, «*Артикль 19*»,
Великобритания
Ираклий Котетишвили, юридический эксперт Института Свободы,
Грузия
Ольга Сафарян, «*Интерьюс*» Армения
Рамиль Гасанов, «*Йени Несил*», Азербайджан

Часть 3: Свобода информации

Ирина Смолина, сотрудник по европейским программам,
«*Артикль 19*»
Дэвид Банисар, директор, Проект «*Свобода Информации*»,
«*Международная прайвеси*», Великобритания
Димитрий Китошвили, председатель Национальной Комиссии
Грузии по коммуникации
Шушан Дойдоян, директор Центра свободы информации, Армения
Эльмар Гусейнов, главный редактор, журнал «*Монитор*»,
Азербайджан

I.

**ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ В ОБЛАСТИ СМИ
НА ЮЖНОМ КАВКАЗЕ**

Борис Навасардян

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ,
ОБЩЕСТВОМ И СМИ В АРМЕНИИ

Чингиз Султансой

ОБЗОР НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ
И СМИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Леван Рамишвили

СВОБОДА В ПЕЧАТИ В ГРУЗИИ

БОРИС НАВАСАРДЯН

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ, ОБЩЕСТВОМ И СМИ В АРМЕНИИ

Обычные люди в Армении относятся к прессе и журналистам так, как и в любой нормальной стране. Примерно, как воспитанные дети к рыбьему жиру: не особенно любят, но понимают, что вещь это полезная, и употребляют умеренными дозами. Но есть категории населения – назовем их условно «плохишами», которые, не любя этот самый «рыбий жир», пытаются изменить его природу в соответствии с собственными вкусами и получить в результате колу, водку или какое-то еще вещество. К сожалению, именно в руках этих категорий оказываются все основные ресурсы страны, в том числе определяющие состояние СМИ.

Стоило армянской прессе начала 90-х слегка отойти от мичуринских экспериментов над собой, осуществлявшихся в течение семи десятков советских лет, как за выведение удобного для себя вида масс-медиа взялись политики нового поколения, точнее, политические партии независимой республики. Именно они составили в первые годы независимости элиту, принимающую решения. Уже к середине 90-х в стране практически не осталось **средств массовой информации**, а их место заняли **средства массовой агитации и пропаганды (СМАП)**. Каждая газета пыталась доказать, что стоящая за ней партия или политическая группировка – единственная печется о национальных интересах, а все ее противники ведут народ к пропасти. Причем в авангарде отстаивания узкопартийных, групповых интересов шли государственные СМАП. И когда властным структурам не удавалось добиваться подавляющего преимущества на сугубо идеологическом фронте, они переводили спор в сферу, где их аргументы оказывались неопровержимыми: запреты и разгромы оппозиционной прессы, воздвижение перед последними труднопреодолимых экономических, бюрократических и юридических препятствий. Беспреце-

дентным в этом смысле является акт единовременного закрытия в начале 1995 свыше десятка оппозиционных СМИ.

Такое надругательство над свободой слова не могло не изменить отношения аудитории к прессе. Если в 91–92-м перед газетными киосками выстраивались часовые очереди, а тиражи новопоявившихся изданий достигали 50–70 тысяч, то в последующие годы начался процесс неуклонного падения читательского спроса на печатную периодику. Какое-то время обычные люди, желая получить полагающийся им «рыбий жир», принимали за него разновидности «колы» (или какого-то другого вещества). Затем, осознав обман, они добивались желаемого путем смешивания того, что предлагалось: ознакомившись с освещением одного и того же события либо проблемы в разнонаправленных изданиях, можно было попытаться представить объективную картину. Однако выщедить реальную информацию из усиливающегося потока пропагандистской «колы» становилось все сложнее и требовало титанических интеллектуальных усилий, кроме того это было связано с непосильными для рядового армянского кармана расходами.

Так газеты все больше соответствовали вкусам «плохишей» и становились элитарным чтивом, доступным лишь профессионалам, синтезирующим «рыбий жир» из любой «жидкости». Простой читатель все больше отдалялся от прессы, стараясь пополнять запас информационных витаминов из других источников. По результатам одного из социологических опросов, проведенных в конце прошлого тысячелетия, на третьем месте среди источников информации в Армении оказались «беседы со знакомыми». Популярный фельетонист советских времен Семен Нариньяни назвал бы этот источник «информационным агентством ОТС» («Одна Тетка Сказала»). Причины популярности ОТС в коммунистическом прошлом нам хорошо известны, но его живучесть в эпоху свободы слова и плюрализма ничего хорошего о нашем обществе не говорит.

Разумеется, сами журналисты старались и стараются выполнять свою профессиональную миссию, оперативно и объективно информировать аудиторию о всех важнейших событиях. Но удается им это

лишь время от времени и, как правило, вопреки тому, что от них ожидают хозяева. Характерной оказалась ситуация после теракта в армянском парламенте ровно пять лет назад, когда республика оказалась почти полностью обезглавленной. Пока вершители судеб отечественной прессы (и не только ее) пребывали в растерянности и пытались сориентироваться в резко изменившейся политической обстановке, СМИ действовали так, как им велела журналистская совесть, и общество получило за этот короткий период в 1–2 дня все, что требовалось от **средств информации**. Но как только новые политические приоритеты оформились, журналистов и прессу – как печатную, так и электронную – растащили по противоборствующим лагерям, и натуральный медиапродукт вновь был подменен суррогатом.

Довольно распространенным явлением в постсоветской Армении стало обвинение образовательной системы, не удовлетворяющей, мол, потребности СМИ в перспективных молодых журналистах. И некоторые коллеги именно этим обстоятельством пытаются объяснить все беды отечественной журналистики. На самом деле проблема, конечно, не в этом, хотя система журналистского образования нуждается, бесспорно, в серьезном реформировании. Профессиональный уровень журналистов соответствует тому спросу, который формирует сегодняшняя армянская пресса. Характер работы в ней, к сожалению, далеко не всегда стимулирует стремление к высотам профессионализма, к стандартам, установленным ведущими мировыми СМИ.

Проблемы, в первую очередь, упираются в источники существования средств массовой информации, в традиционный вопрос: кто заказывает музыку? Грубый анализ рынка дает следующую картину: с большим отрывом от остальных источников на первом месте по объему материальных ресурсов, адресованных СМИ, находятся разного рода спонсорская помощь, инвестиции со стороны финансовых, предпринимательских кругов (причем львиную долю здесь составляют дотации от нескольких олигархических групп); на втором месте – рекламные деньги, почти полностью поглощаемые телевидением,

другим видам СМИ переппадают лишь крошки с «барского стола»; на третьем месте – прямые субсидии из госбюджета, и здесь вне конкуренции среди их потребителей Общественная телерадиокомпания Армении, строчка которой в бюджете пожирнее, чем у Национальной Академии наук; на четвертом месте – дотации, прямо или косвенно идущие от партий и политических блоков; на пятом – доходы от реализации массмедиапродукции; на шестом – помощь международных организаций и фондов. Если грубо дифференцировать источники по принципу, какие из них формируют заказ на качественную, «хорошую» журналистику (возвращаясь к терминологии начала доклада – «рыбий жир»), а какие – на «плохую» журналистику (все прочие вещества), то ресурсы «плохишей», т.е., заказчиков «плохой» журналистики окажутся явно мощнее: это первое, третье и четвертое место в перечне основных источников.

Разумеется, предложенное деление весьма условно: на общественном телевидении и радио появляются и вполне качественные передачи, а, с другой стороны, оплата рекламных услуг часто является прикрытием политического спонсорства. Но общая ситуация от этого не меняется: доход СМИ, за которым стоит **заказ определенных политических, олигархических кругов**, существенно превышает доход, формируемый за счет **удовлетворения широкого потребительского спроса на актуальную и беспристрастную информацию**. Как следствие – широкие ножницы между предложением, диктуемым основным заказчиком, и массовым потребительским спросом. Согласно неоднократно проводимым исследованиям, первые строчки среди тем, освещаемых прессой, занимали различные внутривнутриполитические вопросы. Публику же интересовала, прежде всего, международная и социальная проблематика, занимавшие шестое и одиннадцатое места среди тем, удостоивавшихся внимания прессы. И как бы не жаждали этого медиапрофессионалы, случаи соответствовать лучшим стандартам журналистики и ожиданиям общества предоставляются им не так уж часто.

Внимательный слушатель заметил, что по сравнению с периодом, описанным в начале моего выступления, в сегодняшней Армении

лицо масс-медиа определяют уже не политические партии, а олигархические круги. Это в определенной степени меняет характер журналистики, и можно спорить, в лучшую или в худшую сторону. В середине 90-х все мы сетовали по поводу поляризации печатных СМИ (СМАП) по партийному признаку. Но при этом позиция, подходы прессы к тем или иным вопросам – при всей их пристрастности – были, в целом, понятны и объяснимы хотя бы для некоторой части аудитории. Тогда как цели, интересы олигархических кланов, столкновения которых отражаются в СМИ и все чаще определяют содержание их публикаций, не зафиксированы ни в каких уставах, программах, манифестах, и публика осведомлена о них гораздо меньше, чем о партийных платформах. Вот и получается, что, махнув рукой на обмен таинственными посланиями через прессу между различными группами олигархической суперэлиты, аудитория вынуждена обращаться к развлекательным чтиву и зрелищам, а для утоления информационного голода ограничивается телепередачами, в том числе российскими. И это при том, что в лице армянской публики общественно-политическая, информационная пресса имела благодарного читателя. Бурные события последних лет, наличие множества нерешенных проблем как внутри страны, так и на региональном уровне, традиционно высокий уровень грамотности обуславливают активный интерес людей к происходящим процессам. Однако информационный голод не утоляется, от чего страдают и печатные СМИ, теряющие тиражи, и страна в целом, не использующая гражданский потенциал нации. Образовался своеобразный замкнутый круг: прессе нужна широкая читательская аудитория, чтобы получить финансовую независимость от политических спонсоров, а широкий потребитель готов платить только той прессе, которая отвечает его, а не узкой группы толстосумов интересам. Очевидно, разорвать этот круг должны СМИ, но до сих пор редкие попытки отказаться от гарантированной кормушки и выйти в открытое море цивилизованного информационного рынка оказывались безуспешными.

При подобной специфике медиарынка, к сожалению, находятся представители нашей профессии, которые расслабились и стараются

получить максимальное удовольствие. Тем, кто удовлетворен размерами вознаграждений, удастся выглядеть вполне респектабельно. Те же, кто считает себя обделенными и заслуживающими большего куска от олигархического пирога, прибегают к разным формам журналистского рэкета, настойчиво и изощренно обрабатывая платежеспособный объект пока тот не созреет до понимания, что стоит поделиться... Правда, занятие это тонкое и рискованное. Не все потенциальные спонсоры чтят уголовный кодекс, и, не имея необходимых навыков, аргументов, выдержки, медиарэкетир, вместо куска пирога, рискует получить сотрясение мозга и убедительный совет никогда больше не заниматься журналистикой (если описанное выше имеет право таковой называться).

Есть и оптимистический взгляд на вещи. Он базируется на тезисе, что полной независимости СМИ не бывает, и следует говорить о независимости СМИ от государства. Если доля государства в собственности и расходах на СМИ уменьшается, а именно такой процесс сегодня наблюдается в Армении – это уже прогресс. На самом деле, наличие 60 частных вещательных компаний впечатляет, но речь, видимо, должна идти не только о юридическом статусе, но и о том, кто за ними стоит и как это влияет на содержание их программ. Причем важно, в первую очередь, телевидение, поскольку именно оно, как отмечалось, доминирует в сфере распространения новостей, а значит, играет огромную роль в формировании общественного мнения. Утверждение «кто контролирует телеэфир, тому принадлежит власть» в полной мере оправдывается в Армении. Владельцами большинства частных общенациональных и столичных телеканалов, во всяком случае тех, которые имеют политическое влияние, являются крупные предприниматели, так или иначе связанные с властью. Добавьте к этому мощнейшее по охвату армянское СМИ, Общественную телерадиокомпанию, которой руководит Совет, назначаемый лично и исключительно президентом республики. А также примите во внимание, что среди рекламодателей и рекламных агентств также преобладают предпринимательские круги, лояльные властям. И вам станет ясно, что статусы «частный» и

«общественный» далеко не равнозначны понятиям «независимый» и «политически нейтральный».

Власть, естественно, не полагается на абстрактную лояльность вещателей, ей нужны институционализированные гарантии. Основную контрольную функцию выполняет Национальная Комиссия по Телевидению и Радио, члены которой, как и Совета Общественной телерадиокомпании, назначаются лично и исключительно президентом республики. Этот орган распределяет по конкурсу радиочастоты и призван следить за тем, чтобы частные теле- и радиокomпании выполняли условия своей лицензии и законодательство РА. Именно ему принадлежит главная «заслуга» в том, что один из первых и наиболее популярных армянских телеканалов «A1+» проиграл 8 конкурсов на получение частоты и уже два с половиной года не имеет эфира только потому, что его работу не удавалось контролировать сверху. А практическая невозможность следовать всем требованиям законодательства, позволяет Комиссии выборочно наказывать или прощать. Благодаря сконструированной системе, властям удается не только влиять на содержание телепередач, но и регулировать вопрос перехода телекомпаний в собственность из рук в руки. То есть, без соответствующего одобрения телекомпания не может быть ни продана, ни куплена.

Естественно, все это происходит негласно и внешне выглядит, как правило, вполне пристойно, в соответствии с цивилизованными правовыми нормами. Только почему-то не все в это верят. По поводу «A1+» различные местные и международные организации обращаются почему-то к президенту страны, и ему приходится разъяснять, что та самая сформированная им Национальная Комиссия по Телевидению и Радио является независимой структурой, и он при всей любви к телеканалу, лишившемуся эфира, никак не может повлиять на решения НКТР. С еще большим недоумением президентский аппарат отреагировал на недавнее обращение президента Радио «Свободная Европа»/Радио «Свобода» Томаса Дайна с просьбой посодействовать, чтобы подготовленный радиокomпанией по предварительному согласию с одной из частных телекомпаний, но затем приостановленный

цикл телепередач все-таки получил место в эфире. Пресс-секретарь президента РА популярно объяснил г-ну Дайну, что «принятый в 2003 г. Закон О массовой информации» исключает возможность любого вмешательства правительства в профессиональную деятельность прессы...»

Хотя у меня есть, разумеется, собственное видение последнего инцидента, не стану его комментировать. Позволю себе просто пару слов о радиостанции «Свобода», точнее, о ее армянской службе. Четыре года назад здесь же в Грузии, в поселке Гудаури, проходила крупная конференция, организованная «Свободой». Я вместе с коллегами из Азербайджана и Грузии был приглашен рассказать участникам конференции из разных стран, что из себя представляют СМИ нашего региона. На просьбу представить вначале свою организацию, я ответил, что миссией Ереванского пресс-клуба является создание условий, при которых нужды в радио «Свобода» не будет. Иными словами, чтобы наши отечественные СМИ достигли уровня, с которым зарубежные радиоголоса не смогли бы конкурировать. Но при этом я успокоил коллег, отметив, что добьемся мы своей цели, судя по всему, не скоро. Во всяком случае и сегодня передачи армянской службы радио «Свобода» выделяются в нашем эфире профессионализмом, объективностью и пользуются неизменным успехом у слушателей. (Кстати, радиостанция убедительно опровергает мнение, что беды армянских СМИ – в отсутствии хороших журналистов. Почти все наши молодые коллеги, приходящие в «Свободу», быстро раскрываются, доказывают, что в творческой атмосфере, когда их труд оценивается, а от них требуется только качественное выполнение своего профессионального долга, они вполне способны работать на уровне своих западных собратьев.) В отличие от аудитории, армянские власти не проявляют особой благосклонности к этой радиостанции. В 1995–1996, еще при прежнем президенте РА, ретрансляция программ армянской службы «Свободы» по государственному радио была временно запрещена. В дальнейшем неудачей венчались все ее попытки инициировать телевизионные проекты на различных каналах. Это еще одна иллюстрация того, как власти относятся к

неподконтрольным им СМИ, особенно когда последние способны оказывать очевидное влияние на общественное мнение.

В своем выступлении я сознательно акцентировал внимание на проблемных сторонах развития СМИ в стране. Представителям армянской прессы, думаю, равно как и их коллегам в Грузии и Азербайджане, рано рапортовать о достижениях в области свободы слова. Этим и без нас усиленно занимаются руководители наших стран. Тем более, что достижения пока хрупки, а проблемы фундаментальны. Поскольку Армения оказалась слегка впереди своих соседей по Южному Кавказу в реформировании медиазаконодательства на основе обязательств перед Советом Европы (я имею в виду не качественную – по уровню практической свободы прессы мы, пожалуй, уступаем Грузии, – а количественную сторону реформ), очень рекомендую коллегам внимательно изучить не только опыт передовых европейских стран, но и наш, чтобы избежать если не всех, то хотя бы некоторых «ловушек», способных превратить самые либеральные процедуры в механизмы ограничения свободы слова. Эта рекомендация относится, возможно даже в первую очередь, и к европейским экспертам, помогающим нашим странам совершенствовать законы: им еще труднее, чем нам на местах, удастся обнаруживать упомянутые «ловушки» в представляемых на экспертизу законопроектах. И ознакомление с практическим эффектом конкретных правовых положений на специфической постсоветской южнокавказской почве для них особенно полезно.

Мое выступление было бы неполным без предложения путей решения поднятых проблем. Предложенный выше анализ ситуации показывает, что главную угрозу для свободы слова в Армении сегодня представляет государственно-олигархическая монополия на СМИ, основанная не столько на силе, сколько на псевдорыночных и псевдоправовых механизмах, которые я и попытался описать. И именно на формировании каких-то альтернатив этой монополии, должна быть построена стратегия развития независимых СМИ.

Во-первых, это меры по облегчению экономического бремени прессы. Армянские СМИ – единственная отрасль, ничего не получившая от приватизации объектов, связанных с информационно-издательской

индустрией. Сегодня нереализованными остались только государственные помещения, которые редакции занимают на арендных условиях. И хотя бы эти помещения частные СМИ должны получить в собственность на льготных условиях. (Ссылки на необходимость пополнять бюджет за счет приватизации здесь неуместны: если объекты с реальной стоимостью в миллионы долларов приватизированы за несколько десятков тысяч, то и небольшие потери от льгот прессе бюджет как-нибудь переживет). Обладание недвижимостью – важная база для самостоятельного бизнеса. Кроме того, ежегодно в госбюджете РА предусматривается определенная сумма в поддержку независимым СМИ, однако распределяется она по непонятному принципу. Между тем, медийная общественность уже давно предлагает использовать эти суммы для пропорциональной компенсации части налогов, выплаченных прессой. Это будет стимулировать прозрачность финансовой деятельности СМИ, отказ хотя бы части из них от «теневых» сделок.

Во-вторых, это поощрение качественной, объективной журналистики, подобной программам радио «Свобода». В одиночку ему трудно изменить информационный климат в стране, но если позитивных образцов станет больше, ситуация не будет выглядеть столь безнадежно, как сейчас. Так, 7,5 млн. долларов, выделенных USAID на поддержку независимых СМИ в ближайшие 4–5 лет, могли бы внести существенный вклад в реализацию идеи. Для армянского медиарынка это немалые деньги, и они могли бы служить достойным противовесом тем ресурсам, которые затрачиваются на «плохую» журналистику. Однако условия реализации данного проекта в том виде, как они сформулированы USAID, вряд ли позволят изменить ландшафт СМИ в Армении. К сожалению, примеров расходования ресурсов в благих целях, но без адекватного понимания нужд конкретной страны немало. Но в то же время это означает, что есть незадействованный ресурс, который может быть активизирован.

В-третьих, это большая последовательность международных структур, имеющих безусловное влияние на процессы в наших странах. Я имею в виду, прежде всего, Совет Европы и ОБСЕ.

В 2000 г., за несколько месяцев до вступления в СЕ, армянский парламент принял Закон «О телевидении и радио», который самым откровенным образом противоречил сразу нескольким основополагающим стандартам, вытекающим из рекомендаций Комитета Министров СЕ. Однако это не вызвало особо негативной реакции в Страсбурге. И в последующие четыре года наш парламент, несмотря на множество документов, призывающих усовершенствовать Закон, не только не сделал этого, но, более того, ввел ряд поправок, позволяющих закрепить контроль властей над вещательной сферой. Тем не менее, судя по последней Резолюции ПАСЕ относительно выполнения Арменией своих обязательств, этот саботаж Страсбург мало волнует. Такая терпимость вряд ли способствует осуществлению реальных реформ.

В-четвертых, это внедрение принципов саморегулирования в деятельность армянских СМИ. Ведущие армянские журналисты все больше осознают, что в одиночку они не смогут противостоять диктату олигархической этики, что им необходима самозащита от ограничивающих свободу слова законов и судебной практики. Чтобы спасти собственную индустрию от полной дискредитации в глазах общества, они готовы представить в качестве альтернативы свою корпоративную этику, свою систему решения информационных конфликтов. Преодоление политической разобщенности журналистов – непростая задача, но инстинкт самосохранения профессии при компетентном вмешательстве и стимулировании со стороны неправительственных объединений и международных институтов должен работать.

Как видно из приведенного неполного перечня мер по улучшению ситуации в армянских СМИ, необходимы совместные усилия государственных структур, самого медиасообщества и международных организаций. Координацию этой работы могла бы взять на себя группа, подобная той, что создана по инициативе Ереванского офиса ОБСЕ.

ЧИНГИЗ СУЛТАНСОЙ

ОБЗОР НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ И СМИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

В этом докладе предпринята попытка обрисовать положение дел в области соблюдения прав журналистов и СМИ в Азербайджане за текущий 2004 год. Для сравнения будут приведены данные за 2003 год, год президентских выборов.

При подготовке доклада использованы данные мониторинга, проведенного Комитетом защиты прав журналистов «РУХ».

Согласно данным мониторинга, на 25 октября 2004 года в стране отмечено всего 13 нарушений прав журналистов и СМИ (11 газет, 1 журнал и 1 телевизионная компания). Правда, в их число не включены случаи психологического давления, угроз, ограничения доступа к информации и т.д.

Для сравнения: в 2003 году права СМИ и журналистов ущемлялись в 350 случаях, в 2001 году – 218, а в 2002 году в 130 случаях.

ФИЗИЧЕСКОЕ НАСИЛИЕ

Как и во всем мире, факты физического насилия и психологического давления на журналистов зарегистрированы, в основном, в отношении сотрудников оппозиционных или критически настроенных СМИ. Как правило, подобные эксцессы происходят сразу вслед за публикацией материалов о незаконных действиях чиновников или представителей крупных деловых кругов. В 2004 году насилию подверглись 4 представителя СМИ. Так, в июле этого года группа неизвестных лиц в масках похитила и, избив, отпустила главного редактора новой оппозиционной газеты «Бақы-хабар» Айдына Гулиева. («Бақы-хабар» выпускает бывший коллектив газеты «Хурриет».)

Спустя две недели корреспондент журнала «Монитор» Эйнулла Фатуллаев подвергся среди бела дня нападению на людной площади

в центре Баку. Его ударили тупым предметом по голове, причем нападавшие скрылись практически на глазах у полиции.

Оператор и шофер телевизионной компании АТВ были избиты сотрудниками охранной фирмы P.S.S во время гастрольного концерта. Насилие в отношении представителей СМИ в этом случае характера мести за критику не носило.

Для сравнения: в 2003 году 133 представителя СМИ столкнулись с физическим насилием при исполнении служебных обязанностей. (В 2001 году – 46 журналистов, в 2002 – 37). Интересен тот факт, что большинство подобных правонарушений произошло во время несанкционированных акций различных организаций. Сотрудники СМИ, прибывшие по заданию редакции на место происшествия для сбора информации, сталкивались с сопротивлением полицейских и людей в штатском. В результате, журналисты либо не подпускались к митингующим, либо удалялись оттуда в принудительном порядке.

2003 год в Азербайджане запомнился президентскими выборами. Именно с ними и связан значительный рост количества правонарушений по сравнению с предыдущими годами. Так, во время предвыборной кампании и самих выборов было применено насилие против 91 журналиста.

Только 15-16 октября 2003 года, в день президентских выборов и на следующий день во время проведения массовых акций в городе Баку физическому воздействию подверглись 58 представителей СМИ. Большинство из них были избиты полицейскими и «неизвестными людьми в штатском». Самое главное, что никто из виновных до сих пор не привлечен к ответственности.

СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

За последние годы в Азербайджане возросло количество исков о защите чести, достоинства и деловой репутации, предъявляемых к СМИ и журналистам. Подавляющее большинство этих исков были удовлетворены судами. Как правило, в роли «обиженных прессой граждан» выступают не рядовые жители, а представители исполнительной власти, депутаты различных уровней, должностные лица ор-

ганов местного самоуправления, руководящие сотрудники силовых ведомств и правоохранительных органов. Однако в 2004 году ситуация несколько изменилась.

Так, в 2004 году проводилось судебное расследование против газеты «Бақы-хабар» по иску в оскорблении чести и достоинства (ст. 148 УК АР) Рамиза Мирзоева, генерального директора нефтеперерабатывающего завода «Азнефтяг» и президента АФФА, федерации футбольных ассоциаций Азербайджана. Газета была признана виновной и оштрафована на 80 миллионов манат, что составляет около 16 000 долларов.

Эта же газета привлекалась к судебной ответственности по той же статье об оскорблении чести и достоинства по иску депутата парламента Джалала Алиева, брата предыдущего и дяди нынешнего президента. Газета снова проиграла иск, а главный редактор был приговорен к 1 году лишения свободы условно. Эта же газета привлекалась к ответственности по той же статье коллективом школы № 64 по политическому вопросу, хотя судебный процесс еще не завершен.

В 2004 году к судебной ответственности дважды привлекался независимый журнал «Монитор» – один раз по иску заведующего отделом правящей партии «Ени Азербайджан», депутата парламента Сиявуша Новрузова, а в другой раз по иску депутата и поэта Залимхана Ягуба, причем каждый раз одновременно по статьям 147 и 148 – клевета и оскорбление чести и достоинства. По первому иску журнал был приговорен выплате суммы в 40 миллионов манат. По второму иску суд вынес решение о публикации опровержения и выплате штрафа в 30 миллионов манатов.

К судебной ответственности была привлечена и газета «Мухалифет» по иску чемпиона мира и Европы по карате, известного спортсменом Физули Мусаева. Интересно, что в 2003 году он уже выиграл у газеты за опубликованный о нем материал гражданский иск на сумму 20 миллионов манат. Спустя год он повторно подал на газету в суд, на этот раз в порядке уголовной ответственности по тем же двум статьям УК. Судебное рассмотрение пока не закончено.

Еще один иск против газеты «Бизим йол» снова по статье 148 – «клевета» подал бывший депутат и политик Джумшуд Нуриев. В

данном случае истец счел оклеветанным не себя, а весь азербайджанский народ.

Основной судебный процесс года против независимого журналиста закончился в конце прошлой недели. Главный редактор газеты «Ени Мусават» Рауф Арифоглу, арестованный после президентских выборов осенью прошлого года и с тех пор находящийся под стражей, приговорен к пяти годам лишения свободы. Государственный обвинитель инкриминировал ему три статьи УК – участие в массовых беспорядках, организацию преступной группы и оказание сопротивления представителям власти, однако зачитывал в качестве улики отрывки из его статей, опубликованных в газете «Ени Мусават». Рауфа Арифоглу фактически осудили за профессиональную журналистскую деятельность. Обращения многочисленных журналистских организаций, таких, как «Репортеры без границ», Нью-Йоркский комитет защиты журналистов, Международная федерация журналистов, Арткль XIX, Всемирная ассоциация газет, Комитет защиты прав Рауфа Арифоглу, обращения депутатов парламента, азербайджанской интеллигенции, Вальтера Швиммера, журналистских организаций, редакторов газет, не оказали воздействия на власти и суд.

Всего в 2004 году против СМИ и журналистов был подано 7 исков.

Для сравнения: в 2003 году было возбуждено 40 судебных дел, по которым в качестве ответчика было привлечено 18 средств массовой информации. В целом, истцы требовали от них компенсацию в размере 7 миллиардов 417 миллионов 500 тысяч манат. 27 судебных исков было рассмотрено в том же году. Суды присудили представителям масс медиа штраф в размере 1 миллиарда 590 миллионов 500 тысяч манат.

Как и в предыдущие годы, больше претензий к СМИ имели государственные чиновники – 19 исков, а в 10 случаях судебные процессы состоялись по жалобам представителей политических партий и депутатов.

По мнению экспертов, обычно процессы в отношении представителей СМИ ведутся односторонне, и не соблюдаются процессуальные нормы права. Например, в то время, как у конкретной статьи, являющейся предметом спора, существует конкретный автор, к ответствен-

ности, кроме него, привлекается еще несколько других работников редакции, в том числе и учредитель, в юридическом плане не имеющий никакого отношения к рассматриваемому вопросу.

ЗАДЕРЖАНИЯ ЖУРНАЛИСТОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

В 2004 году единственным журналистом, находившимся под стражей, был главный редактор газеты «Ени Мусават» Рауф Арифоглу, арестованный после выборов осенью прошлого года.

Для сравнения: 2003 год был рекордным, когда при исполнении служебных обязанностей были задержаны 60 сотрудников средств массовой информации. Почти половина этих случаев (28 задержаний) связана с попыткой журналистов собрать информацию о массовых акциях общественно-политических организаций страны, несанкционированных властями. Задержанные препровождались в полицейские участки и через несколько часов, как правило в результате вмешательства таких журналистских организаций, как «Йени Несил» и «РУХ», отпускались на свободу без всяких объяснений и извинений.

Рассмотрим некоторые случаи:

26 июля 2003 года председатель Совета прессы Азербайджана Афлатун Амашов, председатель ОЖА «Ени Несил» Ариф Алиев, член Совета прессы Гюндюз Таирли, главный редактор газеты «Йени Мусават» Рауф Арифоглу, директор информагентства «Туран» Мехман Алиев и главный редактор газеты «Тезадлар» Асиф Мерзили были задержаны дорожной полицией и без всякой причины препровождены в 37-й полицейский участок Хатаинского района, где содержались в течение часа. Позднее министр внутренних дел страны назвал этот случай результатом провокации, организованной «третьими силами», дал указание о расследовании факта с целью выявления и наказания виновных. Виновных не нашлось.

Во время президентских выборов и несанкционированных выступлений оппозиции 15-16 октября 2003 года 25 сотрудников СМИ были задержаны и доставлены в полицейские участки. Эти задержания проводились с большими процессуальными нарушениями. По реше-

нию судов, заседания которых проводились наспех, практически без участия «обвиняемых» и их защитников, 9 журналистов были арестованы в административном порядке сроком от 7 до 15 суток. Наиболее вопиющим был факт пропажи журналиста газеты «Авропа» Азера Гараченли. Неделю об этом человеке никаких вестей не было. Органы дознания отрицали факт его ареста. Только после того, как в дело вмешались международные организации и журналистские объединения, Гараченли был найден и освобожден от ареста. По словам журналиста, все эти дни он находился в следственном изоляторе Бинагадинского районного управления полиции города Баку.

В день президентских выборов – 15 октября 2003 года, имели место случаи массового недопущения журналистов на избирательные участки и т.д.

А 17 октября и 4 ноября 2003 года сотрудник газеты «Азадлыг» Боюкага Агаев не был допущен на собрание высшего законодательного органа страны, имея соответствующую аккредитацию. В пресс-службе парламента ему было сказано, что такое распоряжение они получили «сверху». Эту фразу на практике журналистам приходится слышать довольно часто. Сотрудникам многих государственных структур также запрещается выдавать информацию по запросу журналистов без специального разрешения сверху. С этой проблемой СМИ больше сталкиваются в правоохранительных органах и на предприятиях министерства здравоохранения. В результате долгих согласований в коридорах власти информация теряет оперативность, не доходит до потребителя своевременно. Кстати, это и является одной из главных причин обилия в СМИ неточных, в лучшем случае, искаженных сообщений. Из-за сложности прямого доступа к информации, журналисты вынуждены пользоваться непроверенными фактами, прибегать к услугам «достоверных источников», которые на самом деле часто оказываются не совсем компетентными или просто нечестными.

Иногда государственные организации не просто не допускают журналистов на отдельные мероприятия, а вовсе лишают их аккредитации за публичные критические высказывания в свой адрес. К

следующему виду правонарушений в данной сфере можно отнести различные случаи создания препятствий распространению продукции СМИ или ее конфискации. Согласно новой редакции статьи 27 закона «О Средствах Массовой Информации», тираж опубликованной и розданной для реализации медиапродукции может быть изъят только по соответствующему решению суда. При этом следует еще и доказать, что она наносит вред целостности государства и безопасности страны, либо содержит элементы порнографии.

Мониторинг выявил в 2003 год 60 случаев, когда власти налагали запрет на распространение части тиража тех или иных газет на определенных территориях. При этом, ни в одном из упомянутых случаев требования 27-ой статьи закона о СМИ не были соблюдены.

В результате самовольных действий чиновников, в 2003 году только одной газете «Йени Мусават» был нанесен ущерб в размере 12 миллионов манат. Больше всего препятствий возникало на пути распространения оппозиционных изданий, публикующих материалы об ухудшении здоровья бывшего президента страны Гейдара Алиева. Таким образом, был нанесен материальный ущерб редакции газеты «Милли Йол» (18.500.000 манат) и другим.

Зарегистрировано много случаев конфискации части тиража газет районными или городскими властями. Должностные лица на местах никак не могут примириться с критикой в свой адрес и дают распоряжение об изъятии из продажи в руководимых ими территориях тех изданий, которые публикуют подобные материалы.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ФОРМЫ ДАВЛЕНИЯ НА СМИ

Осуществляются посредством повышения цен на газетную бумагу и гигантскими судебными штрафами, невыплатой собранных государственной фирмой по распространению печати после продажи тиража денежных средств, отказом этой фирмы продавать тираж, запретами на уличную продажу и арестами продавцов газет. В 2003 повышение цен на бумагу трудно было объяснить какими-либо естественными экономическими причинами, поскольку, по данным государственного таможенного комитета, в Азербайджан завозится и завозилось око-

ло 3 тыс. тонн газетной бумаги, что с лихвой покрывает суммарную потребность всех периодических изданий страны. Однако проблема была в том, что экспорт этого вида продукции в Азербайджан, и дальнейшее складирование и продажа, находились под контролем высокопоставленных сотрудников исполнительной власти, в том числе из того же таможенного комитета. Поэтому у журналистов были все основания полагать, что дефицит создавался искусственным образом. В результате протестов, организации пикетов перед государственными органами, журналистских расследований, критических публикаций ситуация стала меняться – цены постепенно понижались. Однако это произошло уже после того, как утихли предвыборные и послевыборные страсти в стране.

Еще одним методом экономического давления на СМИ является нарушение государственными организациями условий договоров, заключенных с редакциями. Такие случаи, в основном, происходят, когда издательства самовольно отказываются печатать отдельные номера газет. Приведем лишь один пример: с 15 по 20 ноября 2003 года издательство «Азербайджан» не напечатало газеты «Азадлыг», «Йени Мусават», «Хуррийет», «Бакы-хабар», «Йени Заман» и «Новое Время», мотивируя это дефицитом бумаги, – ее не хватило как раз для оппозиционных изданий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленные в этом докладе данные нельзя считать полными, так как здесь нашли отражение только данные по физическому насилию и судебным преследованиям журналистов и СМИ. В докладе не приведены данные по психологическому давлению и нарушению права на доступ к информации. Тем не менее, приведенные здесь данные достаточны для того, чтобы делать выводы и выявлять определенные тенденции. В первую очередь, привлекает внимание большое количество правонарушений в области защиты свободы слова и прав СМИ в 2003 году – в период, предшествующий президентским выборам в стране, а также во время и после выборов и незначительное – в 2004 году.

Вместе с этим, немало журналистов, не соблюдающих правила профессиональной этики и права, злоупотребляют своими полномочиями, что создает дополнительные конфликты.

Как уже было отмечено, данные этого исследования можно считать лишь вершиной айсберга, поскольку велик процент неучтенных конфликтов. Причин тому множество, но одной из наиболее значимых является состояния апатии и терпимости работников СМИ к фактам нарушениям своих прав, участившимся в этом году. Зачастую журналисты не придают значения подобным фактам, изредка упоминая их в своих статьях в качестве примера бюрократизма или произвола. Другой причиной являются серьезные пробелы в правовом знании многих журналистов. Порой они и не подозревают, что их права ограничиваются незаконным образом, так как плохо знают существующие юридические нормы. Большой проблемой является и неверие в силу закона, в возможность эффективной правовой защиты, что связано с негативным мнением о судьях и судопроизводстве. Как и основная масса граждан, журналисты предпочитают не тратить силу и время на обращения в соответствующие структуры, чтобы добиться восстановления своих прав.

Таким образом, подводя итоги, можно утверждать, что подавляющее большинство нарушений в области прав журналистов и средств массовой информации в стране происходит из-за следующих факторов:

- несоблюдения норм и положений существующего законодательства о СМИ, а также невыполнения рекомендаций Совета Европы, требований Европейского Суда;
- создания в стране атмосферы безнаказанности для тех, кто попирает принципы свободы выражения, слова и прессы;
- отсутствия независимого судебного корпуса;
- слабости законодательной базы в области средств массовой информации, особенно в области доступа к информации, диффамации;
- слабости экономической базы средств массовой информации, неразвитости медиарынка, наличия у власти сильных рычагов экономического давления на СМИ;

- нетерпимости государственных чиновников и общественно-политических деятелей к критике со стороны СМИ;
- низкой степени профессионализма и правовых знаний журналистов;
- чрезмерной политической ангажированности и раздробленности СМИ, являющейся причиной низкой профессиональной солидарности в журналистской среде.

Заканчивая выступление, хочу отметить один важный момент: *133 зарегистрированных в 2003 году случаев физического насилия в отношении журналистов и СМИ и 13 в этом, то есть 2004 году* (пусть даже перечень не полный). Разница более чем десятикратная. Исходя из приведенных цифр и сравнения ситуаций этого и прошлого годов, можно прогнозировать, что количество различных нарушений прав СМИ и журналистов будет и дальше уменьшаться. На первый взгляд, это весьма позитивная тенденция. Однако только на первый взгляд, потому что на самом деле хорошего здесь мало – эти цифры, эта тенденция показывают, что власти уже решили свои проблемы со СМИ. Независимых телекомпаний нет, подавляющее большинство газет являются проправительственными или стали таковыми в силу ряда причин. Осталось всего несколько независимых и оппозиционных газет, которые ведут борьбу за выживание под очень большим прессингом искусно созданных и вроде бы объективных факторов. Сложившаяся ситуация представляет самую большую угрозу свободе слова в стране.

ЛЕВАН РАМИШВИЛИ

СВОБОДА ПЕЧАТИ В ГРУЗИИ

Независимые средства массовой информации сыграли важнейшую роль в «Революции роз» в ноябре 2003 года, заложив основы гражданской журналистики в Грузии. Однако они не смогли справиться с задачами, вставшими перед ними в послереволюционный период. Многие слабые места, характерные для грузинских СМИ в последние 10–15 лет, стали большим вопросом в новой обстановке.

По различным международным оценкам, Грузия все еще рассматривается как страна с частично свободной прессой. Это вызывает тревогу, поскольку дальнейшее демократическое развитие страны не сопровождается такими же достижениями в СМИ. Несмотря на то что наблюдается общее улучшение ситуации, пресса не двигается вперед. При этом грузинские СМИ не просто отстают от темпов демократизации общества – налицо определенное отступление.

За последнее десятилетие Грузия отличалась достаточно динамичной и критически настроенной прессой, ставшей одной из главных движущих сил демократических преобразований. Однако ее жизнеспособность и независимость далеко не бесспорны. Еще не сформировалась традиция редакционной независимости и профессиональные нормы. Профессиональная этика журналистики по-прежнему находится на очень низком уровне, а поскольку нет общепризнанных ценностей журналистики, отсутствуют и профессиональные объединения, в основу которых положены такие ценности. Достаточно слабо развита и солидарность среди журналистов. Все перечисленные проблемы наиболее остро проявляются в новых условиях.

Современное состояние рынка СМИ создает дополнительные трудности. Все больше проявляется тенденция к господству на этом рынке немногочисленной элиты. Пресса, к сожалению, еще не стала жизнеспособным видом бизнеса. Это объясняется экономическим по-

ложением в стране. Рекламный рынок слаб, его совокупный объем не превышает 5 миллионов долларов США. Однако существует еще и теневой рынок с объемом обращающегося капитала порядка 15–20 миллионов долларов США, в то время как годовой бюджет ведущих телевизионных каналов ниже этого уровня. В такой обстановке СМИ финансируются различными группами в сфере бизнеса. Владельцами крупнейших электронных СМИ являются самые богатые люди Грузии. У них свои политические интересы, которые могут представлять угрозу для независимости СМИ.

Несмотря на тенденции развития, тиражи печатных средств массовой информации по-прежнему ограничены. Тираж основных ежедневных изданий колеблется в пределах от 5 до 10 тысяч экземпляров. Таким образом, для населения главным средством информации остаются электронные СМИ. Многие наблюдатели приходят к выводу, что грузинские электронные СМИ теряют свою свободу.

Несмотря на то что грузинское законодательство о средствах массовой информации – одно из самых либеральных, сохраняется много проблем, связанных со свободой печати. Диффамация выведена из сферы уголовного законодательства. Закон о свободе печати и слова устанавливает различные нормы в отношении бремени доказывания для юридических и физических лиц, перемещая тем самым бремя доказывания с ответчика на истца. Он также предусматривает механизм абсолютной защиты, без каких-либо исключений, используемых журналистами источников информации. Теперь выступать в качестве ответчиков в суде придется не журналистам, а собственникам соответствующих СМИ. Все эти механизмы создают реальные средства правовой защиты для средств массовой информации.

Планируется внесение изменений в законодательство, регулирующее электронные СМИ. Преобразование государственного телевидения в общественное вещание стоит первым пунктом на повестке дня. Законодательство гарантирует политико-институциональную и финансовую независимость общественной вещательной компании. Будет создан Попечительский совет в составе 9 человек. Отбор кандидатов будет проводиться на основе открытого конкурса. Президент

выдвигает лучшие кандидатуры для их обсуждения парламентом и производит окончательное назначение. На каждое место будут выдвигаться сначала две, а затем – три кандидатуры. Совет нанимает исполнительного директора на конкурсной основе. Из государственного бюджета Грузии будет ежегодно выделяться 0,15 процента ВВП. По данным на сегодняшний день, это составляет 15 миллионов лари.

Наличие правового инструментария без его надлежащей реализации не гарантирует свободу печати. Журналисты и СМИ в целом должны иметь волю к борьбе за свою свободу. В этом суть серьезной проблемы, связанной с внутренней атмосферой в редакциях, отсутствием редакционной независимости и журналистской солидарности. Однако основную ответственность за сложившуюся ситуацию несет государство. Не только потому, что по Конституции оно является главным гарантом прав человека, в том числе свободы печати, но еще и потому, что в стране до сих пор процветает коррупция. В Грузии идет процесс приватизации. Олигархами – владельцами средств массовой информации, которые одновременно активно занимаются бизнесом, – движут коммерческие интересы. Рассчитывая на получение выгод от приватизации, они стремятся найти общий язык с властью, наладить с ней «хорошие отношения». Эта заинтересованность владельцев СМИ и ответные шаги власти создают благодатную почву для самоцензуры в грузинских средствах массовой информации.

Главная проблема заключается в том, что сами журналисты не выступают против ограничений свободы слова. Журналисты склонны играть на руку властям. Президент России Путин довольно цинично описал отношения между СМИ и властью. Государство и СМИ – как парень и девушка. Парню всегда хочется, а девушка иногда соглашается, иногда отказывается.

Грузии необходимо пересмотреть и переосмыслить журналистику. Она должна переосмыслить профессиональные ценности журналистики, роль собственников СМИ и их влияние на общество.

Современное положение грузинских СМИ напоминает начало 1990-х годов, когда созрели условия для унаследованных от совет-

ской власти средств массовой информации и новых требований общества. Тогда советские организации журналистов и СМИ не сумели перестроиться, и им на смену пришли новые СМИ. Постепенно появлялись новые электронные СМИ. Сегодня сложилась в определенной степени аналогичная ситуация: общество развивается на фоне полного застоя в сфере СМИ. Также идет активная коммерциализация средств массовой информации. СМИ должны обеспечить свою самоокупаемость, но это не единственная их задача. Концентрируя все внимание на краткосрочных целях, СМИ фактически рубят сук, на котором сидят.

У СМИ разнообразные функции. Одна из них – развлекательная. Но важную роль играет также информирование и просвещение общества. Грузинские СМИ, несмотря на сохраняющиеся проблемы, справляются с информационной функцией. Однако их просветительская роль полностью игнорируется. Закон о свободе информации, предусматривающий надежные законодательные гарантии доступности информации в государственных учреждениях, существует в Грузии с 1999 года, но журналисты пользуются им очень редко. Столь же редко они ищут защиты своих прав в суде. Помимо этого, нет государственного органа, который бы осуществлял надзор за применением законодательства о свободе информации. В этом отношении было бы целесообразно возложить функции надзора за применением Закона о свободе информации на омбудсмена Грузии, который очень энергично начал работу в своей новой должности, что вселяет надежду на достижение существенного прогресса в этой области. В целом, государственные органы доступны для журналистов, проявляющих волю к тому, чтобы действовать настойчиво и не сдаваться при первых же трудностях.

Выполнение просветительской функции могло бы взять на себя государственное телерадиовещание. Однако при этом необходимо установить новые профессиональные нормы и подать пример другим средствам массовой информации.

Государственные радио и телевидение должны соблюдать баланс государственных и частных интересов. В связи с продолжающейся

коммерциализацией СМИ эта проблема становится более насущной. Новые методы маркетинга позволяют рекламодателям более точно определять свою целевую аудиторию. Однако интересы различных групп населения игнорируются, поскольку общество состоит не из одних активных потребителей. Эта проблема не может быть урегулирована лишь с помощью рынка. Таким образом, нам необходим институт, который бы руководствовался не только рыночными методами.

Государственное вещание само по себе не сможет ничего изменить, если журналисты не будут ориентироваться в своей работе на новые ценности. В 2003 году были предложены «Нормы профессиональной этики средств массовой информации». Практически все ведущие СМИ их одобрили, тем не менее заявленные ценности еще не стали руководящими принципами в работе СМИ.

Другая причина отсутствия ответственности СМИ перед обществом, возможно, связана с тем, что пока не удалось формально закрепить механизм саморегулирования в журналистике. Прогрессу в этой области будет способствовать деятельность Совета по вопросам СМИ. Создание такого института может содействовать укреплению доверия населения к СМИ, которые в последние годы пользовались значительной поддержкой в обществе. Наряду с православной церковью, СМИ имели 80-процентную поддержку в обществе. Если церковь сегодня продолжает пользоваться таким же доверием у населения, то рейтинг доверия к СМИ снизился до 75 процентов. Позиции СМИ заметно слабеют. Власть, в первую очередь президент Саакашвили, вызывает максимальное доверие у населения. На втором месте Церковь, за которой следуют СМИ. Этот показатель свидетельствует об опасной тенденции.

Говоря об ограничениях свободы слова, уместно привести пример телеканала «Рустави-2». Многие годы «Рустави-2» находился в авангарде борьбы за свободу слова. То, что происходит с этим каналом сегодня, вызывает у грузинской общественности серьезную обеспокоенность. Канал подвергался неоднократным нападкам, сыграл важнейшую роль в «Революции роз». Впоследствии он был

вознагражден, получив возможность улучшить свое финансовое положение.

Стоит упомянуть о том, что открытие телеканала «Имеди» положило начало контролю над СМИ со стороны немногочисленных элит. Канал связан с партнером российского магната Бориса Березовского – Бадри Патаркацишвили. Это произвело среди грузинских СМИ эффект вирусной инфекции. В течение ряда лет телеканал «Рустави-2» старался выжить в олигархическом окружении, созданном г-ном Патаркацишвили. Однако постепенно он сам уподобился тому, с чем боролся. Вскоре после революции канал таинственным образом оказался на грани банкротства. Затем последовала смена основного собственника: на место Эроси Китсмаришвили пришел другой бизнесмен – Кибар Халваши.

Электронные СМИ еще не приобрели экономическую самостоятельность. Их владельцы по-прежнему преследуют различные политические и финансовые интересы. Это, естественно, негативно отражается на независимости СМИ.

Журналисты, высказывавшие критические мнения, были защищены, когда владельцы СМИ были тоже критически настроены по отношению к власти. Сегодня грузинские журналисты сталкиваются с серьезными проблемами при подготовке материалов критического характера.

Дефицит критики объясняется также объективными причинами. В течение ряда лет критическая настроенность телеканала «Рустави-2» отвечали запросам общества. Общественное мнение отличалось не только плюрализмом – оно было резко поляризованным, и «Рустави-2» отражал эту поляризацию мнений. Этого нельзя сказать о сегодняшней ситуации. Сегодня общественное мнение не поляризовано, оно сместилось из одной крайности в другую. Во время выборов правящая партия получила поддержку около 90 процентов избирателей. Можно сказать, что оппозиции практически не существует, поэтому стало меньше критики. Аналогичная ситуация была характерна и для первых лет правления Эдуарда Шеварднадзе. Сегодняшняя политическая ситуация менее благоприятна для выражения

иных политических взглядов и плюрализма. В то же время больше возможностей для выражения различающихся мнений появляется на других каналах, позиция которых еще находится в процессе становления. Поэтому то, что было утрачено на «Рустави-2», компенсируется другими каналами.

Это не решает проблему редакционной независимости. Существуют явно табуированные вопросы, которые не затрагиваются журналистами. Другая важная проблема состоит в унылом единообразии большинства новостных передач. Новости начинаются с сообщений о том, с кем встретился президент, какую он посетил школу или деревню. Разумеется, это не отвечает общепринятым понятиям о профессиональной журналистке.

В Грузии история независимости прессы связана с партийной печатью, которая традиционно находилась в оппозиции к власти. Партийные издания появились еще в советское время. Связь с политикой переросла в связь с политиками. Журналисты больше заботились о политиках, чем о своих читателях. Как отмечал грузинский мыслитель XIX века Илья Чавчавадзе, грузинская история – это скорее история царей, где не видно народа. В сегодняшних газетах и новостных репортажах тоже не видно народа. Главное внимание все еще уделяется политикам. Одна из причин современного состояния печатных средств массовой информации в Грузии состоит в том, что они нацелены в первую очередь не на общество в целом, а на конкретные политические группы.

Решение, вероятно, следует искать в гражданской журналистике. Это означает переосмысление самими журналистами своей профессии. Если грузинская пресса восстановит свои связи с обществом и сосредоточит внимание на общественных интересах, она сможет справиться с новыми задачами. К сожалению, сегодняшняя действительность не вселяет подобного оптимизма. Возможно, некоторым журналистам очень трудно отказаться от золотой клетки, созданной владельцами СМИ.

Такое переосмысление проводилось в течение ряда лет на факультете журналистики Тбилисского государственного университе-

та, возглавляемом бывшим секретарем коммунистической партии по идеологическим вопросам Нугзаром Попхадзе. Однако этот факультет – не лучшее место для того, чтобы получить представление о гражданских ценностях. Новые школы журналистики, такие как Кавказская школа СМИ и управления при Институте общественных отношений Грузии, уже сегодня готовят, правда, ограниченное число, журналистов нового типа. С этой точки зрения реформа образования, скорее всего, приведет к росту профессиональной журналистики.

II.

**ЗАКОНЫ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ
КАК ВЫЗОВ СВОБОДЕ СМИ**

Петер Норландер

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
О ДИФФАМАЦИИ

Ираклий Котетишвили

ПОЛОЖЕНИЯ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГРУЗИИ

Ольга Сафарян

КЛЕВЕТА И ОСКОРБЛЕНИИ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ АРМЕНИИ

Рамиль Гасанов

ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
О КЛЕВЕТЕ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

ПЕТЕР НОРЛАНДЕР

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА О ДИФФАМАЦИИ¹

II

I. Введение

За 18 лет с тех пор, как Европейский суд по правам человека (Суд) вынес свое первое решение по делу о диффамации², он накопил богатый, внушительный опыт судебной практики по этой важнейшей теме. Во многих случаях дела возбуждались журналистами в связи с исками о клевете, предъявленными им политиками и другими общественными деятелями с целью заглушить критику в прессе, поэтому судебное разбирательство часто касалось вопросов, затрагивавших важные общественные интересы. В решениях, вынесенных по подавляющему большинству дел, Суд уточнял важный статус свободы выражения, особенно в отношении споров по вопросам, связанным с интересами общества, содействуя укреплению демократических ценностей во всех государствах – членах Совета Европы. По существу, можно сказать, что свод правовых норм, разработанных Судом по делам о диффамации, представляет собой прочную основу демократии.

Европейская конвенция по правам человека (Конвенция) ратифицирована всеми государствами-членами Совета Европы, и они обязаны соблюдать ее в рамках международного права. Решения Европейского суда по правам человека обязательны для исполнения государствами, непосредственно участвующими в рассматриваемых Судом делах, и представляют собой чрезвычайно авторитетное толкование требований Конвенции для других государств-членов. Поэтому все государства-члены, в том числе на Кавказе, должны следовать их духу, если не букве. Я также отмечаю, что в некоторых странах национальное законодательство требует, чтобы суды при рассмотрении

1 В основе настоящего доклада лежат предыдущие публикации автора для АРТИКЛЯ 19 в частности *The Price of Honour: A Guide to Defamation Law and Practice in Russia*, ARTICLE 19, London: 2003.

2 *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, Application No. 9815/82.

дел принимали во внимание решения Европейского суда по правам человека³.

В этом выступлении я хочу представить общий обзор основных принципов, выработанных Судом по делам о диффамации.

II. Основополагающий статус принципа свободы выражения в Европейском суде по правам человека

При рассмотрении практически каждого дела о диффамации Суд с самого начала подчеркивал первостепенное значение свободы выражения в демократическом обществе. В большинстве решений по делам о диффамации Суд констатирует следующее:

Свобода выражения является одной из важнейших основ [демократического] общества, одним из основных условий его прогресса и развития каждого человека⁴.

Суд, кроме того, обычно с самого начала разъясняет, что право на свободу выражения ограждает право на уничижительные и оскорбительные высказывания. Один из фундаментальных принципов его судебной практики состоит в том, что право на свободу выражения «распространяется не только на «сведения» или «идеи», которые не вызывают отрицательной реакции или воспринимаются как не оскорбительные или нейтральные, но также и на такие, которые оскорбляют, шокируют или возмущают государство или какой-то сегмент населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых «демократическое общество» не существует»⁵.

Суд также подчеркивает, что «свобода журналистики ... включает возможное использование некоторой степени преувеличения или даже провокации»⁶. Это означает, к примеру, что средства массовой информации могут свободно прибегать к гиперболе, сатире или ярким образам для передачи конкретного содержания⁷. Выбор формы

3 Например, закон Грузии о свободе слова и выражения от 2004 года (статья 2).

4 *Handyside v. United Kingdom*, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49.

5 *Ibid.* Заявления такого характера весьма распространены в практике судов и других судебных органов повсюду в мире.

6 *Dichand and others v. Austria*, 26 February 2002, Application No. 29271/95, para. 39.

7 См. *Karatas v. Turkey*, 8 July 1999, Application No. 23168/94, paras 50–54.

выражения остается за средством массовой информации. Например, Суд не станет осуждать газету за то, что она предпочла облечь свою критику в форму сатирической карикатуры, и призывает национальные суды поступать так же⁸. Имеет значение и контекст, в рамках которого было сделано утверждение. Например, во втором деле *Oberschlick*, по мнению Суда, то, что политик был назван идиотом, было закономерной реакцией на предыдущие провоцирующие заявления этого политика, в то время как в деле *Lingens* Суд подчеркнул, что «нельзя оставить без внимания» обстоятельства, при которых были сделаны оспоренные заявления⁹.

Особое значение Суд придает дебатам по политическим и другим вопросам, имеющим общественное значение. На любые заявления, сделанные в ходе таких дебатов, ограничения налагаются только в случае абсолютной необходимости: «Возможности ограничения политических высказываний или дебатов по вопросам общественной значимости невелики»¹⁰. Суд отказался проводить различие между политическими дебатами и спорами по другим общественно значимым вопросам, заявив, что для проведения такого различия «нет оснований»¹¹. Суд также разъясняет, что такая усиленная защита применима даже в тех случаях, когда пострадавшее лицо не является «общественным деятелем», поскольку достаточно того, что оспариваемое заявление было сделано по вопросу, представляющему общественный интерес¹². Поток информации по таким вопросам имеет настолько большое значение, что в случае выступлений печати с обвинениями против охотников на тюленей – на тот момент эта проблема активно дебатировалась в обществе – поведение журналистов было сочтено обоснованным и в силу этого не влекущим ответственности, даже несмотря на то что они не предоставили охотникам на

8 См., например, *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, 20 May 1999, Application No. 21980/93, para. 63 и *Bergens Tidende and Others v. Norway*, 2 May 2000, Application No. 26131/95, para. 57.

9 *Oberschlick v. Austria* (No. 2), 1 July 1997, Application No. 20834/92, para. 34 and *Lingens v. Austria*, note 2, para. 43.

10 См., например, *Dichand and others v. Austria*, note 6, para. 38.

11 *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 64.

12 См., например, *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, note 8.

тюленей возможности ответить на обвинения¹³.

Гарантия свободы выражения имеет особую силу применительно к СМИ. Почти в каждом рассматриваемом им деле в отношении СМИ Суд подчеркивает «существенно важную роль [прессы] в демократическом обществе. Хотя она не должна выходить за определенные рамки, в частности в отношении репутации и прав других лиц, тем не менее ее обязанность – распространять информацию и мнения по всем общественно значимым вопросам способами, соответствующими ее обязательствам и ответственности. Не только пресса должна сообщать такую информацию и мнения, но и общество имеет право на их получение. В противном случае пресса не сможет играть свою жизненно важную роль «общественного контролера»¹⁴. В контексте дел о диффамации Суд подчеркивает, что долг прессы выходит за рамки простого сообщения фактов – он состоит в интерпретации фактов и событий с целью информирования общества и содействия обсуждению дел, имеющих общественную значимость¹⁵.

При том что свобода выражения не абсолютна, любые ограничения должны оставаться в строго определенных рамках. Существует прочно укоренившееся мнение, что дела, связанные с диффамацией, составляют посягательство на свободу слова, даже когда не выносятся судебное решение о возмещении ущерба¹⁶, и в силу этого они должны оставаться в рамках установленных статьей 10(2) Конвенции. Это означает, что они должны строго отвечать трем критериям. Во-первых, такое посягательство должно быть предусмотрено демократически принятым законом, который является общедоступным и «сформулированным достаточно четко для того, чтобы гражданин имел возможность регулировать свое поведение»¹⁷. Во-вторых, такое посягательство должно преследовать обоснованные законом цели, перечисленные в статье 10(2). В этот перечень входит защита прав других лиц, предусматривающая соответствующее обоснование для

13 Ibid.

14 См., например, *Dichand and others v. Austria*, note 6, para. 40.

15 *The Sunday Times v. The United Kingdom*, 26 April 1979, Application No. 6538/74, para. 65.

16 См., например, *McVicar v. the United Kingdom*, 7 May 2002, Application No. 46311/99.

17 *The Sunday Times v. United Kingdom*, note 15, para. 49.

возбуждения гражданских дел о диффамации. В-третьих, ограничение должно быть необходимо для обеспечения одной из указанных целей. Слово «необходимы» означает, что для ограничения должна существовать «насущная общественная потребность». Причины, выдвигаемые государством в обоснование ограничения, должны быть «обоснованными и достаточными», а ограничение должно быть соизмеримо с преследуемой целью¹⁸.

III. Свобода выражения и диффамация в практике ЕСПЧ

При рассмотрении дел о диффамации Суд строго следует структуре статьи 10(2) Конвенции. Требование о необходимости законодательного ограничения при рассмотрении дел о диффамации обычно не вызывает у Суда затруднений. В этом разделе рассматривается применение Судом двух остальных условий статьи 10(2), а именно то, что возбуждение дела о диффамации должно преследовать «обоснованную законом цель» и что оно должно быть «необходимо» в демократическом обществе.

III. 1. Цели, обоснованные в законах о диффамации

Как указывалось выше, статья 10(2) Конвенции содержит исключительный перечень целей, в которых может ограничиваться осуществление права на свободу выражения. Практически во всех случаях, рассматриваемых Судом, принятие законов о диффамации обосновывается ссылкой на «защиту репутации или прав других лиц»¹⁹, хотя в одном случае Суд посчитал, что оспариваемое выступление имело потенциально подстрекательский характер и могло привести к массовым волнениям. В этих обстоятельствах Суд пришел к выводу, что правительство-ответчик было вправе сослаться на «предотвращение беспорядков» в качестве оправданной цели²⁰.

Большинство законов о диффамации в странах-членах Совета Европы не содержит противоречий в отношении их направленности на

18 *Lingens v. Austria*, note 2, paras. 39–40.

19 *Ibid.*, para. 59 b *Schwabe v. Austria*, 28 August 1992, Application No. 13704/88, para. 25.

20 *Castells v. Spain*, 23 April 1992, Application No. 11798/85, paras. 38–39.

защиту чести и достоинства, тем не менее следует иметь в виду, что любые законы, предусматривающие наказание за «оскорбление» или «нанесение обиды» без увязки его с ущемлением чести и достоинства пострадавшей стороны, не будет отвечать критерию «оправданной цели».

III. 2. Уголовно наказуемая диффамация

Во многих странах законодательство о диффамации²¹ представляет одну из самых серьезных угроз открытой дискуссии, лежащей в основе демократии. Главная проблема таких законов заключается в том, что их нарушение может привести к наказанию в виде лишения свободы или другим жестким санкциям, например приостановлению права заниматься журналистикой. Даже там, где эти строгие меры наказания применяются редко, проблема остается, поскольку жесткий характер таких мер сам по себе имеет большое значение. Условное наказание также оказывает значительный сдерживающий эффект, поскольку последующее нарушение в период его действия повлечет исполнение приговора. Сегодня широко признается тот факт, что чрезмерно жесткие наказания сами по себе являются нарушением права на свободу выражения, даже если обстоятельства оправдывают применение определенных санкций за злоупотребление этим правом.

Такие международные органы, как ООН и ОБСЕ, давно признали опасность применения норм уголовного права в делах о диффамации и рекомендовали отменить подобные законы. Например, парламентская ассамблея ОБСЕ призвала к отмене всех законов, предусматривающих уголовное наказание за диффамацию в отношении общественных деятелей или ответственность за диффамацию в отношении государства, государственных органов или должностных лиц как таковых²². Специальный докладчик ООН совместно со своими коллегами из ОБСЕ и ОАГ²³ пошел даже дальше, заявив, что «уголовная

21 Я употребляю общий термин «диффамация», который охватывает письменную и устную клевету и оскорбление.

22 Warsaw Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly, 8 July 1997, par. 140.

23 Организация американских государств.

ответственность за диффамацию – неоправданное ограничение права на свободу выражения; все законы, предусматривающие уголовную ответственность за диффамацию, должны быть отменены и, где необходимо, заменены надлежащими гражданскими законами о диффамации»²⁴.

Комитет ООН по правам человека несколько раз высказывал обеспокоенность по поводу ненадлежащего применения уголовного законодательства о диффамации и рекомендовал проведение широкомасштабных реформ во многих странах, в том числе в Кавказском регионе и в Азербайджане²⁵. При рассмотрении дела из Шри-Ланки Комитет постановил, что ситуация, при которой уголовное дело по обвинению редактора газеты в диффамации находится в производстве в течение нескольких лет, является нарушением права на свободу выражения. Комитет заявил, что «затягивание рассмотрения ... обвинений в уголовно наказуемой диффамации в течение нескольких лет после вступления в силу для государства члена Факультативного протокола поставило автора в положение неопределенности и принуждения, несмотря на предпринимаемые им попытки добиться их прекращения, и, таким образом, имело эффект запугивания, что безосновательно ограничивало осуществление автором права на свободу слова»²⁶.

Суд никогда не выносил решения непосредственно о правомерности уголовного законодательства о диффамации; характер его юрисдикции подразумевает, что его решения обычно ограничиваются фактами рассматриваемого им конкретного дела. Однако следует отметить, что он ни разу не поддержал приговор, предусматривающий лишение свободы или другое жесткое наказание в деле

24 Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросу о свободе СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о свободе выражения, 10 декабря 2002 г.

25 Concluding observations of the Human Rights Committee: Azerbaijan, UN Doc. CCPR/CO/73/AZE, 12 November 2001.

26 Communication No. 909/2000: Sri Lanka, 26 August 2004, UN Doc. CCPR/C/81/D/909/2000, at par. 9.4.

об уголовной ответственности за диффамацию²⁷. В деле *Castells v. Spain* Суд отметил:

Доминирующее положение правительства требует от него проявления сдержанности в применении уголовного преследования, особенно при наличии в его распоряжении других средств, в качестве ответной реакции на необоснованные обвинения и критику со стороны своих противников и средств массовой информации²⁸.

По тому же делу Суд установил, что меры уголовного преследования должны применяться, только когда государство выступает «в качестве гаранта общественного порядка» и когда такие меры «предназначены для надлежащего, но не превышающего необходимые пределы противодействия дискредитирующим обвинениям, которые являются бесосновательными либо недобросовестными»²⁹. Важно, что в этом деле, связанном с вынесением обвинительного приговора за диффамацию, Суд сослался на применение норм уголовного права только в качестве средства поддержания общественного порядка, но не как средства защиты репутации, на что направлены законы о диффамации.

III. 3. Государственные органы и должностные лица

Критика правительства жизненно необходима для успеха демократии, тогда как иски о защите от диффамации препятствуют свободному обсуждению важнейших вопросов, имеющих общественное значение. В связи с этим государственные органы как таковые не должны иметь права на возбуждение дел о защите от диффамации, а правительства должны терпимо относиться к критике практически любого рода. Европейский суд по правам человека заявляет, что «пределы допустимой критики шире в отношении правительства, чем в отношении частного лица или даже политического деятеля»³⁰.

27 В упомянутом выше деле *Lingens* Суд установил наличие нарушения права на свободу выражения.

28 Note 20, at para. 46.

29 Ibid.

30 См., например, *Incal v. Turkey*, 9 June 1998, Application No. 22678/93, at para 54.

И Комитет ООН по правам человека, и Парламентская ассамблея ОБСЕ рекомендуют отмену законов, предусматривающих уголовную ответственность за диффамацию в отношении государства³¹.

Европейский суд по правам человека также полагает, что государственные должностные лица, хотя они и вправе возбуждать иск в случае их дискредитации как частных лиц, должны терпимее относиться к значительно более резкой критике, чем обычные граждане. Это определяется двумя ключевыми факторами. Во-первых, чрезвычайно важно, чтобы должностные лица, равно как и государственные органы, подвергались открытому обсуждению и критике. Во-вторых, должностные лица сознательно становятся мишенью для критики, выбирая себе такую профессию. Таким образом, в своем самом первом решении по делу о диффамации Суд подчеркнул:

Пределы приемлемой критики ... шире в отношении политика как такового, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего, политик неизбежно и сознательно идет на то, что каждое его слово и каждое его действие будет объектом пристального внимания как журналистов, так и широкой общественности, и, следовательно, должен был более толерантным³².

Этот принцип был подтвержден Судом в решениях по нескольким делам, рассмотренным с тех пор, и стал основополагающей нормой его судебной практики³³. Данный принцип не сводится исключительно к критике политиков в их официальном статусе. Он в равной степени относится и к их частным или коммерческим интересам. Например, Суд заявил, что «тот факт, что политик находится в положении, когда пересекаются его коммерческая и политическая деятельность, может стать предметом обсуждения в обществе, даже если, строго говоря, в соответствии с внутренним законодательством проблемы несовместимости занимаемых им постов и не возникает»³⁴.

31 Например, Concluding observations of the Human Rights Committee: Mexico, 27 July 1999, UN Doc. No. CCPR/C/79/Add.109, par. 14; Warsaw Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly, 8 July 1997, par. 140.

32 *Lingens v. Austria*, note 2, para. 42.

33 См., например, *Lopes Gomez da Silva v. Portugal*, 28 September 2000, Application No. 37698/97, para. 30; *Wabl v. Austria*, 21 March 2000, Application No. 24773/94, para. 42; а также *Oberschlick v. Austria*, 23 May 1991, Application No. 11662/85, para. 59.

34 *Dichand and others v. Austria*, note 6, para. 51.

В заявлениях по вопросам, имеющим общественное значение, данный принцип применяется к должностным лицам и государственных служащим, а также к политическим деятелям³⁵.

III. 4. Факты против мнений

В то время как национальные суды требуют от заявителей установить достоверность обвинений, Суд разъяснил, что необходимо различать констатацию фактов и оценочные суждения. Дело в том, что наличие фактов можно продемонстрировать, тогда как достоверность оценочного суждения не поддается доказыванию. Из этого следует: «Требование доказывания достоверности оценочного суждения невыполнимо и является посягательством на саму свободу убеждений – основополагающий элемент права на [свободу выражения]»³⁶.

В ряде рассмотренных Судом дел национальные суды неправильно трактовали якобы диффамирующие публикации как констатацию факта. Например, в деле *Feldek v. Slovakia* Суд не согласился с тем, что употребление заявителем фразы «фашистское прошлое» должно пониматься как констатация того факта, что лицо участвовало в деятельности по пропаганде конкретных идей фашизма. Суд разъяснил, что данный термин имеет широкое значение, которое по своему содержанию и значению может охватывать различные понятия. Одним из них может быть то, что человек был членом фашистской организации; на этом основании оценочное суждение о том, что данное лицо имеет «фашистское прошлое», вполне возможно³⁷.

Свобода высказывания оценочных суждений не является абсолютно безграничной. Суд отметил, что «даже когда утверждение равнозначно оценочному суждению, соразмерность вмешательства может зависеть от наличия фактической основы для оспоренного заявления, поскольку и оценочное суждение без подтверждающей

35 См. *Janowski v. Poland*, 21 January 1999, Application No. 25716/94, para. 33;
Thoma v. Luxembourg, 29 March 2001, Application No. 38432/97, para. 47.

36 *Dichand and others v. Austria*, note 6, para. 42.

37 12 July 2001, Application No. 29032/95.

его фактической основы может быть преувеличенным»³⁸. Однако на практике Суд допускает значительную степень свободы в отношении изложения мнения. Например, при рассмотрении дела *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt v. Austria* Суд высказал обеспокоенность в связи с тем, что национальный суд потребовал от журналистов представить фактическое доказательство в подтверждение высказанных ими оценочных суждений при отсутствии обоснованного сомнения, указав: «Степень точности при установлении обоснованности уголовного обвинения компетентным судом вряд ли можно сравнивать с точностью, которую должен соблюдать журналист, высказывая свое мнение по вопросу, имеющему общественное значение, в частности, высказывая свое мнение в форме оценочного суждения»³⁹.

В одном из недавно принятых решений Суд разъяснил, что оценочные суждения не обязательно должны сопровождаться фактами, на которых основаны эти суждения, полагая, что «необходимость наличия связи между оценочным суждением и подтверждающими его фактами может варьироваться от дела к делу в соответствии с конкретными обстоятельствами»⁴⁰. Например, если определенные факты хорошо известны широкой общественности, то нет необходимости в том, чтобы журналист явно ссылался на такие факты, обосновывая какое-либо мнение. Более того, оценочные суждения могут быть основаны на слухах или на версиях, популярных среди населения; нет необходимости подтверждать их неопровержимыми научными фактами⁴¹.

III. 5. Защита

Для того чтобы законы о диффамации бесосновательно не сдерживали свободный поток информации и идей, необходима прочная система средств защиты. Хотя конкретный характер и назначение таких средств защиты будут различаться от страны к стране, Суд тем

38 *Dichand and others v. Austria*, note 6, para. 43.

39 26 February 2002, Application No. 28525/95, para. 46.

40 *Feldek v. Slovakia*, note 37, para. 86.

41 *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, note 10.

не менее установил некоторые минимальные критерии, применимые во всех странах.

Во-первых, Суд разъясняет, что никто не может быть осужден за диффамацию, если доказана достоверность заявления. Это было предметом рассмотрения в деле *Castells v. Spain*, где национальные суды не разрешили заявителю попытаться установить достоверность его утверждения о том, что правительство намеренно не расследовало убийства людей, обвиняемых в принадлежности к сепаратистскому движению. Признав, что статья содержала изложение мнения, а также констатацию факта и что некоторые пункты обвинения были серьезными, Суд придал решающее значение тому, что национальные суды препятствовали заявителю в предоставлении доказательств достоверности его утверждений. Суд постановил, что статья должна была рассматриваться в целом и что заявителю следовало предоставить возможность попытаться доказать достоверность утверждаемых им фактов, а также свою добросовестность⁴².

Во-вторых, Суд настаивает на так называемой защите «обоснованного опубликования». Он признает, что в некоторых обстоятельствах даже ложная, диффамирующая констатация факта должна быть защищена от ответственности. Норма о строгой ответственности за все ложные утверждения в особенности несправедлива в отношении средств массовой информации, которые обязаны удовлетворять право общественности на получение информации по вопросам общественной значимости и зачастую не могут ждать, пока истинность каждого приводимого факта будет проверена до публикации материала или его выхода в эфир. Даже лучшие журналисты допускают добросовестные заблуждения, и оставлять их под угрозой наказания за каждое ложное утверждение значит подрывать общественный интерес к получению своевременной информации. Природа информационных СМИ такова, что материалы должны публиковаться, когда они актуальны, в особенности если они касаются вопросов, затрагивающих интересы общества. Таким образом, Суд указал, что печатные орга-

42 Ibid.

ны должны иметь возможность публиковать общественно значимые материалы при условии, что «они действуют добросовестно в целях предоставления точной и надежной информации в соответствии с журналистской этикой»⁴³.

В-третьих, Суд полагает, что определенного рода утверждения никогда не должны служить причиной привлечения к ответственности за диффамацию. Это относится, например, к заявлениям, сделанным в законодательных собраниях⁴⁴ или во время судебного процесса⁴⁵, или к репортажам об официальных заявлениях, или к репортажам, цитирующим сведения из официальных сообщений⁴⁶. Это проистекает из заинтересованности общества в обеспечении широкого распространения таких материалов. В недавно рассмотренном деле *Colombani and others v. France* Европейский суд по правам человека расширил толкование данного принципа, отметив, что заявители были вправе полагаться на содержание секретного доклада, попавшего к ним благодаря утечке информации из источников внутри одного из учреждений Европейского союза, даже несмотря на то что сами они не провели расследования этих фактов⁴⁷.

В аналогичных обстоятельствах Суд решил, что журналисты не должны автоматически привлекаться к ответственности за повторение, возможно, клеветнического утверждения, опубликованного другими. Так, в деле *Thoma v. Luxembourg* некий радиожурналист процитировал газетную статью, в которой утверждалось, что из всех 80 работников лесного хозяйства лишь один оказался некоррупцированным. Журналист был осужден за клевету, однако Европейский суд признал, что обвинительный приговор явился нарушением его права на свободу выражения: «Наказание журналиста за содействие распространению заявлений, сделанных другим лицом ... серьезно препятствует участию прессы в обсуждении вопросов общественной значимости и должно

43 *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, note 8, para 65.

44 *A. v. the United Kingdom*, 17 December 2002, Application No. 35373/97.

См. также *Jerusalem v. Austria*, 27 February 2001, Application No. 26958/95, para. 36.

45 *Nikula v. Finland*, 21 March 2002, Application No. 31611/96, para. 55.

46 *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, note 8, para. 72.

47 *Colombani v. France*, 25 June 2002, Application No. 51279/99.

предусматриваться только при наличии особо веских оснований для этого»⁴⁸. Суд также отклонил заявление, согласно которому журналист должен был дистанцироваться от данного обвинения, предупредив слушателей, что он цитирует газетное сообщение:

Общее требование о том, что журналисты должны систематически и официально дистанцироваться от содержания высказываний, которые могут оскорбить или вызвать возмущение других лиц или нанести ущерб их репутации, несовместимо с функцией прессы сообщать информацию о текущих событиях, мнениях и идеях⁴⁹.

Наконец, что касается средств защиты, возможно, одним из важнейших вопросов является бремя доказывания. АРТИКЛЬ 19 давно указывает, что по делам, связанным с вопросами, представляющими общественный интерес, бремя доказывания недостоверности каких-либо заявлений или обвинений по факту, оспариваемому как диффамация, должен нести истец. Эта позиция, подтвержденная Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальным докладчиком ОАГ по вопросам о свободе выражения⁵⁰, отражает общий принцип, выработанный конституционными судами, в том числе и Верховным судом США, согласно которому возложение бремени доказывания на ответчика будет иметь значительный сдерживающий эффект в отношении права на свободу выражения.

Европейский суд установил, что в случаях, когда журналисты публикуют сведения из надежного источника, соблюдая при этом нормы профессиональной этики, особенно несправедливо требовать от них доказывания достоверности их утверждений⁵¹. Аналогичным образом, в деле *Dalban v. Romania* Суд констатировал: «Недопустимо, чтобы журналист был лишен права высказывать критические оценочные суждения, если он или она не может доказать их достовер-

48 *Thoma v. Luxembourg*, 29 March 2001, Application No. 38432/97, para. 62.

49 *Ibid.*, para. 64.

50 Совместная декларация от 30 ноября 2000 г. См. также UN Doc. E/CN.4/2001/64, 13 February 2001, para. 48.

51 См., например, *Colombani v. France*, note 47, para. 65.

ность»⁵². Однако Суд дал предписание о том, что, выдвигая серьезные обвинения, журналисты должны предпринять реальные усилия, чтобы убедиться в их достоверности, в соответствии с общими нормами профессиональной этики⁵³. В настоящее время на рассмотрении Суда находится другое дело – *Steel and Morris v. the United Kingdom*⁵⁴, в котором от ответчиков требовались доказательства достоверности сделанных ими заявлений, оспариваемых как диффамация.

III. 6. Меры наказания

Ясно, что чрезмерно строгие меры наказания даже за утверждения, оказавшиеся диффамацией, нарушают гарантии свободы выражения. Суд четко определил, что «решение о возмещении убытков и судебный запрет являются явным посягательством на осуществление права на свободу выражения»⁵⁵. Поэтому любая мера наказания за диффамацию должна быть «разумно соизмеримой с ущербом, нанесенным репутации», и это должно быть оговорено в национальных законах о диффамации⁵⁶.

Один из аспектов этого требования состоит в том, что средства судебной защиты материального характера не следует отдавать предпочтение перед жесткими средствами защиты и, в частности, такими мерами нематериального характера, как соответствующие нормы в отношении права на возражения по иску⁵⁷. Другой аспект состоит в том, что при оценке назначенного судом возмещения ущерба должны учитываться любые средства правовой защиты, уже обеспеченные, например, на основе добровольности или саморегламентирования. Снижение ущерба за счет таких уже обеспеченных средств защиты должно найти отражение в соответствующем сокращении материального возмещения ущерба.

52 *Dalban v. Romania*, 28 September 1999, Application No. 28114/95, para. 49.

53 *McVicar v. the United Kingdom*, 7 May 2002, 46311/99, paras. 84–86 b *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, note 8, para 66.

54 Application no. 68416/01, Decision (admissibility) of 6 April 2004.

55 *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, 13 July 1995, Application No. 18139/91, para. 35.

56 *Ibid.*, para. 49.

57 См., например, *Ediciones Tiempo S.A. v. Spain*, 12 July 1989, Application No. 13010/87 (*European Commission of Human Rights*).

Как отмечалось выше, лишение свободы ни в коем случае не может рассматриваться как надлежащая ответная мера за диффамацию. Европейский суд по правам человека не утвердил ни одного приговора о фактическом лишении свободы, а международные органы неоднократно подчеркивали неправомерность законов о диффамации, предусматривающих меру наказания за нее в виде лишения свободы⁵⁸.

III. 7. Судопроизводство

Ведение судопроизводства по делам о диффамации может вызвать серьезные сомнения с учетом положений статьи 6 Конвенции, гарантирующей справедливость как гражданского, так и уголовного судопроизводства. Это означает, что журналистам должно быть предоставлено достаточно времени на подготовку к защите, что процесс должен быть открытым для публики и что в уголовных делах к обвиняемому должна применяться презумпция невиновности до тех пор, пока, к примеру, не будет доказана его вина. Один из конкретных вопросов, вставших перед Судом в связи с гражданским процессом по делу о диффамации, касался наличия – или отсутствия – юридической помощи. Другой важный вопрос – защита в ходе судебного разбирательства конфиденциальных источников информации, используемых журналистом.

III. 9.1. Юридическая помощь

В деле *McVicar v. the United Kingdom*⁵⁹, заявитель обратился с жалобой на то, что из-за ограниченности юридической помощи, предоставленной ему для защиты в деле о диффамации, он был фактически лишен справедливого судебного разбирательства. В оценке данной жалобы Суд определил, что несмотря на отсутствие в статье 6 явно выраженной гарантии,

58 См., например, Annual General Assembly Report of the Human Rights Committee, 21/9/94, Volume I, No. A/49/40, paras. 78, 91 and 236; Annual General Assembly Report of the Human Rights Committee, 3/10/95, No. A/50/40, paras. 89 and 113; Concluding observations of the Human Rights Committee: Kyrgyzstan. 24 July 2000, UN Doc. CCPR/CO/69/KGZ.

59 *McVicar v. the United Kingdom*, note 16.

статья 6 § 1 может в некоторых случаях обязывать государство предоставить помощь юриста, если такая помощь оказывается абсолютно необходимой для фактической реализации права на защиту в суде, либо если юридическое представительство признается обязательным, либо по причине сложности данного производства или данного дела⁶⁰.

Однако

статья 6 § 1 оставляет на усмотрение государства выбор средств для гарантирования сторонам в судебном процессе права на фактическую судебную защиту. Ответ на вопрос о том, предусматривает или не предусматривает данная статья обеспечение юридического представительства стороне в судебном процессе, будет зависеть от конкретных обстоятельств дела и, в частности, от того, способно или не способно данное лицо в надлежащем и удовлетворительном порядке представлять свое дело без помощи адвоката⁶¹.

По этому делу Суд определил, что обвиняемый является хорошо образованным журналистом, что вопрос, обсуждавшийся в судебном разбирательстве, не представлял особой сложности и что до начала фактического рассмотрения дела в суде заявитель пользовался юридическим представительством⁶². В силу этого Суд не установил нарушения права на справедливое судебное разбирательство. Однако из заключения Суда вытекает, что если судебное разбирательство было бы более сложным или заявитель не пользовался бы досудебной юридической помощью, Суд мог бы усмотреть в этом нарушение. В настоящее время на рассмотрении Суда находится другое дело по жалобе заявителей о непредоставлении юридической помощи⁶³.

III. 9.2. Конфиденциальность источников информации

Суд признает в качестве основополагающего принципа, что обвиняемые (ответчики) в делах о диффамации не должны нести ущерб только из-за того, что они не раскрывают конфиденциальные источ-

60 Ibid., para. 47.

61 Ibid., para. 48.

62 Ibid., para. 60.

63 Steel and Morris v. the United Kingdom, note 54.

ники информации⁶⁴. В нормоустанавливающей части дела *Goodwin v. the United Kingdom*, указано:

Защита источников информации журналистов является одним из основных условий свободы печати, что отражено в законодательствах и профессиональных кодексах поведения ряда Договаривающихся государств и закреплено в некоторых международных документах о свободах в области журналистики. Без такой защиты источники могут быть вынуждены отказаться от оказания помощи прессе в деле информирования населения по вопросам, представляющим общественный интерес. Это может привести к подрыву важнейшей функции прессы по обеспечению общественного контроля, а также иметь негативные последствия для возможности печатных органов предоставлять достоверную и надежную информацию. С учетом значения защиты журналистских источников информации для свободы печати в демократическом обществе и потенциального сдерживающего воздействия, которое приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление прессой права на такую свободу, подобная мера не может быть признана совместимой со статьей 10, за исключением случаев, когда она вызвана преимущественной необходимостью в интересах общества⁶⁵.

Значение данного принципа в делах о диффамации было подтверждено в недавно принятой рекомендации Комитета министров Совета Европы, в которой говорится, в частности: «В судебных процессах против журналистов по основаниям вменяемого посягательства на честь или репутацию какого-либо лица власти ... не могут требовать от журналиста раскрытия для этой цели сведений, позволяющих установить его источник информации»⁶⁶.

Таким образом, несмотря на то что могут существовать дела, в которых обязательное раскрытие конфиденциальных источников информации вызвано, например, необходимостью защиты лица, обвиняемого в уголовном преступлении, это ни в коем случае не может быть оправдано обстоятельствами дела о диффамации.

64 *De Haes and Giosels v. Belgium*, 24 February 1997, Application No. 19983/92, paras. 55 and 58.

65 *Goodwin v. the United Kingdom*, 27 March 1996, Application No. 17488/90, para. 39.

66 Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to Member States on the right of journalists not to disclose their sources of information, adopted on 8 March 2000, Principle 4.

ИРАКЛИЙ КОТЕТИШВИЛИ

ПОЛОЖЕНИЯ О КЛЕВЕТЕ И ОСКОРБЛЕНИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ГРУЗИИ

До июня 2004 года в соответствии с Уголовным кодексом, в котором содержалась соответствующая статья о диффамации, в Грузии существовала возможность наказания за распространение клеветнических заявлений. 24 июня 2004 года парламент Грузии принял новый Закон о свободе слова и выражения мнений. Одновременно парламент внес изменения в Уголовный кодекс Грузии и отменил вышеуказанную статью о диффамации. Это означает, что жаловаться на диффамацию можно только в порядке гражданского судопроизводства.

Гражданско-правовая ответственность за диффамацию

Как определяется диффамация в грузинском законодательстве?

Лицо может быть привлечено к гражданско-правовой ответственности за клевету в отношении частного лица, если истец докажет в суде, что заявление ответчика содержит существенно не соответствующие действительности факты, имеющие непосредственное отношение к истцу, и что это заявление причинило истцу ущерб.

Бремя доказывания

Бремя доказывания теперь возлагается на истца.

Согласно новому закону, существует два вида требований в отношении доказательств:

1) Если истец является частным лицом, он или она должны доказать, что: а) заявление ответчика содержит существенно не соответствующие действительности факты; б) заявление имеет непосредственное отношение к истцу; с) и это заявление причинило истцу ущерб.

Если истец является *общественным деятелем*, он или она должны доказать, что: а) заявление ответчика содержит существенно не соответствующие действительности факты, имеющие непосредственное отношение к истцу; б) это заявление причинило истцу ущерб; в) и данное лицо заведомо знало о том, что заявленные факты не соответствуют действительности, или ответчик допустил явную и существенную небрежность, ставшую причиной распространения информации, в которой содержался существенно не соответствующий действительности факт.

Кто выступает в качестве ответчика в суде в деле о распространении клеветнических заявлений через средства массовой информации?

Согласно новому закону, в случае судебного спора, касающегося клеветнических заявлений, опубликованных журналистом в средствах массовой информации, в качестве ответчика привлекается *собственник данного средства массовой информации*.

Согласно новому закону, предметом судебного спора о клевете не может быть заявление, которое относится к неопределенной группе лиц и/или в котором истец не установлен в однозначном порядке.

Заявления, пользующиеся привилегией

Закон вводит два вида привилегий: а) абсолютная привилегия и б) условная привилегия.

Свобода убеждений охраняется как *абсолютная привилегия*.

В случае жалобы можно сослаться на *условную привилегию*. Подача жалоба может привести к ответственности, предусмотренной в законе, только в том случае, если лицо совершает намеренное действие, которое создает прямую и существенную угрозу возникновения незаконных последствий.

Согласно новому закону, лицо не может быть привлечено к ответственности за заявление, в котором содержится существенно не соответствующий действительности факт, если:

а) оно предприняло обоснованные шаги для проверки точности факта, но не смогло избежать ошибки, и приняло действенные

меры по восстановлению репутации, ущерб которой был нанесен клеветой;

б) цель его действий заключалась в защите законных интересов общества и защищаемые ценности более значительны, чем причиненный ущерб;

с) оно сделало заявление с согласия истца;

д) его заявление представляет собой соответствующий ответ на заявление, сделанное истцом в его адрес;

е) его заявление является справедливым и точным сообщением о событии общественного значения.

Гарантии свободы выражения мнений

Закон вводит важные гарантии в отношении заявлений, сделанных во время политических дискуссий, а также при исполнении официальных обязанностей членом парламента или ассамблеи, во время досудебных или судебных слушаний, перед государственным защитником, на заседании парламента или ассамблеи, а также их комитетов в рамках осуществления полномочий лица, по просьбе уполномоченного органа.

Какими средствами правовой защиты обладает истец в случае публикации клеветнического заявления?

Если лицо, распространившее существенно не соответствующие действительности факты, дает опровержение или отказывается от своего заявления в течение срока, установленного законом (хотя закон не предусматривает такого срока), опровержение или отказ не является, тем не менее, достаточным для надлежащей компенсации ущерба, причиненного истцу, и на ответчика может быть возложена выплата компенсации за причинение материального и/или нематериального (морального) ущерба.

Новый закон отменил возможность наложения ответственности в форме отказа от заявления или права на ответ.

Что происходит, если журналист по небрежности распространя-

ет существенно не соответствующие действительности факты?

Согласно новому закону, лицо не может быть привлечено к ответственности, если оно не знало и не могло знать о том, что распространяет клевету.

Что происходит, если лицо подает явно необоснованную жалобу на клевету с целью неправомерного ограничения свободы слова и выражения мнения?

В этом случае ответчик имеет право обратиться с требованием о взыскании с истца денежной компенсации в разумных пределах.

Каков срок для подачи жалобы?

Жалоба на клевету подается в суд в течение 100 дней после того, как лицо ознакомилось или могло ознакомиться с клеветническим заявлением.

В заключение я хотел бы отметить, что, несмотря на большую схожесть грузинского закона с соответствующими европейскими законами и его в целом соответствие западным стандартам, касающимся свободы выражения мнений, мы не можем сказать, что он будет исполняться на практике сам по себе. Поэтому мы считаем крайне важным, чтобы грузинские суды дали надлежащее определение положениям этого закона и выработали собственную судебную практику, которая соответствовала бы прецедентному праву Европейского суда по правам человека.

ОЛЬГА САФАРЯН

КЛЕВЕТА И ОСКОРБЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ АРМЕНИИ

II

Свобода слова и свобода выражения мнения – одни из основополагающих и фундаментальных прав и свобод человека в демократическом правовом государстве. Это то, без чего немислимо существование демократических институтов современного общества.

Это право закреплено в статье 24 Конституции нашей республики, в которой в частности говорится: «Каждый имеет право на свободу слова, которое включает в себя право поиска, получения и распространения информации». Но оно не может быть безграничным. Свобода слова подлежит ограничению в целях защиты прав и свобод других лиц. Свобода слова не должна попираить честь и достоинство человека, которые являются важнейшими ценностями. Так, статья 20 Конституции РА провозглашает: «Каждый имеет право на защиту своей личной и семейной жизни от незаконного вмешательства, своей чести и доброго имени от посягательства». Части 1 и 2 указанной статьи Конституции гласят, что «запрещено вмешательство в личную и семейную жизнь, а тайна переписки, телефонных разговоров может быть ограничена лишь на основании решения суда». Статья 45 Конституции гласит, что «право человека на защиту личной жизни не подлежит даже временному ограничению – во время военного положения». Между тем, право свободы слова, которое включает в себя свободу на поиск, получение и распространение информации, может быть, согласно ст. 44 Конституции РА, ограничено законом, если это необходимо в целях охраны государственной и общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и благ народа, защиты прав и свобод, защиты чести и достоинства».

Нормы международного права также допускают некоторые ограничения в праве на свободу слова, если это необходимо для защиты личных или государственных интересов. В частности, ч. 2 ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит, что «поскольку осуществление этих свобод налагает определенные

обязанности и ответственность, то оно может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально».

О том, что свобода слова может быть в случае необходимости ограничена законом, говорится также в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека 1948 года.

С развалом Советского Союза и началом перестройки, Армения, как и все страны бывшего Союза, стала познавать вкус свободы слова, люди с упоением читали публикации в газетах, рассказывавшие о перипетиях нашей недавней истории. Безусловно, свобода слова и свобода массовой информации являются одними из базовых завоеваний современного общества. Нам всем было бы крайне трудно, если просто невозможно отказаться от ставшей привычной свободы мысли и слова. Тем не менее, можно сказать, что мы зачастую устаем и от вольного обращения со свободой слова некоторых недобросовестных журналистов. Все чаще можно услышать, как ругают прессу, называя ее «желтой». В последнее время растет количество претензий к прессе. К сожалению, многие из этих претензий возникают по вине самих журналистов, правовая грамотность и профессиональная этика которых оставляет желать лучшего. Но, вместе с тем, велико и число необоснованных претензий, большая часть которых приходится на иски о защите чести, достоинства и деловой репутации. Именно дела этой категории представляют особый интерес, так как являются классическим примером «инверсии ответственности».

В Армении предусматривается гражданская и уголовная ответственность за ущемление чести и достоинства, вплоть до лишения свободы сроком до 1 года /ч. 2 ст. 135 УК РА/ или же до 2-х лет за оскорбление представителя власти /ст. 318 ч. 2./. В 2003 году, когда принимался новый уголовный кодекс РА, многие журналистские и общественные организации попытались использовать возможность

прекратить рассматривать клевету и оскорбление в качестве уголовного преступления. Здесь хотелось бы обратить внимание на открытое письмо спикеру Национального Собрания РА – Артуру Багдасаряну. Копии письма были направлены президенту РА, премьер-министру, министру юстиции, депутатам НС, средствам массовой информации. Под письмом подписались глава офиса ОБСЕ в Ереване, руководители ряда посольств, представители фонда «Евразия», фонда содействия – Армения Института открытого общества, «Артикль 19», Ереванского пресс-клуба, «Интерньюс» Армении и ряд других организаций.

Однако их усилия с требованием декриминализировать клевету и оскорбление успехом не увенчались, и 1 августа 2003 года новый уголовный кодекс РА вступил в законную силу. Статьи 135 и 136 нового кодекса устанавливают уголовную ответственность за клевету и оскорбление, включая лишение свободы. Более того, статья 318 кодекса предусматривает дополнительную защиту представителей власти и устанавливает более строгую ответственность за оскорбление последних.

Но не все так печально, как зачастую это представляется. Хотя требования декриминализировать клевету и оскорбление не увенчались успехом, но мне кажется, первые шаги в этом направлении уже сделаны. С принятием закона «Об изменениях и поправках в УК РА» от 09.06.04 г., который вступил в силу с 24.07.04 г., большие изменения претерпели статьи 135, 135 и 318. Так, из диспозиций указанных статей полностью убраны части 2 /квалифицирующие признаки/, которые предусматривали наказание *за клевету и оскорбление, содержащиеся в публичном выступлении, либо в публично демонстрирующемся произведении, либо в средствах массовой информации.*

Мне хотелось бы подробнее остановиться на этих статьях.

Статья 135 УК РА предусматривает наказание за *клевету, т.е. за распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его деловую репутацию.*

Самое строгое наказание предусматривает часть 2 статьи лишение свободы сроком до 1 года /в старой редакции до 3-х лет/. Часть 1-я статьи предусматривает наказание в виде штрафа от 100 до 500 – кратных минимальных заработных плат /в старой редакции соответственно от 50-ти до 100 – кратных размеров/. Ранее действующая статья также предусматривала наказание в виде исправительных работ сроком до 1 года. Новая норма это наказание не предусматривает. *За клевету, содержащуюся в публичном выступлении, либо в публично демонстрирующемся произведении, либо в средствах массовой информации*, прежняя редакция статьи предусматривала наказание в виде штрафа в размере от 100 до 200 – кратных размеров минимальной заработной платы, исправительные работы сроком от 1 до 2-х лет или же до 2-х месяцев ареста. Как я уже отмечала, эта часть полностью исключена из статьи 135 УК РА.

Ранее действовавшая **ч. 3 статьи 135** УК предусматривала наказание за деяния, указанные в первых двух частях статей, если эти действия выражались в обвинении лица в тяжком или особо тяжком преступлении, которые подлежали наказанию в виде исправительных работ сроком не более 2-лет, арестом от 1 до 2-х месяцев или же лишением свободы сроком до 3-х лет.

Таким образом, можно говорить о том, что ранее действующая статья имела два квалифицирующих признака преступления, которые полностью изъяты из статьи и заменены одним квалифицирующим признаком – это неоднократность преступления и наказывается это деяние штрафом от 300 до 1000 минимальных заработных плат или же лишением свободы сроком до 1 года.

Статья 136 УК РА предусматривает наказание **за оскорбление**, *т.е. унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме*.

Прежняя редакция части 1 статьи предусматривала наказание в виде штрафа до 100 минимальных заработных плат или же исправительные работы до 6-ти месяцев. Часть 1 действующей статьи предусматривает наказание только в виде штрафа от 100 до 400 минимальных заработных плат.

За оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, либо в публично демонстрирующемся произведении, либо в средствах массовой информации: прежняя редакция статьи предусматривала наказание в виде штрафа в размере от 50 до 200 размеров минимальной заработной платы или же исправительные работы сроком до 1 года.

Действующая статья аналогичной статьи 135 предусматривает один квалифицирующий признак – неоднократность деяния и наказание в виде *штрафа от 100 до 800 размеров заработной платы.*

Как видим, статья 136 УК вообще не предусматривает ни исправительные работы, ни лишение свободы, лицо, виновное в совершении данного преступления, подлежит наказанию только в виде штрафа.

Хочу обратить внимание на то, что данные противоправные деяния считаются умышленными, поскольку предполагают

- сознательное распространение сведений, содержащих заведомо ложную информацию о субъекте – **КЛЕВЕТА**,
- умышленное унижение чести и достоинства, выраженное в неприличной форме; оценке субъекта, исполненной в неприличной форме – **ОСКОРБЛЕНИЕ**.

Указанные противоправные действия различаются между собой по сложности доказывания. Наличие клеветы или ее отсутствие в информационных сообщениях устанавливаются с большой степенью достоверности, поскольку *ложность* сведений возможно проверить, опираясь на конкретные факты (документы, показания свидетелей и пр.). Очевидно, что если материал создан профессиональным журналистом, у него всегда найдутся доказательства того, что если он не может доказать истинность утверждений, то уж и ложными их не считает, поскольку верит в их правдивость на основании множества косвенных фактов.

Наличие же в публикациях и выступлениях сведений оскорбительного характера требует, как правило, значительной аргументации. Состав оскорбления, в противоположность клевете, где необходимо исследование существа информации, вовсе не предполагает анализа

изложенных в публикации точек зрения по существу, и доказательства их ложности. Для наказания преступления достаточно доказать, что в определенном материале в неприличной форме унижена честь и достоинство заявителя. Естественно, для применения статьи УК РА ключевым является то, что сообщение о заявителе сделано в неприличной форме, однако оценочное понятие «неприличная форма» совершенно не раскрыто законом. Как правило, на практике под неприличной формой понимается циничная форма обращения с человеком, унижающая честь и умаляющая его достоинство, глубоко противоречащая нравственным нормам и правилам поведения в обществе. Неприличная форма оценки личности, как правило, заключается в высказываниях неприличного, нецензурного характера, что противоречит принятым в обществе правилам общежития и взаимоотношениям между людьми. Например, если о ком-то говорят, что он «кретин», хотя бы и при низких его умственных способностях, это, тем не менее, уголовно наказуемое оскорбление. Также будет являться оскорблением, когда в неприличной форме высказываются о физических недостатках человека. Обязательным условием оскорбления в любом случае должна являться отрицательная оценка того или иного лица и умышленный характер этой оценки.

Стоит обратить внимание на то, что статьи 135 и 136 УК РА направлены на защиту таких неимущественных благ как честь, достоинство, доброе имя, т.е. прав лиц, непосредственно связанных с личностью и неотделимых от нее. Эти статьи с июля с.г. не имеют специального субъекта ответственности – журналиста. Соответственно, применяются они не только по профессиональным критериям, и обвиняются по этим статьям не только работники СМИ.

Согласна, что эти статьи могут потенциально использоваться для ущемления права граждан свободно излагать свое мнение, в то же время, сами статьи защищают важное право личности на честь и достоинство. Честь и достоинство занимают одно из первых мест в списке неимущественных прав. Поэтому стоит сказать, что сами эти объекты права, безусловно, в защите нуждаются, поскольку являются социально значимыми.

В настоящее время можно довольно часто услышать расхожие суждения о том, что усиливается уголовное преследование СМИ за критические выступления, и вопросы вроде – неужели журналисты так и будут позорить людей, не боясь никакой ответственности? Иногда такие высказывания приобретают формы призывов усиления или ослабления ответственности за определенные действия. Часто такие противоположности базируются на принципиально разном понимании иерархии и соотношения прав человека и принципов права, в связи с чем и формируются позиции о закреплении приоритета за одним из прав в ущерб другим. Как быть с правом на свободу выражения и правом на защиту человеком своих немущественных прав, которые иногда страдают от некоторых форм такой самореализации?

Поэтому, если исследовать вопрос о целесообразности исключения этих статей из УК РА, то требуется проанализировать следующие аспекты:

- Соответствует ли существование этих статей интересам личности и общества? Могут ли быть гарантируемые данными статьями права защищены в ином порядке?
- Соответствуют ли эти статьи Конституции РА и международным нормам?
- Есть ли аналогичные нормы в других национальных правовых системах?
- Насколько корректно изложена сама диспозиция статьи, и не содержит ли она дискриминационных признаков по субъекту ответственности?

Попробую привести несколько аргументов по поставленным выше вопросам.

Исходя из того, что сама необходимость защиты нематериальных благ не только существует, но и возрастает, то, думается, что на первый вопрос следует ответить утвердительно. То, что данные права необходимо защищать от нарушений совершенно очевидно. Проблема состоит скорее в том, насколько правильно и эффективно защищать нарушение этих прав именно в порядке уголовного судопроизвод-

ства. Возможно, было бы вполне достаточно гражданско-правовых или административных методов воздействия на нарушителя.

Применительно к таким объектам как честь и достоинство, можно утверждать, что они, согласно ст. 162 ГК РА, наряду с другими объектами (жизнь и здоровье, личная неприкосновенность, тайна личной и семейной жизни и т.д.) отнесены к *понятию нематериальных благ* и соответственно могут быть защищены в гражданском порядке по ст. 19 ГК РА «Защита чести, достоинства и деловой репутации». Статья охватывает действия, подпадающие под статью 135 УК РА. Хотя страдает один и тот же объект (честь и достоинство), но деяния, подпадающие под действия УК РА, являются более тяжкими из-за наличия квалифицирующих признаков и наличия вины. Если для возбуждения гражданского дела абсолютно не имеет значения, знал ли распространитель о ложности своего распространенного сведения, то для уголовного дела это является необходимым. Способ защиты своих прав пострадавший может выбрать сам. Он должен выяснить для себя, что для него более значимо: получить реабилитирующее его опровержение в том же СМИ, где имело место распространение сведений или же уголовное наказание автора статьи. Нужно отметить, что в гражданском судопроизводстве основное бремя доказывания лежит на ответчике по этой категории дел, в уголовном деле – на следствии.

Поэтому, в случае с распространением ложных, порочащих честь и достоинство сведений, у пострадавшего есть альтернативный выбор, а потому однозначно можно утверждать, что отмена уголовного преследования, не лишает пострадавшего судебной защиты своих прав и восстановления доброго имени.

Совершенно по-другому обстоит дело, если честь и достоинство попираются не в результате распространения каких-либо сведений, а в результате оскорбительной формы самого послания. В этой ситуации придется признать, что способы защиты в гражданском судопроизводстве уже недостаточны, так как нет специальной статьи гражданского законодательства, которая подлежала бы применению в этом случае. Ст. 19 ГК РА тут совершенно неприменима, поскольку

ку предусмотренный ею способ защиты направлен на опровержение информации, а не на исправление формы сообщения. Опровержение оскорбительного сообщения не может иметь место, ввиду полной нелепости такого способа. Подобные судебные процессы превратятся в фарс. Следовательно, в отличие от клеветы, исчезновение из уголовного кодекса РА состава оскорбления, будет неразумным и неоправданным шагом, так как у граждан на сегодняшний день реально отсутствует возможность защиты своих нарушенных прав в гражданском судопроизводстве. Или же необходимо восполнить этот пробел путем внесения изменений в гражданский кодекс, добавив норму права, содержащую правила защиты оскорбительных действий, по аналогии с правилами, содержащимися в статье 19 ГК РА.

Изучая судебную практику Европейского суда по правам человека, можно наблюдать, что в ней нет прецедентов признания национальных норм права, устанавливающих ответственность за клевету или оскорбление, противоречащими Европейской конвенции или необоснованно ограничивающими права, гарантированные ст. 10 Конвенции. Такой подход вполне оправдан, поскольку Конвенция не может допустить превосходство одних прав для ущемления других. Свобода самовыражения, как я уже отмечала в начале своего выступления, не относится к абсолютным правам, которые не могут быть ограничены. Ограничения самовыражения в целях охраны прав других лиц, введенные законом (ст. 135, 136 УК РА) соответствуют правилам ограничения свобод, установленным Европейской конвенцией и Конституцией РА. Тем более что введенные ограничения распространяются на случаи умышленного нарушения чужих прав, когда лицо осознавало, что нарушает чужие права и стремится достичь этого результата.

Исходя из вышесказанного, можно прийти к выводу, что ст. 135 и 136 УК РА не ограничивают свободу самовыражения и не противоречат ни смыслу Конституции РА, ни международных норм, и их упразднение нанесет больший вред личности, чем их существование. Пора признать приоритет базового права личности на достоинство по сравнению с правом самовыражения и, тем более, с правом профес-

сионального самовыражения журналиста, задача которого как раз и состоит в обслуживании интересов личности для получения достоверной информации.

То, что эти статьи УК РА могут быть использованы для подавления свободы слова журналистов, еще не говорит о том, что вреден сам институт защиты этих прав. Это скорее повод задуматься над тем, чем же вызвана такая политика со стороны власти. Ведь это уже аксиома, что государственное давление усиливается там, где отсутствует профессиональное саморегулирование, об этом свидетельствует и практика других государств, где институты уголовного и гражданского преследования были сокращены именно из-за наличия саморегулирования СМИ, которые следят за соблюдением норм профессиональной этики, т.е. высокопрофессиональными СМИ.

Хочется закончить доклад ответом представителя ОБСЕ по свободе печати – Фраймута Дуве на вопрос о том, как он для себя определяет границы свободы слова. Он ответил, что «границы свободы слова журналиста, в первую очередь, определяются его профессионализмом. А его составные части – свобода и ответственность».

РАМИЛЬ ГАСАНОВ

ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О КЛЕВЕТЕ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

II

В Азербайджане привлечение к суду средств массовой информации сопряжено в основном с диффамацией, вызывающей необходимость защиты чести, достоинства и деловой репутации. В первую очередь нужно отметить, что в стране крайне мало нормативно правовых актов, регулирующих диффамационные отношения субъектов права. Имеющиеся же нормы неосновательны и содержат большое количество белых пятен юриспруденции. Нормы, связанные с понятием диффамации, в основном отражены в статье 46 Конституции, в статьях 21, 23 и 1097 ГК, 147, 148 и 323 УК, 10, 10-1, 44 и 45 закона «О СМИ», в постановлении пленума Верховного суда Азербайджана «О практике применения судами законодательства о защите чести и достоинства» принятом в 1999-ом году и в решении Конституционного суда АР «О комментарии статей 21 и 23 ГК» от 31 мая 2002 года. Некоторые из вышеуказанных статей подлежат совершенствованию согласно международным стандартам.

Гражданско-правовая ответственность за диффамацию

Практика Азербайджана свидетельствует о том, что преобладающее число дел между СМИ и истцами связано с исками о защите чести и достоинства. В целом, суды Азербайджана строго придерживаются существующих законодательных норм при рассмотрении таких дел, что приводит к вынесению многочисленных решений против СМИ, преимущественно из-за содержания самих законов.

Однако следует особо отметить, что при решении дел о клевете, как правило, не принимаются во внимание соображения о свободе самовыражения (свободе слова, мысли и массовой информации), несмотря на присутствие таких гарантий в Конституции. Частично это объясняется широко распространенным мнением о том, что заявления, дающие повод для использования конституционного права на

защиту «чести и достоинства», «доброго имени» или «репутации» (как, например, в Азербайджане), автоматически выводятся за рамки находящихся под защитой видов самовыражения. Пристальное изучение текстов Конституции говорит не в пользу подобного толкования. В Конституции страны к категории высказываний, лишённых конституционной защиты, относятся лишь пропаганда войны, разжигание розни по признакам расы, национальности, пола и т.п. Однако в Конституции предусмотрено также, что в соответствии с законодательством, в случае необходимости защиты чести и достоинства могут накладываться ограничения на пользование свободой самовыражения. Это предполагает, что в законодательстве о диффамации должен быть соблюден баланс между противостоящими конституционными требованиями в отношении защиты репутации и свободы слова и массовой информации.

В решениях, вынесенных Европейским судом в отношении свободы самовыражения, всегда говорится, что свобода печати является одним из основных компонентов свободы выражения информации. Печать играет ведущую роль в информировании общественного мнения по вопросам, касающимся публичных интересов, и она должна пользоваться свободой выражения, когда комментируются некоторые вопросы, представляющие политический или публичный интерес. Пределы допустимой критики в адрес политических фигур или правительственных органов являются более широкими, чем для частных лиц, и вообще они шире, когда не критикуются конкретные лица».

Столь категоричная позиция судебных органов по отношению к законодательству о диффамации в Азербайджане отличается от судебной практики Европейского суда по правам человека. Этот суд, на основе многих решений, начиная с дела «Лингенс против Австрии» (1986 г.), выработал методологию, направленную на приведение в соответствие противостоящих интересов по защите репутации и использования свободы самовыражения. Этот подход основывается на том, что угроза применения санкций в соответствии с законодательством о диффамации оказывает сдерживающий эффект на публичные деба-

ты, имеющие важное значение в демократическом обществе. Поэтому, при определенных обстоятельствах, заинтересованность общества в распространении информации и мнений должна ставиться выше защиты репутации. К таким обстоятельствам относятся дела, где истцом выступает должностное лицо, и где рассматриваемые заявления являются оценочными суждениями или личными мнениями, а не заявлениями фактического характера. Подобные рассуждения обычно не встречаются в судебной практике страны. Исключением могут служить только те решения (если такие имеются), где говорится, что «при рассмотрении дел судебная инстанция должна учитывать понятие «оценочное суждение», и это означает, что лицо не несет ответственности за мнение, суждение (отзыв), высказанные в отношении событий, обстоятельств и т.д., правдивость которых невозможно доказать. Необходимо провести чёткую грань между фактами и оценочными суждениями. Наличие фактов может быть доказано, в то время как истинность оценочных суждений невозможно доказать. Требование доказать истину оценочных суждений невозможно выполнить и оно является нарушением свободы выражения».

Из этого следует, что решения, принимаемые по искам о защите чести и достоинства в Азербайджане, являющемся участником Европейской конвенции о правах человека, должны, в конце концов, стать предметом пристального рассмотрения в Европейском суде.

При сегодняшнем положении в Азербайджане вероятность, что конкретное решение по делу об унижении чести и достоинства, клевете, оскорблении, компенсации морального вреда будет субъективным, спорным, юридически уязвимым, чрезвычайно высока.

Это вызвано тем, что все или почти все основные понятия права, связанные с этим кругом дел, не имеют объективного и операционального определения и толкования. С одной стороны, не вполне ясно, какое содержание в них вкладывается (должно вкладываться). С другой стороны, они не допускают непосредственного применения на практике (или такое применение оказывается противоречивым). Благодаря этому открываются обширные возможности для «политизации» гражданских и уголовных дел, связанных со СМИ, давления

на СМИ со стороны власти, манипулирования общественным мнением, сознательной дискредитации «недружественных» органов печати и отдельных журналистов. В то же время крайне затрудняется рассмотрение случаев, где имеет место действительное унижение чести и достоинства представителей государственной власти, в частности со стороны оппозиционных органов печати.

Согласно статье 44 закона о СМИ граждане Азербайджана и юридические лица наделены правом на ответ на информацию, опубликованную в СМИ и не соответствующую действительности, а также порочащую их честь, достоинство или деловую репутацию. Статья 45 предусматривает положение о том, что ответ должен получить такую же значимость, как и изначальная статья или программа вещательного средства массовой информации. Здесь также приведены основания для отказа в публикации или передачи ответа телерадиовещательными СМИ.

Обязательное право на ответ является в высшей степени спорным вопросом в законодательстве о СМИ. В США оно считается неконституционным на основании того, что представляет собой вмешательство в редакторскую независимость. В Европе, с другой стороны, право на ответ является предметом резолюции комитета министров Совета Европы. Во многих западноевропейских демократиях право на ответ предписывается законом, и данные законы эффективны по-разному. Целью права на ответ является предоставление лицу возможности исправить неточные факты, с помощью которых нарушается его право на частную жизнь и затрагивается репутация. Защитники свободы СМИ, включая АРТИКЛЬ 19, обычно предлагают сделать положение о праве на ответ добровольным, а не обязательным в соответствии с законом.

Однако нечеткость и неопределенность в трактовке таких основных понятий как «честь», «достоинство», «клевета», «оскорбление», «унижение чести и достоинства» и пр., как в текстах законодательства, так и в юридической литературе, способствуют субъективности и нечеткости их толкования в правоохранительной практике.

То есть все эти выше указанные понятия не определены законодательством и пока не вносят ничего содержательно или процессуально нового.

Рассмотрим подробнее, как определены эти понятия в юридической литературе.

В Конституции Азербайджанской Республики *достоинство* понимается как абсолютная ценность любой личности, охраняемая государством. Иначе говоря, как бы общество ни оценивало данного человека, и как бы сам он ни относился к себе, он уже как личность имеет ценность в глазах государства и общества. Однако в юридической литературе достоинство часто понимается как (положительная) самооценка личности. Тогда формулировка «унижение достоинства» оказывается бессмысленной: разве возможно унижать ценность личности в ее собственных глазах? При этом «честь» и «достоинство» разграничены нечетко. В гражданском кодексе Азербайджанской Республики честь, как и достоинство, отнесена к нематериальным, по определению неотчуждаемым правам личности (благам). Но в юридической литературе она чаще всего понимается как положительная социальная оценка человека, как «сопровождающееся положительной оценкой общества отражение качеств лица в общественном сознании». Совершенно непонятно, что такое «внешняя честь» и «гражданская честь»: по мнению специалистов, последняя исходит от государства и... исчезает в случае уголовного наказания!

По мнению специалистов, *достоинство* – это «самооценка личности, основанная на ее оценке обществом». Но сама общественная оценка человека не соотнесена с понятием достоинства. Достоинство есть ощущение человеком своей ценности как человека вообще, конкретной личности, профессионала и т.д. Отсюда понятия личного, профессионального, национального достоинства. Конституция АР, ст. 46.2 говорит: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его унижения». Достоинство, как и честь, включается законодателем в число нематериальных прав личности.

Таким образом, понятие достоинства включает в себя сознание человеком своей абстрактной и конкретно-социальной ценности, а

также ценности (значимости) социальных групп, в которые он входит. Другой вопрос, на какой основе формируются эти группы: чаще всего они являются профессиональными, национальными или конфессиональными (религиозными). Это понятие по определению может быть только со знаком «плюс» – есть ли у данного лица те или иные положительные качества, и что по поводу этого лица считает общественное мнение, здесь несущественно.

С правовой точки зрения *честь* – это сопровождающееся положительной оценкой отражение качеств лица (физического или юридического) в общественном сознании. Однако тогда определение чести вступает в некоторое противоречие с ее пониманием в ГК АР как нематериального и неотчуждаемого права личности, если только не понимать это право как своего рода «презумпцию наличия чести» – допущение, что человек располагает честью, если он не допустил поступков или высказываний, несовместимых с его положительной оценкой общественным мнением (общественным сознанием). В комментарии к ГК АР: «При защите чести и достоинства действует презумпция, согласно которой распространяемые порочащие сведения считаются не соответствующими действительности. Это означает, что доказывать правдивость таких сведений должен тот, кто их распространил».

Унижение чести предполагает, что истец ощущает изменение (или считает потенциально возможным изменение) общественного мнения о себе. Это сознательная дискредитация человека в общественном мнении. Однако, как указывает комментарий к УК АР, «наличие унижения и его степень, глубину оценивает в первую очередь сам потерпевший»: объективных, тем более операциональных критериев для доказательства того, что «унижение чести» имело место, в законе и текстах права вообще нет.

Конституция АР, как видно говорит не об умалении, а об унижении достоинства. Здесь, по-видимому, проведена четкая грань между унижением как дискредитацией человека в общественном мнении и умалением как таким воздействием на общественное мнение, которое противоречит достоинству личности как ее неотъемлемому

праву. Нельзя унижить человека в его собственных глазах. Поэтому правильнее было бы говорить не об «унижении чести и достоинства», а об «унижении чести и умалении достоинства».

Понятие *репутации* (вообще) в текстах законодательства отсутствует: есть лишь понятие деловой репутации как нематериального права личности (относящегося и к юридическому лицу), не имеющее никакого раскрытия в ГК АР. (Впрочем, термин «репутация» встречается в УК АР в статье о клевете, но из контекста видно, что имеется в виду именно и только деловая репутация.) Видимо, понятие репутации, раскрываемое в комментарии к ГК АР как «сложившееся о человеке мнение, основанное на оценке его общественно значимых качеств», есть лишь одна из сторон понятия чести, более широкого, чем понятие репутации.

Что касается понятия деловой репутации, то оно связывается в текстах права, прежде всего, с предпринимательской деятельностью и определяется как «сопровождающееся положительной оценкой общества отражение деловых качеств лица в общественном сознании». Строго говоря, деловая репутация может быть и отрицательной, но, как правило, это сочетание употребляется в положительном смысле: ср. «защита деловой репутации».

Нет в правовых текстах и определения «неприличная форма», хотя на этом понятии основывается понятие «оскорбление». Смешиваются «порочащие» и «позорящие» сведения и т.д.

В комментарии к УК АР говорится: «Неприличная форма дискредитации потерпевшего означает, что отрицательная оценка его личности дается в явно циничной, а потому резко противоречащей принятой в обществе манере общения между людьми. Это, прежде всего нецензурные выражения, сравнение с одиозными историческими и литературными персонажами».

Циничный – синоним непристойного или неприличного с той только разницей, что непристойность не предполагает умышленности, а цинизм предполагает. Что такое «явно циничная» манера – остается тайной. Что вкладывается в понятие «принятой в обществе манеры общения между людьми» – еще менее ясно.

Нецензурные выражения – опять-таки синоним непристойной формы, т.е. они дают отрицательную оценку личности потерпевшего через употребление слов и выражений с определенной семантикой, считающихся неуместными в большинстве ситуаций общения. Кстати, а если эти слова и выражения употреблялись, а отрицательная оценка личности при этом не давалась – это такие же ласковые дружеские матюги.

Ни одно из приведенных здесь выражений не может быть определено – или, по крайней мере, не определено – сколько-нибудь объективно. Начиная с дискредитации, по всей вероятности, здесь полностью синонимичной унижению чести и достоинства.

Таким образом, как мы выше указали, нет четкого определения понятия «унижение чести и достоинства», что особенно печально, так как многие другие основные понятия связаны с этим, например «оскорбление», «клевета».

Уголовно наказуемая диффамация

В уголовном законодательстве *«клевета»* определяется как «распространение заведомо ложных, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации».

Разница между гражданским правонарушением и уголовным преступлением состоит в наличии умысла («заведомо»).

Закон по его квалифицирующим видам, разделяет эту статью на две части и наказывает за последнюю гораздо строже. Так, часть 2 ст. 147 Уголовного Кодекса АР предусматривает наказание вне зависимости от способа распространения, «клевета, соединенная с обвинением лица в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления», наказывается исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет.

Таким образом, клевета – такое унижение чести и достоинства (или унижение чести и умаление достоинства), которое связано с

умышленной ложью, но совершенно не обязательно предполагает неприличную форму (в отличие от оскорбления).

Попытаемся несколько подробнее разобраться в определении клеветы, данном УК АР. Здесь есть две неясности.

Во-первых, что такое «заведомо ложные» сведения (формулировка перешла в новый УК из старого)? По-видимому (так трактует это выражение Комментарий к УК АР), имеется в виду осведомленность распространителя клеветнических сведений об их ложности. Но точное определение законодатель не дает.

Во-вторых, что такое «порочащие» сведения и как они соотносены с унижением чести и достоинства? В подзаконном акте – Постановлении Пленума ВС АР от 14.05.99 – есть определение порочащих сведений: «не соответствующие действительности сведения, содержащие утверждения о нарушении гражданином или юридическим лицом действующего законодательства или моральных принципов, которые умаляют честь и достоинство гражданина либо деловую репутацию гражданина или юридического лица». Значит, налицо три признака порочащих сведений: а) направленность на унижение (умаление) чести и достоинства либо деловой репутации, б) характер сведений (нарушение законодательства или общепринятых моральных принципов), в) ложность этих сведений. Если по признакам б) и в) сведения легко квалифицировать как порочащие, то основной признак – а) возвращает нас к оставшемуся неопределенным понятию унижения чести и достоинства.

Помимо клеветы, в законодательстве АР является наказуемым и «оскорбление», которое определяется как «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации» (Ст. 148.1 УК). Если за устное оскорбление предполагается вначале использовать «меры общественного воздействия», то за «оскорбление в СМИ или в распространенном иным способом» предусматривается штраф в размере от 300 до 1000 минимальных заработных плат, либо общественными работами на срок до двухсот сорока часов, либо исправитель-

ными работами на один год, или же лишение свободы на срок до шести месяцев.

Согласно этой статье, под оскорблением понимается «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме». Здесь присутствуют два признака: а) направленность на унижение чести и достоинства и б) неприличная форма. Строго говоря, предполагается еще один признак, в тексте статьи прямо не указанный – это: в) умышленный характер деяния. Правдивость (истинность) или ложность сведений, распространяемых при оскорблении, значения не имеет.

В уголовном законодательстве предусматривается также отдельная уголовная ответственность за публичное оскорбление или клевету в отношении президента Азербайджанской Республики. (статья 323 УК АР).

Уголовная ответственность за оскорбление или дискредитацию государственных органов и общественных организаций в старом УК АР (Ст. 67-1) была отменена еще 11 августа 1989 г.

С тех пор единственным должностным лицом, оскорбление и клевета в отношении которого наказывается в особом порядке, является президент АР. Ответственность за это была введена еще 26 июня 1990 г., вскоре после введения поста президента.

Указанная статья уголовного кодекса противоречит Конституции Азербайджана, нарушает международные обязательства Азербайджана и не соответствует принятым принципам международного права.

Изучая степень антиконституционности действия, полезно сначала рассмотреть международные законы, которые Азербайджан открыто соглашается поддерживать. Например, Азербайджан является страной-участником Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Несколько обязательств ОБСЕ затрагивают гарантии свободы слова, включая положение о том, что страны-участники гарантируют отсутствие каких-либо правовых и административных ограничений на свободный доступ к средствам массовой информации на недискриминационных принципах. Азербайджан также является участником Международного пакта о гражданских и политических

правах (ICCPR) и Факультативного протокола (Optional Protocol) этого пакта. Предлагаемая статья 323 УК АР противоречит обоим документам. Например, статья 25 пакта гласит, что свобода убеждений является важным элементом права на свободное волеизъявление во время выборов. Статья 19 ещё более чётко гарантирует свободу убеждений:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати, или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

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

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

Присоединившись к Факультативному протоколу Международного пакта по гражданским и политическим правам, Азербайджан не только согласился гарантировать вышеупомянутые свободы, но он также согласился «признавать компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения (Азербайджаном) какого-либо из этих прав, изложенных в пакте. Сторонники этой статьи могут выдвинуть аргументы, что запрещение оскорблений в адрес президента подпадает под исключение, которое параграф 3 устанавливает для таких ограничений, необходимых «для уважения прав и репутации других лиц». Однако этот аргумент не срабатывает, поскольку данное ограничение не может быть продемонстрировано как «необходимое» в рамках общепринятых принципов международного права.

На данный момент, согласно ст. 323.1 нового уголовного кодекса АР «Опорочивание или унижение чести и достоинства главы Азербайджанского государства – президента АР» в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации» наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

Согласно части 2 этой же статьи – «те же деяния, сопряженные с обвинением в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления», наказываются лишением свободы от двух до пяти лет.

При этом в статье есть примечания, где оговаривается что «публичные выступления, содержащие критические высказывания о деятельности главы Азербайджанского государства президента АР, а также о проводимой под его руководством политике, не подпадают под действие данной статьи».

Статья 323 уголовного кодекса («Опорочивание или унижение чести и достоинства главы Азербайджанского государства – президента Азербайджанской Республики») является в первую очередь грубым нарушением ст. 25 Конституции Азербайджана («Право на равенство»), ибо представляет закрепленное законом неравенство президента республики и остальных граждан.

Кроме того, согласно ст. 109 Конституции президент вносит представления в Милли Меджлис Азербайджанской Республики о назначении на должность судей Верховного суда Азербайджана и назначает судей других судов Азербайджанской Республики. При рассмотрении этими судьями дел об оскорблении президента будет изначально нарушена статья 127 Конституции («Независимость судей, основные принципы и условия осуществления правосудия»). Нужно отметить, что иски по ст. 323 УК вносятся министерством юстиции, главу которого назначает также президент.

Статья 10 (2) Европейской конвенции по правам человека (УСРК) гласит: «Осуществление (свободы слова), налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями...

предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц...»

Этого положение получило строгое разъяснение в ряде дел, рассмотренных Европейским судом по правам человека. Суд неоднократно отмечал, что «право свободы слова... требует, чтобы любые (ограничения на высказывания) были чётко аргументированы и обоснованы исключительными обстоятельствами, представляющими угрозу жизненно важным общественным или человеческим интересам». Защита, установленная статьей 10, сама по себе очень ёмкая и «применима не только к «информации» и «идеям», которые рассматриваются как безобидные..., но также и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или другие секторы общества». По этой причине, «интерпретация исключений для ограничения свободы слова должна быть очень узкой».

В самом деле, для того, чтобы ограничения были разрешены статьей 10(2), суд настоял на том, что они должны:

- а) быть предусмотренными законом,
- б) преследовать законную цель,
- в) быть необходимыми в демократическом обществе.

Не вполне ясно, удовлетворяет ли статья 323 УК АР первому и второму критериям, однако практически очевидно, что она не соответствует третьему критерию.

Что касается первого критерия, то для того, чтобы считаться «предусмотренным законом», ограничение свободы слова «должно быть сформулировано с достаточной точностью, давая возможность лицу, которого это касается, в случае необходимости обратиться за юридической консультацией, чтобы предвидеть в разумной степени согласно обстоятельствам последствия данного дела». Хотя суд обычно находит, что должным образом принятые законы, ущемляющие свободу высказывания, удовлетворяют данному условию, такой вывод вряд ли может быть применён по

отношению к этой статье, которая сформулирована без надлежащей точности.

Что касается второго критерия, не совсем ясно, является ли защита чести президента с помощью уголовного права законной целью, по сравнению с заинтересованностью общественности в свободе слова. К целям, которые суд нашёл законно выдвинутыми для ограничений свободы слова, относятся защита нравственности путём цензуры непристойных выражений, сохранение власти судебной системы путём привлечения к ответственности за неуважение к суду, обеспечение порядка в системе телекоммуникаций. Суд также признал законной целью защиту репутации. Однако это обычно делают после изучения закона о диффамации, который предполагает ответственность только в тех случаях, когда рассматриваемые заявления неправдивы. Даже эти случаи часто обнаруживали, что законы о диффамации, применённые к политическим высказываниям, нарушают статью 10.

Что касается третьего критерия, т.е. ограничения на высказывание, то оно является неотъемлемым в демократическом обществе, Суд определил термин «неотъемлемое» ограничение очень узко: «прилагательное 'неотъемлемый', в значении, употребленном в статье 10(2), подразумевает наличие «настоятельной общественной потребности». Хотя правительство и могло бы быть оправдано при введении ограничений на лживые высказывания, суд обычно считает, что частное мнение невозможно признать «лживым», и поэтому любая цензура по отношению к частному мнению недопустима в соответствии со статьёй 10. Более того, суд отметил, что журналистская свобода требует «возможности прибегать к преувеличениям или даже провокации».

Нет необходимости, чтобы в уголовном кодексе сохранялась статья 323. Это статья направлена на введение ограничений высказывания политического толка, которые, согласно Европейскому Суду имеют самую высокую степень защиты. Он направлен на ограничение дискуссий на тему, которая представляет общественный интерес, что также является областью, в которую суд не позволяет вмеша-

ваться правительству. Если эта статья останется в УК, то оно будет защищать фигуру, наделенную властью, в отличие от положений, которые суд ранее счёл допустимыми. Данная статья закона предполагает также более суровое наказание за оскорбления через средства массовой информации, несмотря на многочисленные решения, вынесенные судом о том, что принципы свободы слова «имеют особую важность по отношению к прессе».

Более важным аргументом, однако, является тот факт, что это статья вступает в противоречие с узко-определёнными ограничениями, допускаемыми международным правом, поскольку он направлен на защиту интересов политической фигуры. В деле *Oberschlick v. Austria* суд рассматривал случай, когда комментатор охарактеризовал политика, используя «очень сильное оскорбление». Суд решил, что «границы дозволяемой критики... шире по отношению к деятельности политика, чем по отношению к частному лицу. Политический деятель осознаёт, что неизбежно и сознательно подвергает каждое своё слово и действие пристальному вниманию со стороны, как журналистов, так и общественности в целом, поэтому он должен проявлять большую степень толерантности».

Проанализированная статья 323 УК направлена на значительное ужесточение уголовной ответственности за «оскорбления» в адрес президента Азербайджана, что противоречит Конституции Республики, которая гарантирует гражданам право свободы слова, а также международным обязательствам Азербайджана и общепринятым принципам международного права, гарантирующим особую степень свободы слова по отношению к высказываниям политического содержания и касающимся деятельности политиков.

Ввиду этого, статья 323 УК антиконституционна. Введенная законом Азербайджана от 26 июня 1990 г. после введения поста президента, она все это время служила орудием подавления критики со стороны оппозиции. Хотя известно лишь несколько прецедентов ее использования до 1998 г., сейчас она может быть использована в судах против участников оппозиционных демонстраций. Поэтому

соответствующие органы должны внести запрос в конституционный суд об ее отмене.

Возмещение морального ущерба

Распространением через СМИ клеветнических, не соответствующих действительности, задевающих честь и достоинство сообщений и материалов наносится *моральный ущерб*, который возмещается штрафом (ст. 21 и ст. 1097) ГК. Согласно гражданскому законодательству, моральный вред – это «физические или нравственные страдания, которые претерпевает гражданин в результате нарушений или посягательств на его права». В число этих страданий входят (постановление пленума ВС АР от 14.05.99) «страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на... нематериальные блага (...достоинство личности, деловая репутация...). ...Моральный вред, в частности, может заключаться в нравственных переживаниях в связи с... распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина...».

Все эти нравственные страдания и нравственные переживания неуловимы, доказать следственным или судебным путем наступление морального вреда, кроме отдельных случаев, невозможно. Так же неопределенна связь упомянутых нравственных переживаний с унижением чести и достоинства, не говоря уже о неопределенности самого понятия унижения чести и достоинства. Поэтому единственный правовой выход – говорить не о наступившем, а о возможном моральном вреде. Соответственно и компенсация морального вреда должна производиться по логике возможного, а не наступившего вреда. Скажем, невозможно установить, действительно ли потерпевший испытывал унижение, раздражение или отчаяние в результате незаконного увольнения с работы, а если мы знаем, что он был раздражен, то было ли это вызвано именно увольнением. Но сам факт незаконного увольнения уже дает основания для вчинения иска о компенсации морального вреда. Другой вопрос, что такая компенсация предполагает установление причинно-следственной связи между увольнением и «физическими или нравственными страданиями».

Исходя из вышесказанных замечаний, можно сделать такой вывод, что в Азербайджане должен быть принят отдельный закон Азербайджанской Республики о диффамации, который смог бы решить вышеизложенную проблему.

III.

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ

Артикуль 19

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

Димитрий Китошвили

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ В ГРУЗИИ

Шушан Дойдоян

**ВЫПОЛНЕНИЕ ЗАКОНА ПО СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ
В АРМЕНИИ**

Эльмар Гусейнов

**ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ –
КАК ЛЕГКО ЕЁ ПОЛУЧИТЬ?**

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ СМИ В
АЗЕРБАЙДЖАНЕ, АРМЕНИИ И ГРУЗИИ

**ОТЧЕТ АРТИКЛЬ 19,
ВСЕМИРНОЙ КАМПАНИИ ЗА СВОБОДУ
ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ¹**

III

Право на доступ к информации

Свобода выражения мнения, составной частью которой является право на «свободу убеждений [...] и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»,² – одно из основных условий существования демократического общества. Она необходима для реализации других прав человека. «Без широких гарантий свободы слова, защищаемой независимыми и беспристрастными судами, не может быть свободной страны, не может быть демократии. Этот общий постулат неоспорим»³.

Благоприятный для свободы информации режим способствует отношениям доверия между общественностью и государством. При этом общественность имеет право доступа к официальной информации, а государство создает благоприятные условия для всестороннего обсуждения политических вопросов и вовлечения широкой общественности в процессы формирования государственной политики и программ, влияющих на повседневную жизнь.

1 <http://www.osce.org/fom/>. Отчет был представлен на первой конференции ОБСЕ по свободе СМИ на Южном Кавказе в Тбилиси (Грузия) 25–26 октября 2004 года. В нем представлены факты и события, имевшие место до октября 2004 года.

Отчет подготовила и написала Ирина Смолина, координатор проектов Европейской программы

АРТИКЛЬ 19. Дэвид Банисар, заместитель директора Прайвеси Интернэшнл, написал «Обзор законодательства в области свободы информации» для главы 3.2. Редактирование и комментарии: Лутгард Хаммерер, директор Европейской программы; Петер Норландер, юрист АРТИКЛЬ 19; Марк Григорян, продюсер Всемирной службы Би-би-си; и региональные партнеры АРТИКЛЬ 19 (см. выше, сн. 7). Перевод: Наталья Надточий. Редактирование русского текста: Карине Энфенджян. Полную версию отчета можно получить в офисе АРТИКЛЬ 19 или на веб-сайте <http://www.article19.org>

2 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III), 10 декабря 1948 года.

3 Джохен Абр. Фровейн, «Свобода слова согласно Европейской конвенции по правам человека», Монитор/Инф (1997 г.) 3, Совет Европы.

АРТИКЛЬ 19, Всемирная кампания за свободу выражения мнения⁴, убеждена, что право общественности на доступ к информации, которой располагают органы государственной власти⁵, является основным правом человека⁶, а информация – «кислород для демократии»⁷.

С апреля 2003 года АРТИКЛЬ 19 ведет работу на Южном Кавказе в сотрудничестве с региональными партнерами⁸. 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, в то время как Европейская программа АРТИКЛЬ 19 возглавила работу по лоббированию положительных тенденций и инициатив в области свободы слова и свободы информации и в настоящее время оказывает поддержку образовательным и информационно-мониторинговым проектам на Южном Кавказе.

Данный отчет подготовлен по просьбе Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по свободе СМИ.

Согласно функциональному заданию, мы должны были рассмотреть 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 подчеркнуть, что существующие там ограничения, связанные с доступом к информации, – главное препятствие как для развития качественной журналистики в этих регионах, так и для процессов демократического развития на Южном Кавказе в целом.

4 Далее в тексте – АРТИКЛЬ 19. Организация находится в Лондоне. Главная ее задача – содействие свободе выражения мнения и доступу к информации во всем мире.

Более подробную информацию можно найти на веб-сайте <http://www.article19.org>.

5 Органы государственной власти в более широком значении.

6 См. «*Право общественности знать. Принципы законодательства о свободе информации*», АРТИКЛЬ 19, Лондон, июнь 1999 г. Подробная информация о деятельности организации и дополнительная документация на веб-сайте <http://www.article19.org>.

7 Там же, стр. 1.

8 Ереванский пресс-клуб (<http://www.yrc.am>) и Центр свободы информации (Ереван), (<http://www.hetq.am>), Объединение журналистов Йени Несил (Баку), Степанакертский пресс-клуб, Институт Свободы (Тбилиси), (<http://www.liberty.ge>), Медиа клуб (Сухум/и), Журналисты за права человека (Цхинвал/и).

АРТИКЛЬ 19 считает, что каждый человек имеет право доступа к официальной информации; в отчете анализируется, как влияет доступ к информации (или его отсутствие, как в случае с Азербайджаном) на способность СМИ выполнять свою первоочередную роль «стражей 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, и предоставить соответствующие рекомендации. Полученная информация подтверждает наличие серьезных проблем в сфере свободы информации на Южном Кавказе. Положительные примеры доступа к официальной информации в этом регионе редки.

Отчет призван стимулировать обсуждение на региональном уровне вопросов, связанных с правом доступа к информации, и содействовать сотрудничеству в этой области между заинтересованными сторонами в Армении, Азербайджане и Грузии, в том числе между государственными чиновниками, представителями СМИ, НПО и широкой общественностью. В заключительной части отчета дается два вида рекомендаций: странам и основным заинтересованным сторонам, включая правительства Армении, Азербайджана и Грузии, средства массовой информации, НПО (местные и международные) и межправительственные организации.

Свобода информации – необходимое условие для обеспечения права каждого, в том числе СМИ, на получение информации по различным общественно значимым вопросам. С одной стороны, она делает возможным участие общественности в обсуждении политических вопросов и является решающим фактором в процессах принятия решений, с другой стороны, – разоблачает злоупотребления и коррупцию, обеспечивая, тем самым, подотчетность государственных структур и прозрачность системы управления. Свобода информации важна также и для самих органов 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 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 или программы, которые влияют на жизнь общества.⁹ Вместе с тем, право на свободу информации гарантирует каждому человеку право на получение соответствующей информации. На СМИ возложена жизненно важная миссия – применяя на практике эти права и обязанности, обеспечивать свободный поток информации.

В данном отчете используются определения, сформулированные АРТИКЛЬ 19 в ряде публикаций по международным стандартам свободы выражения мнения и свободы информации¹⁰.

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 (государственный орган или иная организация) и даты»¹¹.

Термин «государственный орган» 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...»¹².

В основе отчета лежит постулат, согласно которому «вся информация, которой располагают органы власти, должна быть открыта, и эта презумпция может быть отменена лишь в исключительных случаях»¹³. Сборник АРТИКЛЬ 19 «Право общественности знать. Принципы

9 См. «Принцип 2 – право общественности знать», см. сн. 5, стр.3-4.

10 См. «Право общественности знать», выше сн. 5; «Модельный закон о свободе информации», Лондон, АРТИКЛЬ 19, июль 2001 г.; «Йоганнесбургские принципы. национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», Лондон, АРТИКЛЬ 19, ноябрь 1996 г.

11 «Право общественности знать», см. выше сн. 5, стр.3.

12 Там же, стр. 3.

13 Там же, стр. 2, «Принцип 1 – принцип максимальной открытости».

законодательства о свободе информации», вышедший в свет в июне 1999 года, – это руководство по развитию максимальной открытости органов власти в соответствии с международными стандартами. Чтобы быть эффективными, эти принципы должны соблюдаться всеми заинтересованными сторонами, включая СМИ, защитников свободы информации, все уровни органов власти и население в целом.

Право искать, получать и распространять информацию и идеи было широко признано рядом международных организаций, задачей которых является содействие защите прав человека: ООН, Советом Европы, Организацией Американских Государств и Организацией Африканского Единства¹⁴. Это право рассматривается как важное требование 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 1966 года*.

В 1998 году в годовом отчете Специальный докладчик ООН по свободе выражения мнения отметил, что «право искать, получать и распространять информацию налагает позитивное обязательство на государства обеспечивать доступ к информации, в особенности, информации, которой располагают органы власти...»¹⁵.

В Хельсинском заключительном акте 1975 года признана важность межгосударственного распространения информации и подчер-

14 *Всеобщая декларация прав человека*, 217А (III), принята 10 декабря 1948 года; *Международный пакт о гражданских и политических правах*, *Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI)*, принят 16 декабря 1966 года, вступил в силу 23 марта 1976 года; *Американская конвенция прав 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.

15 Выступление Специального докладчика ООН, «Поддержка и защита права на свободу мнения и выражения», ООН Док. (E/CN.4/1998/40), 28 января 1998 г., пункт 14.

кнута роль СМИ в этом процессе¹⁶. 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 придерживатьсь 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». Как сказано в пункте 26 *Стамбульской хартии по европейской безопасности 1999 года*, «значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации» считается «важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»¹⁷.

26 ноября 1999 года Специальным докладчиком ООН по свободе выражения мнения, представителем ОБСЕ по свободе средств массовой информации и Специальным докладчиком ООН по свободе выражения мнения ОАГ¹⁸ была принята совместная декларация, в которой подчеркивалось, что «свободе слова 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 фрагментарным»¹⁹.

Совет Европы сделал важный шаг, признав право на свободу информации и закрепив его в ряде документов, принятых его политическими органами. В 1981 году Комитет министров принял *Рекомендацию №. К (81)19 о доступе к информации, которой располагают органы власти*²⁰. 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

16 См. сб. «Свобода выражения мнения, свободный поток информации и свобода СМИ», СБСЕ/ОБСЕ, основные положения 1975–2001 гг. (ОБСЕ).

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

18 Организация Американских Государств.

19 Цит. по: «Свобода информации. Сравнительный анализ законодательства», Тоби Мендел, ЮНЕСКО, 2003 г.

20 Принята 25 ноября 1981 года.

обязательную силу юридического инструмента или других мер, устанавливающих базовые принципы, касающиеся права доступа публики к информации, которой располагают органы государственной власти»²¹. 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»²². Хотя и предполагается ограничение права доступа к официальной информации, в рекомендации разъясняется, что эти ограничения должны быть «четко установлены законом, являться необходимыми в демократическом обществе и быть соразмерными целям защиты [интересов общественности]»²³. Это соответствует судебным прецедентам в международном праве, в тексте которых установлены три критерия оценки ограничения права доступа к информации (необходимо, чтобы они были четко сформулированы законом и основывались на принципе максимальной открытости):

- (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*²⁴.

21 *Декларация о СМИ в демократическом обществе*, 7–8 декабря 1994 г., (DH-MM (95) 4), пункт 16.

22 *Рекомендация Комитета министров странам, принявшим закон о доступе к официальным документам, 2002 г.* (2).

23 Там же. Выражение «*четко установлены законом*» означает, что любое ограничение норм должно быть четко сформулировано и доступно для широкого пользования.

24 См. «*Право общественности знать*», стр. 6, см. выше, сн. 5. Третий пункт является очень важным, поскольку предполагает контроль со стороны общественности. «Легитимная цель» включает легитимные основы, призванные защищать государственные и общественные интересы, а также другие права лиц. Некоторые из этих легитимных основ включают защиту национальной безопасности, территориальной целостности и общественной безопасности, предотвращение беспорядка и преступлений. Тем не менее, даже если общественный интерес к информации превышает вред от ее предоставления, информация должна быть предоставлена.

Другие международные стандарты, которые признают особую роль свободы информации, включают также Конвенцию *ЕЭК ООН*²⁵ *о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)*²⁶ и Конвенцию ООН по вопросам коррупции²⁷.

Существующие региональные и международные стандарты определяют правовые основы для принятия законов о свободе информации²⁸. Это особенно важно для государств переходного периода, которые возникли в результате краха коммунизма [в СССР] и других авторитарных режимов. Несмотря на провозглашенную приверженность идеалам верховенства права и проведенные демократические реформы, их демократические институты власти слабы, им все еще предстоит преодолеть традиции секретности.

Средства массовой информации и свобода информации

Большинство людей главным образом 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.

СМИ не имеют специального права на информацию – это право каждого человека²⁹. СМИ играют важную роль в реализации этого права, поэтому свобода информации им необходима. Свобода ин-

25 Европейская экономическая комиссия ООН.

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

27 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 58/4 от 31 октября 2003 года.

28 Более 50 государств по всему миру заявили о своей приверженности международным стандартам в сфере свободы информации, приняв законы, облегчающие доступ к информации. Первым был Акт о свободе прессы, принятый в Швеции в 1766 году. Детали см. во всестороннем исследовании «*Законы о свободе информации и доступе к государственным документам во всем мире*», Дэвид Банисар, 28 сентября 2003 г., <http://www.freedominfo.org/>

29 См. гл. 4, АРТИКЛЬ 19, «*Виртуальный справочник по вопросам свободы выражения мнения*», <http://www.article19.org/>

формации – «мощное оружие журналистов, которым официальная информация необходима для подготовки материалов»³⁰. На СМИ возложена важная роль контроля и противовеса в демократическом обществе, потому что они занимают ведущие позиции в процессе формирования общественного мнения, помогая разоблачать коррупцию и злоупотребления. Беспрепятственный доступ к информации, которой располагают органы власти, необходим СМИ для того, чтобы, выступая в роли связующего звена между властью и обществом, стимулировать обсуждение политических вопросов. Там, где законы о свободе информации распространяются не только непосредственно на органы власти, но и на другие структуры, выполняющие общественно важные функции, СМИ помогают также обеспечить подотчетность институтов гражданского общества и представителей частного бизнеса.

Каждый должен иметь возможность получать информацию по первому требованию. Это особенно важно для СМИ, так как дает им возможность в интересах общественности своевременно освещать проблемы и тем самым выполнять функции общественных защитников, «сторожевых псов» демократического общества.

Свобода выражения мнения и свобода информации в Армении, Азербайджане и Грузии

За последние тринадцать лет все три государства достигли очевидного прогресса в обеспечении свободы выражения мнения. Каждая из этих стран включила гарантии свободы слова и свободы информации в конституцию и разработала ряд специализированных законов³¹.

30 Дэвид Банисар, отчет «Прозрачность системы управления. Содействие доступу общественности к официальной информации», стр. 12. Отчет будет вскоре помещен на веб-сайт <http://www.ndi.org/>.

31 Конституция Советского Союза содержала декларативные гарантии свободы слова и прессы. Например, статья 50 Конституции 1977 года гласит: «В соответствии с интересами народа и с целью усилить и развить социальную систему, гражданам СССР гарантируется свобода слова и прессы...». Но на практике существующая государственная машина во главе с Политбюро ЦК КПСС (центральное руководство Коммунистической партии) определяла, какие интересы должны быть у народа, в результате чего законодательство о СМИ содержало множество ограничений свободы выражения мнения. Конституции Армении, Азербайджана и Грузии, принятые после распада СССР, содержат гарантии свободы выражения мнения (статья 24 Конституции Армении, статья 47 Конституции Азербайджана и статья 19 Конституции Грузии). Положения о сво-

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

Каждое из трех государств – Армения, Азербайджан и Грузия – имеет институт Уполномоченного по правам человека – Омбудсмена³². Из-за недостаточного финансирования в Армении, а также чрезмерной политической «привязанности» Омбудсмена Азербайджана к действующим властям, ни один из них не уделяет достаточного внимания вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации. Несмотря на проблемы с финансированием, в Грузии ситуация несколько иная: Созар Субари³³, назначенный в сентябре 2004 года Общественным защитником Грузии, в своих публичных выступлениях 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»³⁴. Тем не менее, Созар Субари в

боду информации, зафиксированные в Конституциях Армении, Азербайджана и Грузии, гарантируют право искать и получать информацию (статья 24 – Армения, статья 50 – Азербайджан, и статья 41.1 – Грузия). Конституции Азербайджана и Грузии включают гарантии свободы средств массовой информации (статья 50.2 и 24.2 соответственно). Конституции Азербайджана и Грузии запрещают цензуру (статья 50.П и 24.2 соответственно). Конституция Грузии идет дальше, запрещая монополию на СМИ в статье 24.3.

32 Лариса Алавердян была назначена на пост Защитника прав человека в Армении в феврале 2004 года. Уполномоченный по правам человека в Азербайджане Эльмира Сулейманова была назначена на этот пост в июле 2002 года.

33 Бывший журналист и член Института Свободы.

34 *Новый Омбудсман начал действовать*, 24 сентября 2004 года, F 182 (0706), www.messenger.co.ge/issues/0706_september_24_2004/news_0706_1.htm.

Служба Общественного защитника в 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 в Грузии имеет специальные формы для жалоб и процедур хранения и пересмотра жалоб.

беседе с автором данного отчета подчеркнул, что ему не всегда удастся информировать общественность о своей работе, так как средства массовой информации Грузии проявляют слабый интерес или отсутствие такового и не публикуют эту информацию.

Как государства, подписавшие и ратифицировавшие ряд важных международных документов по правам человека, таких как *Международный пакт о гражданских и политических правах* и *Европейская конвенция по правам человека*³⁵, Армения, Азербайджан и Грузия приняли на себя обязательства, согласно международному праву, соблюдать свободу выражения мнения. Вступив в Совет Европы, они обязались «признавать принцип верховенства права, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами»³⁶.

После распада Советского Союза в 1991 году, ситуация с правом доступа к информации на Южном Кавказе улучшилась, но все же продолжает оставаться нестабильной в сравнении с другими государствами³⁷.

В рамках региона наблюдаются существенные различия: Грузия имеет наиболее стабильное и развитое законодательство в сфере свободы информации³⁸; Армения недавно сделала большой шаг вперед, приняв новый Закон о свободе информации³⁹; Азербайджан сильно

35 Армения ратифицировала МПГПП 23 июня 1993 года и ЕКПЧ 26 апреля 2002 года; Азербайджан ратифицировал МПГПП 13 августа 2002 года и ЕКПЧ 15 апреля 2002 года; Грузия ратифицировала МПГПП 3 мая 1994 года и ЕКПЧ 20 мая 1999 года. Армения и Грузия также ратифицировали *Орхусскую конвенцию* (в 2001 году и 2000 году соответственно), а Азербайджан присоединился к *Орхусской конвенции* в марте 2000 года.

36 Устав Совета Европы, статья 3, Лондон, 5 мая 1949 год.

37 Практически все государства в Центральной и Восточной Европе, а также ряд государств Средней Азии приняли законы о доступе к официальной информации: Албания (1990 г.), Болгария (2000 г.), Босния (2000 г.), Венгрия (1992 г.), Латвия (1998 г.), Литва (1996 г.), Молдавия (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.).

38 Это было первое государство на Южном Кавказе, принявшее всесторонний Закон о свободе информации в 1999 году в виде третьей главы Общего административного кодекса. В Закон были внесены поправки в 2001 году.

39 Закон о свободе информации был принят парламентом в сентябре 2003 года и вступил в силу в ноябре 2003 года.

отстает в вопросах обеспечения доступа к информации⁴⁰. Однако наряду с положительными тенденциями во всех трех государствах существуют проблемы с имплементацией законодательства и слишком большие ограничения в законах о государственной тайне и положениях уголовных кодексов.

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. В отличие от большинства конституций стран Центральной и Восточной Европы⁴¹, ни одна из конституций не содержит положений, предоставляющих гражданам полное право доступа к официальной информации. 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 целом соответствуют принятым международным нормам. В то же время существует ряд трудностей: широкие ограничения в законах, сопротивление государственных чиновников, проблемы с имплементацией и отсутствие механизмов внешнего контроля (оба государства недавно создали институты Омбудсмена, которые будут выполнять эту функцию). В Азербайджане Закон 1998 года содержит некоторые гарантии свободы информации, но не включает процедурные права. На сегодня парламент рассматривает законопроект, который в большей степени будет соответ-

40 Закон о свободе информации, принятый в 1998 году, является скорее декларативным, чем функциональным. Правительство Азербайджана взяло на себя обязательство перед Советом Европы принять всесторонний закон о свободе информации наряду с проведением ряда других демократических реформ, необходимых для присоединения к Совету Европы. Милли Меджлис – парламент Азербайджана – рассмотрел в первом чтении законопроект «Закона Азербайджанской Республики о свободе информации», разработанный коалицией, включающей НПО, СМИ и депутатов Милли Меджлиса. Однако государственные чиновники затягивают второе чтение законопроекта.

41 См., например, конституции Албании, Болгарии, Венгрии, Молдовы, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Эстонии.

воват международным стандартам и заменит Закон 1998 года.

Законы о средствах массовой информации во всех трех государствах предусматривают определенные права для СМИ и их защиту. Закон Грузии 2004 года более прогрессивный и основывается на многих международных стандартах в области свободы слова: защищает свободу слова и свободу выражения мнения, включая право искать, получать, создавать, хранить, обрабатывать и распространять информацию и идеи в любом виде; запрещает цензуру; дает право журналистам защищать источник информации; защищает *обличителей*⁴². Закон Азербайджана содержит некоторые гарантии права на доступ к информации со стороны СМИ. Однако законы в этих государствах также ограничивают обнародование определенных категорий информации по вопросам государственной тайны и информации частного характера. Действующее медиа-законодательство в Армении и в особенности в Азербайджане, а также Закон Грузии о государственной тайне, содержат элементы советского законодательства, целью которого было сохранить государственный контроль над средствами массовой информации и использовать их как рупор органов власти.

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 году⁴³. Эти законы допускают широкие ограничения свободы информации, а также предоставляют органам власти неограниченные возможности по засекречиванию общественно важной информации: военной, экономической, научной, в сфере международных отношений, по вопросам внутренней безопасности, права и порядка. Они создают три категории секретности: особой важности (в Грузии – чрезвычайной важности), совершенно секретной и секретной. Законы Армении и Азербайджана позволяют засекречивать информацию на тридцать лет, в то время как в Грузии – только на двадцать. Уголовные кодексы предполагают

42 См. сн. 5, «Принцип 9 – защита *обличителей*; они должны быть защищены от любых правовых, административных или трудовых санкций за обнародование информации о злоупотреблениях в органах власти».

43 Закон Российской Федерации о государственной тайне от 21 июля 1993 года № 5485-1 (с изменениями и дополнениями от 06.10.97 г. № 131-ФЗ).

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. Однако только Азербайджан принял отдельный закон о доступе к информации об окружающей среде.

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

Медиа-среда в Азербайджане, Армении и Грузии

На Южном Кавказе ни одно из условий, необходимых для существования свободных средств массовой информации в демократическом обществе – «финансовая независимость СМИ, их благосостояние и либеральный подход со стороны государства»⁴⁴, – полностью не выполняется. Согласно последнему рейтингу свободы прессы, проводимому Домом Свободы среди 27 государств Центральной и Восточной Европы и стран бывшего Советского Союза, СМИ Грузии признаны «частично свободными», а СМИ Армении и Азербайджана – «несвободными»⁴⁵. Грузия сохраняет свою позицию в рейтинге с прошлого года; позиция Армении снизилась с «частично свободной» до «несвободной» в результате неоднократного использования законов о государственной безопасности и положений, предусматривающих уголовную ответственность за клевету, в целях подавления критики в средствах массовой информации, отказа в выдаче лицензий на вещание, а также закрытия ведущей частной телекомпании «A1+». Позиция Азербайджана в рейтинге свободы прессы упала с «частично свободной» в 2002 году до «несвободной» в 2003 году⁴⁶.

44 «Содействие независимой и этичной журналистике на Южном Кавказе», отчет МФЖ, 2002 г., стр.5, см. <http://www.ifj.org/default.asp?index=771&Language=EN>

45 «Свобода прессы 2004 г.», см. www.freedomhouse.org

46 Там же.

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 СМИ, или использование экономического давления в виде высоких налогов, ограниченного рынка рекламы, типографий, контролируемых государством, и завышенных цен на бумагу.

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. Даже в случае Грузии, было замечено, что после «Революции роз» 2003 года, некоторые популярные СМИ, – например, телеканал Рустави-2, известный своей критикой властей и объективным освещением событий во время правления Шеварднадзе, – стали менее критичным в отношении нынешней администрации.

Финансовые вопросы являются серьезной проблемой для СМИ. Все еще существует большой разрыв в финансовой стабильности между государственными средствами информации и средствами информации, финансируемыми из других источников. В основном это владельцы-«олигархи» (зачастую близкие к политике), политические партии, бизнесмены или международные донорские организации – в случае региональных СМИ. В отличие от государственных, которые так или иначе отражают политические взгляды своих «хозяев», частные СМИ обычно лишены редакционной независимости. Их владельцы готовы «наказывать» неугодных журналистов. Те же, в свою очередь, боятся потерять работу, которая относительно хорошо оплачивается. 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 терпимости к критике со стороны властей. К примеру, согласно информации Бакинского пресс-клуба, в Азербайджане в период с 2001 по 2003 год государственные чиновники предъявили 126 исков руководству и работникам СМИ, главным образом 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 телекомпаний Ноян Тапан и А1+ в Армении, используя также 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 ареста 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 независимости⁴⁷.

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. Результатом скоординированной работы Института Свободы в Грузии стало принятие профессиональных стандартов для средств массовой информации в 2003 году; основные печатные и электронные издания, а также независимые журналисты поставили свои подписи под Кодексом этики журналиста. Реализация механизма саморегулирования СМИ

⁴⁷ Грузия и Азербайджан недавно приступили к созданию структур общественного вещания, но еще рано судить о качестве их работы.

остаётся проблематичной в связи с разногласиями между профессиональными ассоциациями и СМИ. В Грузии заниженные профессиональные стандарты среди редакторов и издателей понижают требования к журналистам⁴⁸. 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.

В целом СМИ региона не хватает профессионализма, отсутствует доверие со стороны общественности и качество подачи информации невысоко. 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. В результате, на Южном Кавказе жанр журналистского расследования не развит, за редким исключением, как, например, в случае Ассоциации журналистов-расследователей Армении или программы журналистских расследований «60 минут» на телеканале Рустави-2 в Грузии. В целом сфера для проведения журналистских расследований на Южном Кавказе ограничена.

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 принадлежат проблемы с оборудованием (особенно из-за нехватки средств), недостаточное количество негосударственных типографий и ограниченный доступ к интернету в регионах.

Реализация свободы информации в регионе

Армения – единственное государство в регионе, где существует де-

⁴⁸ Обычно профессиональный уровень журналистов телевидения в сравнении с печатными СМИ намного выше.

тальная стратегия по имплементации Закона о свободе информации. К сожалению, она остается всего лишь прекрасным планом на бумаге, поскольку реализуется главным образом НПО, в то время как органы власти не разработали и/или не привели в действие необходимые механизмы и процедуры. Положительные тенденции в Армении обусловлены деятельностью Инициативы за свободу информации⁴⁹. Это объединение трех неправительственных организаций: Центра свободы информации, Института медиа-права и Института гражданского общества. Его представители разработали комплексную стратегию по имплементации законодательства о свободе информации⁵⁰ и объединили 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 за открытое общество (коалиция из более чем 30-и правозащитных НПО, некоторые из которых работают в сфере свободы выражения мнения) провели успешные кампании против поправок, представляющих угрозу для Закона о свободе информации⁵¹.

49 Инициатива за свободу информации – это коалиция гражданских организаций, созданная 15 ноября 2003 года; основная ее цель – мониторинг и содействие имплементации Закона о свободе информации в Армении. Организация входит в Международную сеть по поддержке свободы информации (www.foiadvocates.net/index_eng.html). В настоящее время Гражданская инициатива за свободу информации реализует 4-х годичную (до 2007 года) стратегию по имплементации Закона о свободе информации. Полный текст стратегии можно получить в Ереване, в Центре свободы информации. Некоторые важные компоненты стратегии включают организацию и проведение кампаний по информированию общественности, специализированные тренинги, внесение поправок в соответствующее законодательство и разработку подзаконных актов, судебные процессы, реформирование системы электронного управления, создание службы Омбудсмана по свободе информации, развитие соответствующих механизмов внутри органов власти и постоянный мониторинг. Инициатива основала сеть из 11 координационных советов, чтобы обеспечить контроль за исполнением Закона о свободе информации в Ереване и во всех марзах (областях) Армении. В ее составе: представители общественности, журналисты, НПО и местные органы власти.

50 Принятие закона о свободе информации в Армении 23 сентября 2003 года (закон вступил в силу 15 ноября 2003 года) стало результатом успешного сотрудничества между парламентом и организациями гражданского общества. Первый вариант закона был разработан Ереванским пресс-клубом в 2000 году. Более подробно см. еженедельный информационный бюллетень Ереванского пресс-клуба за 19–25 сентября 2003 года (www.urc.am)

51 Более подробно см. еженедельный информационный бюллетень Ереванского пресс-клуба за 20–26 февраля 2004 года на www.urc.am. Поправки были предложены Министерством юстиции.

Центр свободы информации был основан 1 июля 2001 года по инициативе Ассоциации журналистов-расследователей Армении⁵². С тех пор в Центр поступило 480 жалоб от населения, связанных с отказами в предоставлении или ограничениями доступа к официальной информации. Центр отреагировал, подготовив и предав огласке (в средствах массовой информации, через веб-сайт организации⁵³ и в бюллетене «Вы имеете право знать») «черный список» должностных лиц, которые ущемляют право СМИ, неправительственных организаций и широкой общественности на доступ к официальной информации⁵⁴.

Антикоррупционная стратегия правительства Армении⁵⁵ делает доступ к информации одним из центральных приоритетов внутренней политики страны. В ней утверждается, что «доступ к информации существенно увеличит открытость и прозрачность государственной службы и будет содействовать вовлечению общественности в процессы принятия решения»⁵⁶.

Несмотря на положительные тенденции, имплементация Закона о свободе информации все еще остается серьезной проблемой в Армении. До сих пор правительство страны не разработало соответствующих положений и процедур, обеспечивающих свободу информации.

52 Для более подробной информации см. <http://www.hetq.am>

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

54 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: Гайк 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 Варданын, министр труда и социальной политики, Гаяне Караханян, судья суда первой инстанции общин Кентрон и Норк-Мараш в Ереване и Ерванд Закарян, мэр Еревана. Полный список см. на веб-сайте www.hetq.am. В декабре 2003 года Гражданская 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 из государственных чиновников не был вручен «черный замок» – символ плохой работы. В 2004 году церемония состоится 10 декабря.

55 Принята 6 ноября 2003 года.

56 Доклад Шушан Дойдоян (Центр свободы информации), «Имплементация Закона Армении о свободе информации», представлен 24–26 октября 2004 года на конференции ОБСЕ в Тбилиси.

Многие государственные структуры не назначили должностных лиц, ответственных за предоставление информации.

Грузия была первым государством на Южном Кавказе, принявшим подробный Закон о свободе информации в 1999 году⁵⁷. 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 Грузии⁵⁸, Институт Свободы и Ассоциация молодых юристов Грузии⁵⁹ – провели многоуровневую кампанию для поддержки имплементации Закона о свободе информации. Эта кампания приобрела больший масштаб после того, как IRIS Грузии⁶⁰ провозгласил поддержку Закона о свободе информации одним из ключевых приоритетов своей деятельности. В то время как Ассоциация ООН Грузии сконцентрировала свою деятельность на государственных учреждениях, 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 тре-

57 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 Грузии, занимающейся гражданскими свободами. Принятие Закона стало возможным благодаря давлению со стороны общественности.

58 Ассоциация ООН Грузии, <http://una.org.ge>

59 <http://www.gyla.ge>

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

нинги для государственных служащих, разработаны образцы форм информационного запроса/ответа и другой необходимой документации, а также проведен мониторинг и подведены итоги 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. Все три организации выступали в роли общественных защитников в судах по делам о свободе информации. Институт Свободы был первой организацией, выигравшей дело по коллективному иску касательно имплементации Орхусской конвенции в Грузии в период с 2002-го по 2004 год⁶¹. С 2001 года Институт Свободы и Ассоциация молодых юристов Грузии 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 пролоббировал ряд поправок.

За последние несколько лет в результате продолжительной активной работы Ассоциации ООН Грузии, Института Свободы и Ассоциации молодых юристов Грузии государственные учреждения, практикующие до недавнего времени «политику закрытых дверей», выступили в роли ответчиков в более чем 40 судебных процессах по вопросам свободы информации, из которых 16 были инициированы представителями гражданского общества.

Хотя Общий административный кодекс Грузии и содержит прогрессивные положения о свободе информации, многие государственные учреждения до сих пор не приняли и не начали применять на

61 Первое дело, включающее *Орхусскую конвенцию* было инициировано Центром стратегических исследований и развития. В 2002 году суд региона Мтацминда-Крцаниси принял решение в пользу центра и обязал их участвовать в исполнении судебного решения.

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.

Многочисленные примеры из журналистской и судебной практики показывают, что *Азербайджан*, вследствие отсутствия правовых гарантий обеспечения доступа к информации, намного отстает от Армении и Грузии.

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 в общественных мероприятиях, подают иски о диффамации, требуя от СМИ, распространяющих негодную им информацию, больших денежных компенсаций за причиненный ущерб. Бывали случаи, когда представителей СМИ насильно удаляли из зданий государственных учреждений или других мест, где проводились общественные мероприятия. Были также случаи препятствования освещению выборов оппозиционными СМИ (в частности, во время последних президентских выборов в октябре 2003 года)⁶².

Большинство отказов в предоставлении информации в Азербайджане имеет политическую мотивацию. Сами журналисты зачастую встают на сторону 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 не ищут информацию, а ждут, пока она сама их найдет, и поэтому вовремя не освещают общественно важные события.

Культура секретности глубоко укоренилась в государственных

62 Государственные чиновники на национальном уровне стремятся осуществлять жесткий контроль над тем, какие виды информации могут быть предоставлены органами власти на региональном уровне. Например, недавний Указ о создании центра общественных связей при Генеральной прокуратуре Азербайджана запрещает региональным прокурорам давать интервью без согласования с генеральным прокурором.

учреждениях еще с советских времен. Поэтому практика «закрытых дверей» широко распространена среди структур государственной власти. Ситуация еще больше усугубляется из-за отсутствия современного Закона о свободе информации и нежелания органов власти принять его⁶³.

Доступ СМИ к информации

Многие вопросы и проблемы, связанные с правом доступа СМИ к информации, характерны для всех трех государств Южного Кавказа.

В Азербайджане, Армении и Грузии СМИ испытывают трудности с доступом к различным видам информации: о состоянии окружающей среды, здравоохранении, бюджете и образовании, по вопросам национальной безопасности, а также о контактных данных государственных органов.

Целью социологического опроса, проведенного АРТИКЛЬ 19 совместно с партнерскими организациями в регионе⁶⁴ среди 135 сотрудников СМИ и 105 представителей органов власти, было получение данных о взаимодействии представителей СМИ и государственных чиновников по вопросам доступа к официальной информации в Азербайджане, Армении и Грузии⁶⁵.

Опрошенные журналисты привели следующие примеры неправомерных отказов в предоставлении информации:

- Министерство по управлению государственным имуществом

63 Параграф 5 статьи 2 Государственной программы по борьбе с коррупцией гласит, что свобода информации является одним из индикаторов прозрачности правительства. Эта программа содержит рекомендации относительно четкого определения обязанностей государственных структур в сфере доступа к информации.

64 Институт Свободы Грузии, Объединение журналистов Йени Несил в Азербайджане и Центр свободы информации в Армении. Ереванский пресс-клуб (наш главный партнер в Армении) консультировал по вопросам медиа-среды в данном отчете.

65 Метод интервью «лицом к лицу». В Армении 40 представителей СМИ и 40 государственных чиновников были опрошены в Ереване и в пяти марзах: Ширак, Лори, Сюник, Арарат, Тавуш. В Азербайджане 40 представителей СМИ и 40 государственных чиновников были опрошены в Баку, Гяндже, Мингечавире и Масаллы. В Грузии 55 представителей СМИ и 25 государственных чиновников опрошены в Тбилиси и трех регионах: Имерети, Аджаре и Кахети.

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.
- Несколько журналистов из Грузии отметили, что информацию о состоянии окружающей среды легче получить, если она не является предметом международных договоров. Так, информацию о нефтепроводе Баку-Тбилиси-Джейхан и сопутствующих вопросах охраны окружающей среды получить сложно.
- Некоторые журналисты отметили, что во время обострения ситуации в зоне грузино-осетинского конфликта летом 2004 года, государственные чиновники необоснованно утаивали информацию, связанную с этими событиями (общее число грузинских солдат, вовлеченных в операцию в Южной Осетии, информация о бронжилетах солдат).
- При режиме Абашидзе журналистам было сложно получить информацию, проливающую свет на коррупцию среди государственных чиновников Аджарской автономии.
- Журналист из Масаллы в Азербайджане не мог получить информацию о бюджетных средствах, выделенных одной из районных школ.
- Редактор из Баку сказал, что ни один из государственных органов не ответил на его запросы, связанные с коррупцией.
- Государственный чиновник Министерства здравоохранения Республики Армения отказался предоставить информацию журналисту, мотивируя это тем, что не знает, как она будет использована в дальнейшем.

Разные способы ограничения доступа к информации, к которым прибегают государственные структуры, включают:

- Отказы в предоставлении запрашиваемой информации (с указанием или без указания причин), так как государственные чиновники убеждены, что такая информация не должна

быть доступна широкой общественности⁶⁶;

- Молчаливые отказы⁶⁷;
- Предоставление информации по усмотрению государственных чиновников и только представителям «лояльных» СМИ⁶⁸;
- Задержки в ответе на запросы, что снижает значимость запрашиваемой информации⁶⁹;
- 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 участия общественности и СМИ в официальных встречах и судебных заседаниях⁷⁰;
- Отказы процедурного характера, такие как отсутствие соответствующих механизмов и структур, а также частичное или полное отсутствие согласованности действий между государственными учреждениями.

Доступ к информации зачастую превращается для представите-

66 Например, многие государственные чиновники в Грузии предоставляют информацию только в случае, если она создает им положительный имидж и редко, когда информация касается интересов СМИ и/или общественности.

67 К молчаливым отказам можно отнести те случаи, когда информационный запрос остается без ответа.

68 Такая практика является серьезным нарушением права СМИ на получение информации, в результате чего население получает ограниченную информацию об общественных мероприятиях. Немало сообщений о подобных случаях было во время президентских выборов 2003 года в Азербайджане, когда многие журналисты оппозиционных СМИ были лишены доступа к избирательным участкам.

69 Например, мэрия Еревана обратилась к журналисту интернет-издания «Этк» 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 в большинстве случаев теряет оперативную ценность. Поэтому журналисты часто отказываются от поиска информации в органах власти.

70 На Южном Кавказе органы власти иногда лишают аккредитации журналистов, потому что те критикуют государственных чиновников. Органы власти Азербайджана часто используют такие меры против оппозиционных СМИ. Лишение аккредитации является неправомерным и непропорциональным действием. Несмотря на то, что открытые судебные заседания гарантируются конституциями Армении (статья 39), Азербайджана (статья 127, глава V) и Грузии (статья 85.1), во всех государствах распространены случаи отказов в доступе к информации.

лей СМИ в «бег с препятствиями», где препятствия создаются государственными органами.

Как показывают результаты социологического опроса, а также более 50 случаев из журналистской и судебной практики, приведенные в полной версии отчета, основными препятствиями, связанными с доступом к информации в Азербайджане, Армении и Грузии являются:

- отсутствие процедур и механизмов доступа к информации, либо отсутствие соответствующего законодательства (как в случае Азербайджана), что создает благоприятную среду для произвольных отказов, манипуляций информацией (были исключительные случаи предоставления должностными лицами ложных сведений);
- отсутствие знания журналистами своих законных прав;
- советский образ мышления и традиция засекречивания информации государственными чиновниками;
- отсутствие профессионализма и солидарности между представителями СМИ.

65% журналистов-респондентов в Армении назвали отсутствие соответствующих механизмов и процедур одним из препятствий в получении информации, в то время как 67.5% представителей СМИ в Азербайджане и 61.8% журналистов в Грузии назвали таковым лишь отсутствие необходимых механизмов. 96% опрошенных должностных лиц в Грузии сказали, что не предоставят секретную информацию представителям СМИ даже в случае чрезвычайной ситуации. Примечательно, что 75% опрошенных государственных чиновников 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 о предоставлении информации, что даст возможность реже применять практику секретности. В Армении региональные чиновники лучше знакомы с Законом о свободе информации, нежели их коллеги на национальном уровне⁷¹.

71 Все 19 опрошенных региональных государственных чиновников знали о Законе о свободе информации.

Согласно данным опроса, понимание концепции свободы информации в Грузии глубже, чем в Армении и Азербайджане. Многие из заинтересованных сторон в Армении, в том числе государственные чиновники, средства массовой информации и общественность, знают о праве доступа к информации, однако они не знают, как его использовать. Это право было успешно защищено в судах благодаря активности и настойчивости некоторых журналистов и юристов. В Азербайджане, где принятие закона о свободе информации оттягивается, журналисты и общественность в целом до сих пор не имеют правовых механизмов доступа к информации, в то время как чиновники в большинстве случаев неохотно предоставляют информацию. Чрезмерная политизация и поляризация СМИ в Азербайджане приводит к тому, что чиновники руководствуются критериями политической лояльности или соперничества при предоставлении информации.

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. Это, в свою очередь, подрывает доверие общественности к органам 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.

Прозрачность деятельности органов власти и доступность информации – наиболее важные условия для борьбы с коррупцией, особенно для обществ переходного периода, где демократические институты еще слабы. Поэтому органы государственной власти Армении, Азербайджана и Грузии должны обеспечивать доступ к всесторонней

информации о своей деятельности. Электронное управление⁷² развито слабо во всех трех государствах. Официальные веб-сайты или отсутствуют, или обновляются нерегулярно, или содержат неполную базовую информацию. Органы государственной власти не используют в полном масштабе возможности интернета для обеспечения прозрачности своей работы⁷³. Зачастую официальные веб-сайты содержат неполную информацию и уделяют слишком много внимания биографиям высокопоставленных должностных лиц, а также их фотографии. По результатам ежегодного рейтинга электронного управления, в 2002 году Армения была на 78 месте, Азербайджан на 91 месте и Грузия на 122 месте среди 198 стран мира⁷⁴. Летом 2004 года рейтинги Армении и Грузии несколько улучшились (Армения на 66 месте, Грузия – на 98), в то время как Азербайджан оказался на 184 месте⁷⁵.

Другие выводы (подробно представленные в полной версии отчета АРТИКЛЬ 19):

72 Электронное управление – 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.

73 Например, ни одна из служб Омбудсманов в государствах Южного Кавказа не имеет своего веб-сайта. Веб-сайты национальных органов законодательной власти качественнее в сравнении с некоторыми другими официальными веб-сайтами: www.parliament.am; www.meclis.gov.az. Веб-сайты министерств Армении доступны на веб-сайте <http://www.gov.am>. Согласно обзору официальных армянских веб-сайтов, подготовленному Объединением по развитию гражданского общества, государственные чиновники в Армении договорились не публиковать информацию, потому что ее можно найти с помощью частной базы данных 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 защиты окружающей среды и природных ресурсов). Ссылки на сайты некоторых министерств Азербайджана доступны на веб-сайте Министерства экологии и природных ресурсов <http://eco.gov.az>.

74 Центр государственной политики Brown University в США подготовил ежегодный рейтинг официальных веб-сайтов в 198 странах мира. Полная таблица рейтинга электронного управления доступна на веб-сайте <http://www.insidepolitics.org>

75 См. также порталы по странам. Полный обзор электронного управления в Азербайджане можно найти на веб-сайте www.gateway.az/eng/edev/government.shtml

- органы государственной обороны и национальной безопасности наряду с государственной прокуратурой (в отличие от местных органов власти) наименее доступны для СМИ;
- в случае отказа представители СМИ, как правило, обращаются к личным контактам или прибегают к альтернативным источникам информации;
- 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 скептицизма в отношении справедливости органов правосудия, а также из-за длительности судебных процедур.

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 доступа к информации, предоставив тем самым возможность средствам массовой информации играть ключевую роль посредника между общественностью и органами власти.

Рекомендации

а) Органам власти Азербайджана, Армении 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 власти принять процедуры и механизмы (назначить слу-

жащих, ответственных за предоставление информации; разработать системы информационного управления; разработать и поддерживать официальные веб-сайты и так далее) для того, чтобы создать условия для эффективной реализации права общественности на доступ к официальной информации.

- Принять необходимые меры по изменению практики секретности, преобладающей 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 о праве доступа к информации.
- Определить степень ответственности каждого уровня власти: обязанность обеспечения доступа к информации должна быть возложена на руководящие должностные лица, которые обязаны содействовать изменению традиций секретности в своих структурах. Руководители государственных структур и департаментов органов власти, которые не соблюдают принцип свободы информации при исполнении своих служебных обязанностей, должны быть наказаны (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 включать защиту *обличителей*.
- 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 по правам*

человека (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. В том случае, если общественный интерес к информации превышает степень вреда, причиненного от ее предоставления, информация должна быть предоставлена.

- Усилить независимость судебной ветви власти для того, чтобы в случае отказа в праве на доступ к информации, его можно было оспорить в порядке, предусмотренном законодательством.
- Включить тренинги на тему свободы информации в учебные программы академий государственного управления, факультетов журналистики и права.
- Требования по аккредитации журналистов должны быть обусловлены только техническими причинами, такими как безопасность и ограниченность пространства. Все без исключения правила и процедуры по аккредитации должны быть открытыми и прозрачными.
- Провести безотлагательное и полное расследование всех фактов незаконных ограничений свободы информации, нападений на журналистов, а также наказания последних за поиск и публикацию информации, представляющей общественный интерес.

б) Средствам массовой информации Азербайджана, Армении и Грузии:

- Соблюдайте принципы профессиональной этики и качественной журналистики.
- Знайте ваше законное право на доступ к информации.
- При поиске информации используйте это право, а не личные контакты.

- 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, для того, чтобы повысить степень информированности общественности. Разъясняйте положения Закона.
- Используйте СМИ, включая интернет, для освещения случаев незаконного отказа и информируйте о нарушениях, чтобы предотвратить их повторение.

в) Неправительственным организациям Азербайджана, Армении 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 помощь государственным структурам в использовании современных систем связи и информационных технологий, таких как интернет, для того, чтобы обеспечить большую прозрачность системы управления и более серьезное вовлечение общественности в процессы принятия решений.
- Контролируйте процесс имплементации законов, проводя по-

стоянные мониторинги и информируя общественность о результатах.

- Разъясняйте СМИ и широкой общественности, как использовать право доступа к информации.
- Содействуйте развитию сотрудничества между соседними странами для передачи *ноу-хау* и наиболее успешной практики.

г) Международным правительственным и неправительственным организациям:

- Иницилируйте и проводите широкие дискуссии на тему доступа к официальной информации и обеспечения прав СМИ.
- Предоставляйте поддержку 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 правительствам государств Южного Кавказа в разработке механизмов и процедур для содействия свободе информации.
- Проводите тренинги для СМИ и профессиональных НПО по вопросам показательных судебных процессов.

Рекомендации по странам

а) Армения

- При участии гражданского общества органы власти должны как можно скорее подготовить и принять положения о предоставлении официальной информации, как этого требует Закон о свободе информации. Последние должны установить стандарты для нумерации, наименования, индексирования и контроля за сохранением записей.
- Общенациональные и местные органы власти должны ускорить процесс создания внутренних механизмов для обеспече-

ния доступа и открытости их деятельности, как этого требует Закон о свободе информации. 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 власти должны назначить должностных лиц, функции которых будут включать обеспечение доступа к информации и регулярную публикацию последней, как этого требует Закон о свободе информации.

- Согласно требованиям Закона о свободе информации, центральным и региональным органам власти настоятельно рекомендуется создать официальные веб-сайты с полным перечнем 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 средствах массовой информации.
- Отменить Закон о государственной и официальной 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 то же время в стране отсутствует прямой общественный интерес к данной информации.
 - Ознакомить журналистов с положениями Закона о свободе информации и объяснить, как их использовать 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 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 власти должны обеспечить прозрачность законодотворческих 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 так, чтобы они соответствовали международным стандартам.
- Внести поправки в законопроект о государственной тайне 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 гостайне.
- Ограничить сферу действия положений Уголовного кодекса, которые предусматривают уголовную ответственность за разглашение государственной тайны, случаями, когда разглашение нанесло вред и отсутствует прямой общественный интерес.
- Внести поправки в статью 10 Закона о средствах массовой информации, чтобы сузить рамки ограничений.
- Усилить полномочия Совета прессы для контроля за соблюдением профессиональных и этических стандартов со стороны средств массовой информации.

в) Грузия

- Органы власти должны обеспечить соблюдение требований, заложенных в главе третьей 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 по вопросам свободы информации должностных лиц и подведомственных им структур. Сформировать административные органы для пересмотра жалоб по фактам нарушения доступа 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 текущем 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, так как журналисты избегают этого из-за чрезмерной длительности процедуры.
- 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.
- 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 объеди-

нить 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.

ДИМИТРИЙ КИТОШВИЛИ

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ В ГРУЗИИ

При каких обстоятельствах государство признало свое обязательство свободно предоставлять гражданам информацию о действиях власти и обеспечивать им доступ на заседания государственных органов? Какое обсуждение предшествовало принятию главы о свободе информации в Административном кодексе?

После принятия в 1995 году демократической Конституции началось широкое обсуждение законов, которые обеспечивали бы право на свободное получение и распространение информации. В последующие четыре года велись интенсивные дискуссии с участием многих юристов, журналистов, правозащитников, грузинских и зарубежных экспертов.

Центральное место в этих дискуссиях занимал один вопрос: должна ли пресса подчиняться правилам, которые предписывает государство, или же государственная власть должна подчиняться законам, которые устанавливает народ? Должен ли закон определять для прессы рамки возможностей в плане получения и распространения информации или он должен обязывать власть раскрывать содержание официальных документов и заседаний? Должны ли журналисты пользоваться особыми правами в отношении получения и распространения информации или все граждане должны быть равны перед законом?

В июне 1999 года парламент на одной из последних сессий, всего за несколько месяцев до выборов, принял Общий административный кодекс, в главе 3 которого идет речь о свободе информации. Было решено, что для установления демократии в Грузии необходима свобода информации, а не ограничительный закон о печати.

В первую очередь свобода информации гарантируется Конституцией Грузии и законами, принятыми на основе Конституции: главой третьей Общего административного кодекса – о свободе информации, Законом о государственной тайне и некоторыми другими законами, регулирующими вопросы экологии и здравоохранения.

Согласно статье 24 Конституции, любой человек имеет право на свободное получение и распространение информации. Поскольку одним из основных источников информации, представляющей интерес для современного общества, является государственная власть, в статье 41(1) Конституции признается право каждого гражданина Грузии на ознакомление – в соответствии с предписанными законом нормами – с затрагивающей его/ее информацией, которая хранится в государственном учреждении, а также с официальными документами, хранящимися в учреждении, если они не содержат сведений, составляющих государственную, профессиональную или коммерческую тайну.

Если в первой части статьи 41 Конституции устанавливается принцип открытости государственной власти, то вторая часть данной статьи предусматривает, что содержащаяся в официальных документах информация, которая касается состояния здоровья и финансового положения гражданина или других вопросов личного характера, не может предоставляться кому бы то ни было без предварительного согласия данного гражданина, за исключением случаев, предписанных законом. Согласно статье 37 Конституции человек имеет право на получение полной, объективной и своевременной информации о среде и условиях, в которых он живет и работает.

Следующим после Конституции основным законодательным актом, регулирующим свободу информации, является глава третья Общего административного кодекса – о свободе информации.

Согласно этой главе главным субъектом, обладающим всеми законными средствами защиты своих прав, является народ. Для получения необходимой информации или для присутствия на заседании государственного органа каждый имеет право обратиться в орган любого уровня государственной власти и в случае неполучения требуемого ответа в установленные сроки обращаться непосредственно в суд.

Требования свободы информации распространяются на все государственные органы и органы самоуправления, но не только на них. Такое же требование распространяется на все инстанции, которым государство доверило осуществление определенных полномочий или

которые финансируются, полностью или частично, из государственного или местного бюджета.

Закон объединяет всех таких должностных лиц, органы и организации в одну категорию, именуемую государственными учреждениями; при этом информация, которая хранится в государственном учреждении, равно как и информация, полученная, обработанная, созданная или переданная таким учреждением или его сотрудником и относящаяся к его официальным обязанностям, считается общественной информацией.

Общественная информация может быть открытой или закрытой. Любые сведения, не засекреченные в соответствии с предписанными законом нормами, являются открытыми. По закону информация является закрытой, если она содержит сведения, составляющие *государственную, коммерческую или личную тайну. Кроме того, информация, охраняемая привилегией исполнительной власти*, также является закрытой и не подлежит разглашению. Для реализации права доступа к информации не требуется доказывать соответствующему государственному органу законность запроса или обоснованность интереса. Все запросы считаются законными и обоснованными до тех пор, пока соответствующий государственный орган не докажет обратное.

Закон «О государственной тайне» регулирует порядок засекречивания общественной информации. Согласно этому закону к категории государственной тайны могут быть отнесены только следующие сведения:

1. В области обороны:

а) Сведения, содержащие стратегические или оперативные планы, документы о подготовке и осуществлении военных операций, вопросы, связанные со стратегической или оперативной перегруппировкой, мобилизацией и приведением в боевую готовность вооруженных сил и использованием мобилизационных ресурсов.

2. В области экономики:

Сведения о конкретных видах валютно-денежных резервов государства, входящих в общий золотой запас – драгоценных металлах, драгоценных камнях и других ценностях; операциях, связанных с

производством, хранением, охраной, обращением или выводом из обращения банкнот и ценных бумаг, а также об операциях по предотвращению изготовления фальшивых денег.

3. В области внешних сношений:

и) Сведения по вопросам военного, научно-технического и других видов сотрудничества с иностранными государствами, разглашение которых может нанести ущерб интересам Грузии.

4. В области разведки, государственной безопасности и правоохранительной деятельности:

и) Сведения о системах безопасности и режиме охраны высших должностных лиц, административных зданий и правительственных резиденций Грузии, определенных законом Грузии «О специальной службе государственной охраны».

Информацией, квалифицируемой как коммерческая тайна, являются сведения о плане, формуле, технологии или методе, имеющих определенную коммерческую ценность, или любые иные сведения, используемые для производства, подготовки или обработки товаров или для оказания услуг и/или представляющие собой инновацию в той или иной области либо значительное достижение технической творческой деятельности, или иные сведения, разглашение которых может привести к снижению конкурентоспособности лица. Кроме того, коммерческой тайной является тайна юридических лиц, осуществляющих частную адвокатскую деятельность, и других предпринимательских структур, которая является их собственностью. В случаях, предписанных законом, такая информация может оказаться в распоряжении государственного органа. Государственный орган обязан не разглашать такую информацию третьим лицам.

Сведениями, квалифицируемыми как личная тайна, являются сведения, содержащие личные данные физического лица. Лицо, о котором такие сведения имеются у государственного органа, принимает решение об отнесении таких личных данных к категории личной тайны. По закону личными данными являются сведения, которые позволяют установление личности, то есть опознание лица. Обычно личную тайну составляют сведения о состоянии здоровья

или финансовом положении лица, а также другие частные вопросы. Учреждение обязано не разглашать информацию, отнесенную к личной тайне (личные данные), за исключением случаев, предписанных законом – после вынесения обоснованного судебного решения, или когда данное лицо дает согласие на такое разглашение.

Согласно закону информация, составляющая личную или коммерческую тайну другого лица и сообщенная какому-либо лицу в связи с профессиональными обязанностями последнего, считается профессиональной тайной. Профессиональной тайной не могут быть сведения, не являющиеся личной или коммерческой тайной другого лица. Из этого следует, что профессиональные тайны имеют только лица, которые не могут осуществлять свои профессиональные обязанности без знания личных или коммерческих тайн других лиц (например, врач, адвокат).

Термин *привилегия исполнительной власти* означает разрешение административному органу не раскрывать других государственных должностных лиц, участвовавших в подготовке решений, принятых должностными лицами данного органа. Такая защита распространяется не только на должностных лиц государственно-политического уровня. Суть этого положения состоит в содействии всестороннему и всеобъемлющему рассмотрению вопросов до принятия соответствующего решения, что, наряду с другими факторами, предполагает представление различных и несовпадающих точек зрения. Эти точки зрения могут не быть представлены, если соответствующий государственный служащий не имеет гарантии, что его личность не будет раскрыта в связи с данным вопросом.

По закону потребители имеют право получать товары и услуги, безопасные для здоровья и окружающей среды; следовательно, информацию о состоянии окружающей среды, а также о потенциальной опасности для жизни и/или здоровья человека. Кроме того, сведения о структуре административных органов и лицах, занимающих в них должности, о процессе принятия решений, избрания на выборные должности, а также информация о сборе, обработке и публикации данных и о финансовой деятельности государственных

учреждений не могут квалифицироваться как секретные.

Согласно законодательству о ценных бумагах корпорации обязаны публиковать основные сведения, позволяющие обществу – потребителю фондового рынка – делать осознанный выбор.

В прошлом отношения административного органа с различными лицами нередко были исключительной прерогативой руководства учреждения. В условиях нормально функционирующего гражданского общества этот процесс требует настолько напряженного и кропотливого труда, а зачастую и незамедлительного принятия решений, что, если бы эта функция также была возложена на руководство, у руководителей просто не хватало бы времени на исполнение своих основных обязанностей. По этой причине закон определяет, что государственное учреждение обязано назначить должностное лицо, отвечающее за обеспечение доступа к общественной информации. Данные, рабочий адрес, номер телефона и другие контактные сведения о таком лице должны быть размещены в государственном учреждении в общедоступном месте.

В соответствии со статьей 40 Общего административного кодекса государственное учреждение обязано без промедления предавать общественную информацию гласности. *Без промедления* означает, что вопрос должен решаться сразу после подачи заявки и ее регистрации в учреждении, в тот же день. Закон устанавливает ряд исключений из этой нормы:

Информация может быть предоставлена в 10-дневный срок, если для ответа на запрос об общественной информации требуется:

- поиск информации в структурном подразделении данного учреждения, расположенном в другом месте, и ее дальнейшая обработка;
- поиск и обработка нескольких документов значительного объема, не связанных между собой;
- консультация структурного подразделения, расположенного в другом месте, или другого государственного органа.

Требование гласности заседаний может соблюдаться в отношении всех заседаний с участием более одного лица, проводимых в целях

принятия решения или подготовки решения для принятия государственным органом. В случае отказа государственного учреждения предоставить какую-либо информацию или доступ на какое-либо заседание необходимо обоснование законности и юридической силы такого отказа.

Например, в Грузии такими органами являются:

- Правительство Грузии.
- Национальная комиссия по регулированию энергетического сектора Грузии.
- Центральная избирательная комиссия Грузии.
- Совет национальной безопасности Грузии и т. д.

Разумеется, это далеко не полный перечень. В нем представлена лишь небольшая часть коллективных государственных органов. Перечислить все такие учреждения практически просто невозможно, поскольку это понятие охватывает также различные специальные группы и комиссии, создаваемые на разовой основе по конкретным вопросам.

Согласно статьям 32 и 28 Общего административного кодекса Грузии каждый коллективный государственный орган обязан проводить свои заседания гласно и открыто, за исключением случаев рассмотрения информации, составляющей государственную, коммерческую или личную тайну.

Коллективный государственный орган обязан публично объявить о предстоящем заседании не позднее чем за одну неделю до начала такого заседания.

Согласно статье 49 Общего административного кодекса Грузии все государственные органы обязаны представлять президенту и парламенту Грузии доклады о своей деятельности, касающейся вопросов, регулируемых статьей 3 Общего административного кодекса Грузии, к 10 декабря каждого года.

Доклад должен содержать следующие сведения:

- Количество запросов о предоставлении общественной информации и об уточнении общественной информации, полученной государственным органом.

- Количество принятых решений об удовлетворении или отклонении таких запросов.
- Сведения о ходатайствах об отмене решений относительно отказа предоставить общественную информацию и т. д.

Лицо имеет право обратиться в суд с иском об аннулировании или изменении решения государственного служащего в следующих предписанных законом случаях:

- а) отклонения запроса о предоставлении общественной информации;
- б) объявления заседания коллективного государственного органа закрытым полностью или частично;
- в) квалификации общественной информации как секретной;
- г) создания или обработки недостоверной общественной информации;
- д) незаконного сбора, обработки, хранения или публикации личных данных;
- е) незаконной передачи личных данных другому лицу или другому государственному учреждению;
- ж) нарушения государственным учреждением или государственным служащим других требований главы 3 Общего административного кодекса Грузии.

Следует также отметить, что по закону, в целях облегчения процесса заявления иска, от гражданина не требуется уплата каких-либо пошлин до завершения судебного разбирательства. Кроме того, в некоторых случаях возбуждающая иск сторона полностью освобождается от уплаты государственных пошлин.

ШУШАН ДОЙДОЯН

ВЫПОЛНЕНИЕ ЗАКОНА О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ В АРМЕНИИ

В документе об антикоррупционной стратегии правительства Армении, который был принят 6 ноября 2003 года, доступу к информации отводится одно из главных мест в политике в целом. В этом документе признается, что «доступ к информации значительно укрепит гласность и прозрачность в отношении работы государственных органов, что будет способствовать расширению участия общественности в процессе принятия решений». В документе подчеркивается важность закона о свободе информации, который регулирует процедуры предоставления информации государственными учреждениями и обращения граждан с запросами относительно информации, а также совершенствует законодательство о рассмотрении жалоб граждан государственными служащими. В нем придается большое значение внедрению механизма рассмотрения жалоб (сигналов) общественности с целью выявления недостатков в работе системы государственного управления. Если Армения действительно намерена выполнить задачи, обозначенные в Антикоррупционной стратегии, важно добиться строгого соблюдения нового закона о свободе информации и внедрения механизма обеспечения прозрачности.

Закон о свободе информации в Армении был принят 23 сентября 2003 года, когда армянский парламент проголосовал за этот прогрессивный закон, что явилось результатом успешного и продуктивного сотрудничества между парламентом и гражданским обществом. Закон вступил в силу 15 ноября 2003 года. Он распространяется не только на государственные и саморегулирующие органы, но и на частные организации, которые выполняют общественные функции или играют монопольную или ведущую роль на рынке продукции.

Однако стало очевидно, что одно дело – иметь закон на бумаге, а другое – применять его в реальной жизни. Выполнение закона о свободе информации и обеспечение широкого доступа к инфор-

мации являются одними из важнейших задач, стоящих перед всем армянским обществом. Закон действует уже год, но правительство слишком мало сделало для того, чтобы он исполнялся надлежащим образом. Правительство не разработало и не приняло нормативных положений и процедур, которые регулировали бы предоставление информации, а также регистрацию и систематизацию информации, которой располагают различные учреждения. Крайне медленно осуществляется процесс назначения должностных лиц, отвечающих за информацию.

Обобщенные результаты нескольких проектов мониторинга, которые осуществил Центр свободы информации совместно со своими организациями-партнерами, показали, что доступ к информации и механизмы, обеспечивающие исполнение законодательства о свободе информации государственными и саморегулирующими органами Армении, не отвечают соответствующим требованиям. Работа государственных органов не стала прозрачной и открытой; допускаются нарушения законодательства.

Во время проверок, проведенных нами в Армении, удалось выявить ряд общих проблем. Многие из них аналогичны тем, с которыми мы столкнулись в других странах, и не вызывают удивления, если принять во внимание нынешний переходный период в преобразовании административной системы Армении. Тем не менее, мы хотели бы обратить внимание на вопросы, которые нуждаются в решении, с тем чтобы обеспечить исполнение закона о свободе информации. Допущены следующие крупные нарушения прав журналистов на доступ к информации:

1. Запросы на информацию отклоняются без каких-либо законных оснований. Хотя в законе о свободе информации приводится ограниченное число оснований для отказа в предоставлении информации, государственные органы находят способы уклоняться от ответов на запросы журналистов, подаваемые как в письменной, так и в устной форме. Наиболее часто приходится сталкиваться с ответами типа «у меня нет времени», «мы не располагаем запрашиваемой информацией». В одном случае был дан такой ответ: «У нас нет аппара-

туры для ксерокопирования». После этого журналист, обратившийся за информацией, привез из Гюмри в Ереван аппарат для ксерокопирования для того чтобы сделать копию документов и доказать, что должен быть обеспечен надлежащий доступ к информации. Еще одним из наиболее часто встречающихся ответов является следующий: «Мы не уполномочены давать информацию». В каждом конкретном случае это может быть правдой или ложью. Иногда должностные лица говорят, что информация находится в процессе подготовки, поэтому придется подождать. Однако порой этот процесс затягивается на такой продолжительный период, что соответствующая информация становится ненужной журналисту.

2. В ответ на запрос следует «молчаливый» отказ. Мы полагаем, что главная причина столь распространенного «молчаливого» отказа в предоставлении информации состоит в том, что государственные органы не хотят оставлять какие-либо свидетельства и давать основания для последующего обжалования. Всегда находится оправдание, такое как плохая работа почты, из-за которой «запрос не был получен» или «ответ уже направлен», но запрашивающее лицо его не получило, и т. д. Как показывает практика, должностные лица предпочитают вообще не давать ответа, а не отказывать официально, поскольку закон требует, чтобы письменный отказ был обоснован и содержал ссылку на соответствующее положение законодательства. В течение последнего года мы провели проверку 100 запросов в государственные учреждения, из которых на 29 был дан «молчаливый» отказ и лишь на 10 получен письменный официальный отказ.

3. Требование обосновать запрос. Требование обосновать запрос на информацию вызывает недовольство у журналистов. Это требование противоречит закону о свободе информации. Должностные лица также задают другие вопросы, например, когда будет опубликована информация, какая часть информации будет опубликована и т. д.

4. Дискриминация в отношении различных представителей средств массовой информации. К сожалению, эта практика широко распространена. Дискриминация становится особенно очевидной, если сравнить отношение к журналистам от оппозиции и к проправитель-

ственным журналистам. Последние находятся в привилегированном положении и имеют больше возможностей доступа к информации. В государственных учреждениях также по-разному относятся к средствам массовой информации и к обычным гражданам. Первые пользуются большими привилегиями. Журналистов больше уважают и встречают приветливее, чем обычных граждан, которых, как правило, игнорируют и запросы которых незаконно отклоняются. Самые негативные результаты проверки были получены в случаях, когда речь шла о таких уязвимых группах, как беженцы и инвалиды.

5. Отсутствие внутренних механизмов обеспечения доступа к информации в государственных учреждениях. Например, в ответ на письменный запрос журналиста ежедневной газеты «Аравот», который был направлен министру обороны, юридический отдел этого министерства предложил обратиться в отдел по связям с общественностью в письменной форме, при том, что именно юридический отдел мог и был обязан передать запрос непосредственно в надлежащий отдел. Этот факт свидетельствует о том, что отделы внутри одного и того же ведомства не взаимодействуют друг с другом в деле предоставления информации.

Эта практика является результатом воздействия нескольких объективных и субъективных ключевых факторов, в частности:

а. Во время переходного периода сохраняются многие негативные явления, унаследованные от советских времен, в том числе секретность или закрытый характер работы государственных учреждений, что приводит к почти повсеместному отсутствию **прозрачности и к коррупции**.

б. Механизмы управления, основанные на **широком участии граждан**, не могут функционировать как положено, если те, кто владеет информацией, не предоставляют ее, и гражданам не удается получить доступ к ней. Отсутствие общения и обмена информацией между должностными лицами и гражданами является первой и, возможно, наиболее важной причиной отстранения народа от участия в государственном управлении.

в. Государственные должностные лица **не знают** об обязанностях, возложенных на них законом о свободе информации. Они не знают также, как применять этот закон, как привести свою деятельность в соответствие с требованиями законодательства. Люди лишены возможности участвовать в заседаниях местных органов власти, которые в большинстве случаев проводятся за закрытыми дверями, когда без участия населения обсуждаются вопросы общественного значения и принимаются соответствующие решения. Несколько дней назад мы вместе с представителями некоторых министерств обсуждали вопрос о том, какие препятствия существуют для свободного доступа к информации, и представитель министерства здравоохранения, чрезвычайно удивленный, спросил, почему, собственно, они должны предоставлять информацию каждому, кто об этом попросит. Самое большее, что они могут сделать, – это дать информацию журналистам. Более того, некоторые другие должностные лица, присутствовавшие на семинаре, никогда даже не слышали о существовании закона о свободе информации, который действует уже около года.

г. Еще одним фактором является **неосведомленность** людей, в том числе журналистов. Они не применяют закон и не знают о правовых механизмах, обеспечивающих использование закона с целью получения доступа к официальным документам. Они также не знают о механизмах, предусмотренных новым законом о свободе информации и применяемых в случае нарушения их права на доступ к информации. Кроме того, когда людей лишают этого законного права, большинство из них, включая журналистов, не обращаются с жалобой в суд. Здесь возникает еще один фактор: *отсутствие беспристрастной и независимой судебной системы*, которая явилась бы наилучшей гарантией защиты этого основного права. Отсутствие беспристрастности судебной системы ведет *к низкому уровню доверия* к ней; кроме того, в ходе продолжительных судебных слушаний информация устаревает, и отпадает необходимость в ее получении. Стоит упомянуть о том, что до сих пор ни один из журналистов не обратился в суд лично в связи с защитой права на доступ к информа-

ции. Существует ряд судебных дел, связанных с защитой права лица на получение информации (в общей сложности таких дел девять, из которых шесть слушались до принятия закона, а три – после принятия). Исходя из содержания и количества этих дел, можно сделать вывод, что концепция свободы информации чужда армянским судьям, которые все еще не готовы защищать право людей, в том числе журналистов, на доступ к информации, когда в качестве другой стороны в деле выступает государственное ведомство или должностное лицо. Центр свободы информации располагает всеми материалами по судебным делам, и мы будем рады предоставить вам любые необходимые сведения. Журналисты, как правило, предпочитают предавать гласности случаи незаконных отказов в предоставлении информации (60 процентов журналистов, или 24 человека) или обращаться к вышестоящему начальнику должностного лица, которое отказалось предоставить информацию.

д. Мы обнаружили, что во многих министерствах, канцеляриях губернаторов и органах местного самоуправления отсутствует единая система предоставления информации. Различные департаменты внутри государственного органа используют свои собственные административные процедуры, в результате чего ответы на запросы порой носят случайный характер. Кроме того, многие из проверенных нами органов не имеют инструкций для граждан относительно того, как получить доступ к информации или к кому следует обратиться за информацией. Более четкие процедуры, которые предусматривали бы конкретных должностных лиц, отвечающих за информацию, могли бы намного расширить доступ к информации.

е. Эффективность предоставления информации зависит также *от личной добросовестности служащих*, их опыта и знаний в вопросах, касающихся свободы информации. Как показывает практика, профессионализм должностного лица, отвечающего за информацию, обеспечивает надлежащий и своевременный ответ на запрос. К сожалению, наши наблюдения показывают, что должностные лица, отвечающие за информацию, приобрели опыт и знания главным образом благодаря большому стажу работы, а не соответствующей подготов-

ке. Их знания о свободе информации весьма ограничены и основаны больше на традициях и указаниях со стороны начальства.

ж. *Отсутствуют подзаконные акты*, которые создали бы необходимую правовую основу для надлежащего исполнения закона, в частности система *управления документацией: регистрация, классификация и хранение официальной информации*, а также *определение сборов, взимаемых с лиц, запрашивающих информацию согласно закону о свободе информации*.

з. И последний, но не менее важный фактор заключается в том, что у центральных и местных органов власти *отсутствуют необходимые финансовые и технические ресурсы*, в том числе компьютерные базы данных и даже сами компьютеры для регистрации и отслеживания запросов, ведения документации и ее систематизации.

Что следует сделать:

Рекомендации

На основе наших наблюдений, проводимых в течение последних 4 лет, мы составили и предлагаем Вашему вниманию следующие рекомендации, которые могли бы содействовать исполнению закона о свободе информации в Армении.

- **Внутренние системы:** Способствовать внедрению стандартных процедур управления информацией для всех государственных учреждений. Важно также развивать совместное использование информации различными ветвями власти тем, чтобы государственные учреждения могли обмениваться ею.
- **Техническая оснащенность:** Повысить уровень технической оснащенности всех государственных учреждений и обеспечить должностных лиц, отвечающих за информацию, а также отделы по связям с общественностью этих учреждений достаточными компьютерными ресурсами для выполнения своей работы.
- **Должностные лица, отвечающие за информацию:** Центральные и местные органы власти должны в кратчайшие

сроки назначить лиц, которые отвечали бы за обеспечение доступа к информации (информационные сотрудники).

- **Использование веб-сайтов:** Необходимо способствовать тому, чтобы все учреждения размещали информацию, которой они располагают, на собственных веб-сайтах с тем, чтобы облегчить доступ к соответствующим правительственным документам. Тех, кто еще не открыл веб-сайты, необходимо поощрять к их созданию и предоставлению информации в режиме реального времени. Для этой цели следует выделить ресурсы. В то же время, размещение информации в Интернете не должно становиться препятствием для подачи письменных или устных запросов и получения ответов на них в устной или иной соответствующей форме. «Частные организации общественной значимости» также должны принять меры с тем, чтобы обеспечить такое хранение информации, которое соответствовало бы закону о свободе информации Республики Армения.
- **Равное отношение к заявителям:** Дискриминация по отношению к различным заявителям, в частности к оппозиционным журналистам и обычным гражданам, должна быть абсолютно исключена. Дискриминация является незаконной, и с ней никоим образом нельзя мириться.
- **Принятие нормативных положений:** В ближайшее время правительство при участии гражданского общества должно разработать и принять нормативные положения о предоставлении информации государственными органами. Правительство должно ввести стандарты, касающиеся ссылок на документацию, присвоения названий соответствующим разделам документации, составления указателей и контроля за безопасным хранением документации. Правительству следует разработать и принять два основных подзаконных акта: **положение об управлении документацией: регистрация, классификация и хранение информации, а также положение о сборах, взимаемых с лиц, запрашивающих информацию со-**

гласно закону о свободе информации, который требует от правительства введения Положения, определяющего размер сборов, взимаемых за предоставление информации.

- **Защита права на доступ к информации:** Омбудсмен должен более активно заниматься рассмотрением дел о нарушениях и принимать надлежащие меры по устранению нарушений права людей на доступ к информации. Должностные лица должны нести ответственность за свои незаконные действия. *Настоятельно рекомендуется назначить в ближайшем будущем специального помощника омбудсмана или персонал для рассмотрения жалоб, касающихся доступа к информации.*
- **Подготовка государственных должностных лиц:** Рекомендуется открыть курсы для подготовки всех должностных лиц, отвечающих за информацию, которые обучали бы правовым аспектам обеспечения доступа к информации и техническим навыкам управления информацией. Наряду с посторонней помощью, в этом вопросе вполне возможно использование внутренних людских ресурсов данного учреждения. Таким образом будет восполнен пробел в знаниях у представителей органов самоуправления в области обеспечения местного населения информацией и предоставления доступа на заседания. К участию в работе таких курсов можно привлечь эксперта, который специализируется на законодательстве о свободе информации.
- **Повышение уровня осведомленности общественности:** Рекомендуется, чтобы и правительство и группы гражданского общества приняли меры по информированию общественности о праве на доступ к информации и о механизмах реализации этого права. Государственные веб-порталы должны содержать сведения о том, как обратиться за информацией. Этому будет содействовать публикация руководств для граждан по вопросам, касающимся свободы информации, с целью их широкого распространения; необходимо обеспечить

возможность ознакомления с такими руководствами во всех государственных учреждениях. Журналисты всех средств массовой информации должны активно использовать закон и освещать вопросы, связанные со свободой информации с тем, чтобы повысить уровень осведомленности населения о праве на доступ к информации. *Журналисты могут осуществлять контроль за практическим исполнением закона о свободе информации, а также активнее других пользоваться им, способствуя тем самым созданию режима прозрачности в стране.*

- *Использование закона общественностью:* Рекомендуем широким слоям населения реализовать свое право на информацию, воспользовавшись новым законом и запрашивая информацию у местных и центральных органов власти.

Как группы гражданского общества содействуют реализации вышеуказанных потребностей:

Для того, чтобы содействовать этим процессам, направленным на достижение свободы информации и обеспечение прозрачности, и внести соответствующий вклад гражданского общества, три местные НПО (Центр свободы информации, институт законодательства о средствах массовой информации и институт гражданского общества), которые также сыграли ведущую роль в разработке и принятии закона о свободе информации, учредили 15 ноября 2003 года Гражданскую инициативу в области свободы информации (в дальнейшем **ГИСИ**) с целью оказания содействия надлежащему исполнению закона о свободе информации. В настоящее время ГИСИ осуществляет свою 4-годовалую стратегию, рассчитанную до 2007 года и направленную на то, чтобы сделать закон эффективным. В рамках Гражданской стратегии в начале 2004 года ГИСИ учредила 11 координационных советов, призванных осуществлять контроль за соблюдением закона о свободе информации во всех марзах (областях) Армении и способствовать осуществлению права граждан на свободный поиск и получение информации. В работе созданной сети координационных

советов участвуют местные жители, журналисты, НПО, а также представители центральных и местных органов власти по всей стране. Сеть координационных советов является ключевой группой по привлечению местного населения к рассмотрению, постановке и решению проблем общественной значимости путем обеспечения доступа к информации. Эта сеть и станет движущей силой в дальнейшей деятельности ГИСИ.

10 декабря, в Международный день прав человека, ГИСИ проведет вторую ежегодную церемонию вручения премий, которыми будет отмечена как хорошая, так и плохая работа государственных учреждений. За хорошую работу вручается премия «Золотые ключи», а за плохую – «Черный замок».

Премии вручаются по следующим номинациям:

- Премия гражданину за активное осуществление его/ее права на доступ к информации согласно закону о свободе информации
- Премия государственному учреждению за лучшую систему предоставления информации
- Премия за лучший веб-сайт в соответствии с законом о свободе информации
- Премия за лучшую статью или программу вещания по проблемам, касающимся свободы информации
- Премия для НПО, которая внесла заметный вклад в осуществление права на доступ к информации
- **Негативная** «премия» государственному учреждению, которое не выполняет своих обязательств в области свободы информации:

Претенденты отбираются независимым и беспристрастным жюри, состоящим из представителей местных и международных организаций, журналистов, ученых и исследователей в этой области. Жюри суммирует зарегистрированные результаты нескольких законченных и текущих проектов, проводимых Центром свободы информации. Другим источником принятия объективного решения является ежемесячный и ежегодный «черный список» тех должностных лиц и

учреждений, которые нарушали право граждан на доступ к информации (этот список Центр свободы информации ведет в течение последних трех с половиной лет).

Группы гражданского общества готовы оказывать помощь правительству. В то же время мы должны осуществлять контроль за правительством, которое уже объявило о своей *приверженности гласности*. Время обещаний прошло. Теперь необходимо, чтобы наше правительство продемонстрировало сильную политическую волю, направленную на исполнение закона о свободе информации, и воплотило в жизнь идеи, изложенные на бумаге.

ЭЛЬМАР ГУСЕЙНОВ

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ – КАК ЛЕГКО ЕЕ ПОЛУЧИТЬ?

Мне бы хотелось затронуть тему доступа журналистов к источникам информации.

Общеизвестно, что подотчетность государственных институтов обществу, прозрачность действий власти является важнейшим демократическим принципом. Общество должно иметь возможность получать правдивую информацию о действиях власти, государственных структур, активно участвовать в избирательном процессе, в общественной (гражданской) экспертизе законопроектов с тем, чтобы государство не превратилось в структуру господствующую, довлеющую над обществом.

Но достаточно очевидно, что все эти меры не будут эффективны, если граждане и общественные институты не будут иметь доступа к информации о деятельности власти. Причём речь идёт о доступе не просто к информации, а ко всему комплексу документов и материалов, которые регламентируют деятельность властей, а также фиксируют процесс и результаты их текущей деятельности. Практически ни один из проектов или механизмов гражданского общества не может работать устойчиво и эффективно, если не существует законодательной базы, регламентирующей свободный доступ граждан к информации о деятельности органов государственного управления. Необходимо учиться опыту тех стран, где Закон о свободном доступе к информации существует и эффективно работает.

Безусловно, фактором, эффективно влияющим на те или иные действия власти, являются независимые средства массовой информации. Это легитимный способ воздействия на государство в рамках Конституции. Это общепринятые демократические принципы. Азербайджан это страна, где все эти принципы существуют исключительно на бумаге.

Законодательно заявлено об информационной открытости правительства. Согласно Конституции, всем гражданам гарантирована свобода мысли и слова, запрещена цензура, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. За воспрепятствование законной деятельности журналистов, как путем принуждения их к распространению информации, так и отказу от этого, за нарушение права редакции на запрос и получение информации предусмотрены меры ответственности – особенно в отношении лиц, наделенных властью. Но действительность далека от прописанного в законе идеала.

На деле нам, журналистам, нередко приходится сталкиваться с ситуациями, когда органы власти либо не отвечают на наши запросы, либо дают неполную или искаженную информацию, либо необоснованно отказывают в предоставлении информации. Это связано с нежеланием азербайджанских властей допускать журналистов к общественно значимой информации.

Особого упоминания заслуживают положения уголовного кодекса, которые поддерживают получившее широкое распространение право доступа к информации путем введения ответственности для государственных должностных лиц, незаконно отказавших в предоставлении правительственной информации. Законодательство предусматривает разные меры наказания чиновников, отказавшихся предоставить информацию. Количество реальных обращений в суд, связанных с нарушением законных прав журналистов на доступ к официальной информации, равно нулю. Азербайджанские суды зарекомендовали себя как еще одна ветвь исполнительной власти, а посему обращение в суд с жалобой на власть не имеет никаких перспектив. При этом следует отметить, что только судебными действиями данный аспект проблемы не исчерпывается.

Что касается конституционно зафиксированных прав средств массовой информации на поиск и получение информации, то здесь возникают две группы правовых проблем в отношении реализации прав на доступ к информации. Первая – необходимость осуществления неопределенных в целом прав доступа к информации посредством

детализированных правовых норм, которые касаются практических аспектов сбора информации: установления лиц, ответственных за ответы на обращения за информацией; определения временных рамок для предоставления ответов на запросы; утверждения механизма обжалования решений об отказе предоставления информации и т.д. Вторая группа правовых вопросов связана с ограничениями, которые накладываются правовыми системами на действие права доступа к информации. Эти ограничения обычно распадаются на различные категории в зависимости от доступа к определенным видам информации: правительственной, судебной, частной и коммерческой.

Несмотря на имеющуюся законодательную базу, возможности получения информации азербайджанскими гражданами сильно ограничены. Важно также отметить, что ограничение широкого доступа к информации касается не только поиска и получения документов и другой информации, находящейся в распоряжении государственных и частных организаций, но и посещения правительственных мероприятий, таких, как судебные и законодательные заседания. В правительстве, президентском аппарате, министерствах и ведомствах отсутствует инфраструктура, обеспечивающая доступ к информации. До сих пор в правительстве нет пресс-службы, а пресс-служба президента находится в перманентном параличе. Журналистам независимых и оппозиционных изданий крайне сложно получить не только информацию, но даже комментарии официальных лиц. Дискриминация СМИ в зависимости от политической позиции проводится азербайджанскими властями повсеместно. Так аккредитация в парламенте носит разрешительный характер и может быть отменена, если руководству парламента не нравится тон парламентских репортажей. Особенно дискриминируется оппозиционная печать, ее не приглашают на официальные брифинги, а президент отказывается отвечать на вопросы журналистов, «не устраивающих власть СМИ». За год нахождения у власти президент Ильхам Алиев ни разу не согласился дать интервью национальным СМИ. Аналогичная ситуация и с другими официальными лицами: журналистам приходится черпать информацию исключительно из частных источников.

Конституция Азербайджана гарантирует всем лицам, включая и представителей СМИ, право на поиск и получение информации. В некоторых случаях конституция содержит прямое указание на то, что информация, касающаяся вопросов здравоохранения и охраны окружающей среды, должна быть открыта для всеобщего доступа. Но, в зависимости от интерпретации слова «получать», эти положения, будучи рассмотренными в совокупности с правами, предусмотренными законами о СМИ, могут быть истолкованы таким образом, что право на поиск информации до известной степени ограничено.

Конституционная основа всех прав доступа к информации базируется на тезисе о том, что сбор информации является существенным компонентом распространения информации в обществе органами СМИ, что, в свою очередь, является главным условием для функционирования демократической системы правления. Что касается специальных правил, регулирующих право доступа к информации, эти правила, наряду с положениями более общего характера о признании прав журналистов на поиск и получение информации, были включены в сам закон о СМИ и, а также в готовящийся законопроект о свободе информации. Но все законы не могут изменить реального положения дел, которое таково, что с полным основанием дает право называть Азербайджан страной, где доступ к общественно значимой информации сильно затруднен.

В то же время власти, не исполняя положений законов, обеспечивающих журналистам и гражданам свободу доступа к общественно значимой информации, пытаются законодательно закрепить сбор и распространение информации в целых сегментах общественной жизни. Так, наряду с вышеуказанными законодательными актами важнейшим нормативным документом, регулирующим доступ СМИ к информационным потокам, является закон о государственной тайне, в положениях которого содержится детальное изложение процедур получения доступа к правительственной информации. Однако, ни одна из них не выполняется, а положения этого закона, касающиеся перечня тем, могущих быть отнесенными к гостайне, расплывчаты. Его формулировка при расширенном толковании может распростра-

няться на всю информацию о внутривнутриполитической жизни (например, деятельность местных чиновников), а также на информацию о внешней политике страны. Подобная формулировка позволяет власти отнести к этой категории широкий круг вопросов, имеющих общественное значение.

С огромным трудом, при поддержке Совета Европы и ОБСЕ удалось изменить положения этого закона, возлагающие на журналистов уголовную ответственность за распространение сведений, относящихся к государственной тайне. Между тем, очевидно, что СМИ могут быть подвергнуты санкциям за разглашение государственной тайны или наказаны иными способами. Закон предусматривает репрессии против СМИ, нарушивших правила распространения сведений, являющихся гостайной. Этот факт, а также расплывчатые формулировки закона позволяют отнести его к числу законов, потенциально опасных для свободы слова.

В целом можно резюмировать, что Азербайджан все еще остается страной, где граждане и СМИ лишены реальной возможности получать общественно важную информацию. Несмотря на наличие законодательной базы, в реальной жизни приходится сталкиваться с тотальным нежеланием власти действовать на принципах свободы доступа к информации.

Очевидно, что в основе решения всего комплекса вопросов открытости власти, должен лежать выверенный нравственный баланс информационных интересов государства и общества. Описать в законах и подзаконных актах все возможные ситуации и формы доступа к информации либо ограничения невозможно. Необходимо формировать культуру взаимоотношений СМИ и власти. Нам еще необходимо учиться жить в условиях свободы слова. Очевидно, что информационная ответственность власти перед обществом должна находиться на высоком уровне. В противном случае нам не удастся построить свободное демократическое общество, в котором соблюдаются все права и свободы граждан.

