



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ

КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНОПРОЕКТУ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

**«Об открытости деятельности органов государственной власти и
управления»**

Подготовлен Еленой Шерстобоевой, кандидатом филологических наук, доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

2011

Проанализировав представленный Законопроект Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» (далее – Законопроект) в контексте Конституции и действующего законодательства Узбекистана, а также международных норм о свободе информации, эксперт, подготовивший данный комментарий по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пришел к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Право на свободный поиск, получение и распространение информации является важнейшей составляющей права на свободу выражения мнения, гарантированного документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Республика Узбекистан.

Законопроект Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» вступит в силу после шести месяцев со дня его официального опубликования (статья 25 Законопроекта), в этом случае Кабинету Министров Республики Узбекистан будет поручено привести решения правительства в соответствие с Законопроектом, обеспечить пересмотр и отмену органами государственной власти и управления их нормативно-правовых актов, вступающих с ним в противоречие.

В настоящем Комментарии отмечается, что предложенный Законопроект, направленный на обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти и управления, относится к законам **о доступе к информации**. Вместе с тем его место в системе действующего законодательства, посвященного этому праву, остается неясным. С одной стороны, из сферы регулирования Законопроектом исключаются вопросы, связанные с порядком рассмотрения органами государственной власти и управления **обращений граждан**, регламентируемых Законом Республики Узбекистан от 6 мая 1994 года №1064-ХП «Об обращениях граждан». Вместе с тем, Законопроект содержит ряд положений, позволяющих сделать вывод о том, что он распространяется на указанную сферу отношений. В частности, статья 4 Законопроекта определяет **запрос как обращение** в орган государственной власти и управления о предоставлении информации о деятельности этого органа.

Нечеткое определение места рассматриваемого Законопроекта в системе действующих законов о доступе к информации способно затруднить применение ряда его положений на практике. Тот факт, что Законопроект не распространяется на информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с действующим законодательством (и соответственно - не содержит ее перечень), может создать препятствия при оценке правомерности отказа в ее предоставлении органами государственной власти и управления, и способен негативно повлиять на демократический посыл Законопроекта в целом.

Рекомендуется закрепить в Законопроекте положения, которые обеспечат **механизмы необходимых и достаточных ограничений в доступе** к той или иной информации. Важно учесть при этом рекомендации, содержащиеся в международных документах, в которых говорится, что такие ограничения должны быть установлены законом, необходимы в демократическом обществе и пропорциональны целям. В Законопроекте следует закрепить принцип, гарантирующий доступ к информации в случае преобладания общественного интереса в обнародовании и распространении такой информации.

Таким образом, мы рекомендуем уточнить сферу действия рассматриваемого Законопроекта и предусмотреть в нем все ключевые вопросы доступа к информации, в том числе, установить перечень информации, которая (как исключение из общего правила) не может быть предоставлена.

Законопроект сужает понятие **информации о деятельности органов государственной власти и управления** (статья 4 Законопроекта), относя к ней только ту информацию, которая была ими **создана**. Вместе с тем органам государственной власти и управления рекомендуется предоставлять **любую информацию, которая находится в их распоряжении**, в том числе и полученную ими. Целесообразно закрепить, что в число пользователей, имеющих **право на поиск, сбор, хранение и распространение** информации о деятельности органов государственной власти и управления, должны входить **все лица и организации без ограничений** (статья 4 Законопроекта).

Рекомендуется также уточнить понятие **«органы государственной власти и управления»**, к которым могут относиться не только все правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях, но и физические и юридические лица при исполнении ими государственных функций и осуществлении административной власти (статья 4 Законопроекта). Важность расширения определения этого понятия связана с непрерывным увеличением круга субъектов, участвующих в выполнении задач и функций государственных органов. К таким субъектам рекомендуется предъявлять те же требования, что и к органам государственной власти и управления.

Очевидно, что Законопроект, в числе прочих целей, призван упростить процесс поиска, сбора, получения и распространения информации. Мы приветствуем положения, гарантирующие предоставление информации в устной или письменной форме **по желанию пользователя** (абзац 2 статьи 6 Законопроекта), а также устраняющие требование к пользователю **обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации** о деятельности органов государственной власти и управления (статья 19 Законопроекта). Для обеспечения широкого доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления Законопроект предусматривает довольно широкий перечень мер, в том числе, таких как создание официальных веб-сайтов государственной власти и управления, а также организацию информационной службы, устанавливает процедуру подачи запроса о предоставлении информации в орган и порядок его рассмотрения, а также предусматривает возможность обжалования в отказе о предоставлении информации по запросу.

Вместе с тем для реализации механизма обеспечения доступа к информации мы рекомендуем увеличить число субъектов, осуществляющих **обнародование** информации о деятельности органов государственной власти и управления, уточнить и расширить перечень **прав пользователей** и круг **обязанностей органов государственной власти и управления**. Мы приветствуем право пользователей на доступ к открытым заседаниям органов государственной власти, при этом логично закрепить конкретные условия, при которых такое заседание может быть объявлено закрытым.

Мы рекомендуем не возлагать **персональную ответственность** на руководителя пресс-службы за распространение информации о деятельности органа государственной власти и управления. Поскольку такая информация предоставляется ему самим органом, ответственность пресс-секретаря можно проработать более детально.

Важная роль журналистов в обеспечении общества информацией о деятельности органов государственной власти бесспорна. При этом в Законопроекте рекомендуется закрепить **право искать, собирать, хранить и распространять** такую информацию для **всех журналистов без ограничений** (а не только для представителей СМИ) и обеспечить его реализацию. В том числе, рекомендуется установить прозрачные и плюралистичные принципы и гарантии **аккредитации журналистов**.

Для обеспечения права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и управления целесообразно скорректировать ряд положений относительно **запроса** на предоставление информации, ответа на него и отказа в предоставлении информации. Мы рекомендуем уточнить момент, с которого начинается срок для ответа на запрос, а также предусмотреть, что если запрашиваемая информация связана с угрозой жизни или свободы человека, то она должна быть предоставлена органами государственной власти и управления в течение 48 часов.

Мы уверены, что существует четкое представление о целесообразности **индивидуального рассмотрения** каждого отказа в предоставлении информации. При этом рекомендуется, что принятие решения в пользу отказа должно осуществляться, только в том случае, если такой отказ обоснован, является необходимым в демократическом обществе и соответствует законным целям. Кроме того, в случае запроса на документ, который в соответствии с законодательством содержит сведения, не подлежащие общественному распространению и огласке, рекомендуется не отклонять его, а **предоставлять** в объеме, исключая эти сведения, .

В отношении отказа предоставить запрашиваемую информацию не рекомендуется в произвольном порядке устанавливать способы и порядок его обжалования. Важно отразить эти вопросы в Законопроекте, включая **гарантии прозрачности и своевременности процедуры обжалования в отказе**.

В этом контексте одним из гарантов этой процедуры способен стать **независимый орган**, в функции которого будет входить осуществление контроля за деятельностью органов государственной власти и управления в отношении права на доступ к информации. Деятельность подобных органов уже доказала свою состоятельность и эффективность в ряде демократических стран. И мы рекомендуем предусмотреть в Законопроекте его создание, определить полномочия, гарантии и принципы деятельности, форму отчетности и процедуру обжалования пользователями отказов в предоставлении информации таком органе.

Рекомендуется не только декларировать, но и предусмотреть реальный механизм, повышающий **ответственность органов государственной власти и управления** за принимаемые решения относительно предоставления информации об их деятельности или отказа в нем.

Основные аспекты Законопроекта, нуждающиеся в улучшении, рассматриваются более подробно во второй части Комментария.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ | 5 |
| I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ | 6 |
| II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «ОБ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ» | 11 |
| 2.1. Сфера действия Законопроекта и основные понятия | 11 |
| 2.2. Ограничение доступа к информации | 13 |
| 2.3. Обеспечение доступа к информации | 14 |
| 2.4. Обеспечение доступа журналистов к информации о деятельности органа государственной власти и управления | 17 |
| 2.5. Запрос о предоставлении информации | 19 |

ВВЕДЕНИЕ

Данный комментарий и рекомендации были подготовлены по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации Еленой Шерстобоевой. Е.А. Шерстобоева является кандидатом филологических наук, доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Комментарий содержит анализ проекта Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», а также предлагает ряд рекомендаций для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободу информации.

Инициатива разработки этого Законопроекта была озвучена Президентом Республики Узбекистан Исламом Каримовым 12 ноября 2010 года на совместном заседании обеих палат парламента в рамках «**Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране**». В докладе Президента говорится, что данный Законопроект направлен на расширение узких мест в осуществлении конституционного права граждан на информацию и повышение ответственности органов власти и управления за качество принимаемых решений.

Основной целью данного Законопроекта является формулировка четкого определения порядка получения обществом информации о деятельности органов государственной власти и управления, а также обеспечение населению и общественным объединениям широкого доступа к такого рода информации.

Принятие данного Законопроекта, по задумке его инициаторов, рассчитано на повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти, внешней и внутренней политики государства, многообразия мнений и плюрализма. Законопроект также направлен на укрепление роли средств массовой информации в общественной и политической жизни страны, а также осуществление более полной реализации конституционных прав граждан на свободу слова.

В разделе 1 настоящего Комментария содержится обзор международных обязательств Республики Узбекистан в области свободы СМИ и информации. Также в нем изложены международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), Международном пакте о гражданских и политических правах, различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Узбекистан.

В разделе 2 содержится анализ данного Законопроекта, а также предлагаются рекомендации для приведения его в соответствие с международными стандартами и обязательствами принятыми Узбекистаном в рамках ОБСЕ. Кроме того, рассматриваются такие аспекты Законопроекта как сфера его действия, основные понятия, вопросы ограничения и обеспечения доступа к информации, запрос на предоставление информации и другие.

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ

Право на свободу информации непосредственно связано с правом на свободу выражения мнения. Оно признается одним из важнейших прав человека, является необходимым условием осуществления других прав и играет важнейшую роль для функционирования демократии. Право на свободу выражения мнения закреплено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) – основным документом о правах человека, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году. Статья 19 ВДПЧ торжественно гласит:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»¹.

Узбекистан является полноправным членом международного сообщества, полноправным участником ООН и Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в соответствии с этим он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированный Узбекистаном и имеющий обязательную юридическую силу для всех государств-участников ООН, в статье 19 устанавливает:

«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»².

В резолюции 59 (I), принятой Генеральной Ассамблеей ООН на первой сессии в 1946 году, свобода информации провозглашается в следующей формулировке:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединённых Наций»³.

Следует отметить, что во всех резолюциях высшего органа ООН свобода информации означает «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»⁴.

¹ Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

² Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

³ Резолюция А/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

⁴ См. там же.

Права человека не должны носить декларативный характер, в связи с чем статья 2 МПГПП устанавливает для государств обязанность «принятия таких законодательных мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Таким образом, властным органам рекомендуется создавать препятствия относительно нарушений прав человека и принимать конкретные позитивные меры для обеспечения их реализации.

Генеральная ассамблея ООН в 1998 году приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о защитниках прав человека), в которой гарантируется право каждого человека:

«а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

б) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;

с) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства»⁵.

Реализация права на свободу массовой информации гарантируется документами ОБСЕ, в том числе, Заключительным актом общеевропейского совещания в Хельсинки, с которым Узбекистан выразил согласие и который остается базовым документом для всей деятельности ОБСЕ. Государства-участники поставили в нем своей целью «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»⁶. Ключевая роль реализации свободы массовой информации устанавливается в таких важнейших документах ОБСЕ, как Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)⁷, в Парижской хартии⁸, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»⁹, Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ,

⁵ Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года, статья 6. См. официальный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml

⁶ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

⁷ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14305>.

⁸ Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39520>.

⁹ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

которая гласит: «Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение... свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для... беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную часть любого демократического, свободного и открытого общества»¹⁰.

Важную роль в обеспечении свободного потока информации играют законы, обеспечивающие к ней равный доступ. Необходимо отметить, что рекомендуется рассматривать открытой информацию о деятельности органов государственной власти и управления рекомендуется, за исключением узкого и четко сформулированного перечня информации, доступ к которой является ограниченным. Поскольку государство является лишь хранителем такой информации, которая по своей природе принадлежит обществу. В этом контексте следует упомянуть Декларацию ЮНЕСКО, принятую на Брисбенской конференции¹¹, которая призывает государства принимать законы, гарантирующие право на информацию исходя из принципа максимальной открытости, означающего право каждого на получение доступа к информации, хранящейся в государственных органах всех уровней – местных, национальных, международных. Законы о свободе информации, гарантирующие обеспечение доступа к ней, повышают уровень доверия общества к государственным органам, имеют ключевое значение для реализации принципа публичности власти и препятствует распространению коррупции чиновников.

В реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов бесспорно значение журналистов, которые призваны профессионально заниматься ее сбором, поиском, получением и распространением. В этом контексте рекомендуется обратить внимание на «Пособие по вопросам законного получения информации»¹², подготовленное организацией «Access Info Europe» и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе, при поддержке Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Оно представляет собой краткое руководство для работников СМИ по вопросам доступа к правительственной информации.

Праву на доступ к информации в определенной сфере посвящены отдельные международные соглашения. К числу таких документов относится Конвенция «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция). В 1998 году ее подписали государства-участники Евросоюза и Европейской экономической комиссии ООН, в число которых входит Республика Узбекистан.

Важными международными документами, в области права на доступ к информации из государственных источников, стали Рекомендации Комитета Министров Совета Европы – Рекомендация относительно доступа к информации, находящейся в распоряжении

¹⁰ Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

¹¹ Брисбенская декларация ЮНЕСКО. Свобода информации: право знать. Принята 3 мая 2010 года. См. полный официальный текст на англ. яз. по адресу <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/>

¹² Пособие по вопросам законного получения информации. Краткая версия руководства для журналистов по вопросам доступа к правительственной информации. Подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/67867>

государственных ведомств № Rec (81)19¹³, а также Рекомендация № Rec (2002)2 относительно доступа к официальным документам¹⁴. Значимость обеспечения свободы информации нашла отражение в решениях судов по правам человека, в том числе в решениях Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)¹⁵. Право на свободу информации гарантируется в региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека¹⁶, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)¹⁷ и Африканской хартии прав человека и народов¹⁸. Хотя данные документы не являются обязательными для применения Узбекистаном, они содержат положения, исключительно важные для понимания сущности свободы информации, гарантированных ВДПЧ, МПГПП, с которыми Узбекистан выразил свое согласие.

В этом контексте напоминаем о том, что в Преамбуле Конституции Республики Узбекистан признается приоритет общепризнанных норм международного права.

«Народ Узбекистана... торжественно провозглашая свою приверженность правам человека и принципам государственного суверенитета... признавая приоритет общепризнанных норм международного права... принимает в лице своих полномочных представителей настоящую Конституцию Республики Узбекистан.»

Часть 1 статьи 18 Конституции Узбекистана гарантирует:

«Все граждане Республики Узбекистан имеют одинаковые права и свободы и равны перед законом без различия пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения».

Часть 1 статьи 29 Конституции Республики Узбекистан также защищает право на свободу выражения мнений и свободу информации в следующей формулировке:

«Каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом».

В статье 30 Конституции Узбекистана провозглашается право на доступ к информации о деятельности государственных органов:

«Все государственные органы, общественные объединения и должностные лица Республики Узбекистан обязаны обеспечивать гражданам возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими их права и интересы».

¹³ Рекомендация № Rec (81) 19 Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств. Принята 25 ноября 1981 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec81-19.htm

¹⁴ Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно доступа к официальным документам. Принята 21 февраля 2002 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу [http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002\(2\).htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2002(2).htm)

¹⁵ См., например, дело «Леандер против Швеции», 26 марта 1987 года, «Гуэрра и Орс против Италии», 19 февраля 1998 года, «Таш против Венгрии», 14 июля 2009 года.

¹⁶ Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

¹⁷ Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

¹⁸ Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

Наконец, статья 67 Конституции Республики Узбекистан гарантирует свободу СМИ и устанавливает запрет цензуры.

Право на свободу информации, безусловно, связано с ответственностью, предполагающей наличие ограничений этого права. Вместе с тем они являются исключениями, а не правилом, и в целом важно, чтобы они соответствовали принципам правового государства, были четко и точно определены в национальном праве, а также преследовали следующие законные цели, предусмотренные в статье 19 (3) МПГПП:

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

Закрепленный перечень ограничений является исчерпывающим, закрытым и не подлежащим расширительному толкованию. Для его правильного применения традиционно используется тест, согласно которому все ограничения должны соответствовать тройному критерию, а именно: «1) информация должна относиться к законной цели, указанной в законе, 2) разглашение информации должно угрожать причинением существенного ущерба этой цели и 3) ущерб, наносимый цели, должен быть большим, чем интерес общества в получении информации»¹⁹. Таким образом, как указано в одном из решений Комитета ООН по правам человека, критерий для установления ограничений свободы информации «предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»²⁰.

Напомним, что часть 2 статьи 19 Конституции Узбекистана гласит:

- «Права и свободы граждан, закрепленные в Конституции и законах, являются незыблемыми, и никто не вправе без суда лишить или ограничить их».

¹⁹ Право общества знать: принципы законодательства о свободе информации. АРТИКЛЬ 19, июнь 1999. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/rights/expression/docs/?p=ecn4_2000_63.pdf

²⁰ См. решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8).

II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «ОБ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ»

Анализируемый Законопроект содержит 25 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями для приведения текста Законопроекта в соответствие с международными обязательствами, принятыми Узбекистаном, а также общепризнанными международными стандартами права на свободу информации.

2.1. Сфера действия Закона и основные понятия

Нами однозначно приветствуется отсылка в абзаце 2 статьи 3 Законопроекта о приоритете норм международного права, что соотносится с текстом преамбулы Конституции Республики Узбекистан. Законопроект преследует важную цель - обеспечить информационную открытость деятельности органов государственной власти и управления (абзац 1 статьи 1 Законопроекта).

Вместе с тем, в целом отсутствие всеобъемлющего закона о доступе к информации не может позитивно отразиться на реализации этого права. При этом Закон Республики Узбекистан «О гарантиях и свободе доступа к информации», посвященный регулированию отношений, возникающих в процессе реализации конституционного права свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, передавать и распространять информацию, в силу своего содержания - не способен принять на себя роль основополагающего закона о доступе к информации. То же самое касается Закона Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации», который хотя и декларирует принципы свободы информации, не раскрывает их в полной мере. Таким образом, поскольку действующее законодательство не содержит нормативно-правового акта, регламентирующего все ключевые вопросы доступа к информации, мы рекомендуем предусмотреть их в данном Законопроекте.

В этом контексте не вполне корректно устанавливается сфера действия рассматриваемого Законопроекта. Хотя указано, что он не распространяется на порядок рассмотрения обращений граждан, при этом его отдельные нормы не только касаются такого порядка (например в статье 13 Законопроекта – о размещении информации о порядке обращения граждан в общедоступных местах), но и определяют запрос о предоставлении информации как **обращение** в орган государственной власти и управления (статья 4).

Мы однозначно приветствуем тот факт, что Законопроект распространяется на отношения, связанные с доступом к информации пользователей - **физических лиц без каких-либо ограничений**. Вместе с тем хотелось бы отметить, что наделение правом на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и управления только тех организаций, которые являются **юридическими лицами**, ущемляет права общественных, религиозных организаций, не имеющих статус юридического лица (часть 1 статьи 2, статья 4 Законопроекта).

Важность обеспечения всеобщего доступа к информации подчеркивается в Рекомендациях Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, данных в Кратком изложении предварительных результатов исследования по вопросам доступа к информации. В них говорится, что все государства-участники ОБСЕ *«должны принять законодательство о свободе информации, которое наделяет законным правом всех лиц и организаций требовать и получать информацию от государственных органов, а также тех, кто,*

выполняет государственные функции. Физические лица также должны иметь право на доступ и исправление всех личных сведений о них самих»²¹.

Мы приветствуем тот факт, что информация о деятельности органов государственной власти и управления не содержит каких-либо ограничений **по форме**, в которой она должна быть зафиксирована. Вместе с тем вызывают вопросы ограничения, предусмотренные относительно объекта Законопроекта. Под понятие «информации о деятельности органов государственной власти и управления» согласно статье 4 Законопроекта подпадает только информация, **созданная** органами государственной власти и управления, их территориальными органами или подведомственными организациями в пределах своих полномочий, а также о нормативно-правовых актах, регулирующих (касающихся) их деятельность. При этом очевидно, что государственные органы могут не только создавать информацию, но и получать ее в рамках своих полномочий. Соответственно к информации о деятельности органов государственной власти и управления рекомендуется относить **любую информацию, находящуюся в их распоряжении**, независимо от того, была она ими создана или получена. **Законное право пользователей на поиск, сбор, хранение и распространение** такой информации рекомендуется отразить в статье 19 Законопроекта, где перечисляется перечень прав пользователей. И мы однозначно приветствуем указание в абзаце 2 статьи 6 Законопроекта о том, что информация предоставляется в устной или письменной форме **по желанию пользователя**.

Понятие «органов государственной власти и управления», к которым в соответствии со статьей 4 Законопроекта относятся государственные организации, учрежденные на постоянной основе в соответствии с законодательством, в том числе уполномоченные осуществлять функции исполнительной власти, а также их территориальные органы или подведомственные организации, сужает круг лиц, обязанных предоставлять доступ к информации об их деятельности. В этом контексте мы рекомендуем обратить внимание на положение пункта 2 статьи 2 Орхусской конвенции²², которая, в том числе, относит к государственным органам не только администрацию на национальном, региональном и другом уровне, но и любых физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством. Кроме того, в Законопроекте употребляется термин «территориальные органы», хотя действующая Конституция Республики Узбекистан использует понятие «местные органы власти».

В целом рекомендуется уточнить понятие органов государственной власти и управления (статья 4 Законопроекта) с той позиции, что к ним относятся не только **правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях, но и иные физические и юридические лица** при исполнении ими государственных функций и осуществлении административной власти в соответствии с национальным законодательством.

²¹ Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. Vienna, 30 April 2007. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4. См. текст на англ. яз. по адресу <http://www.osce.org/fom/24892>

²² Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». Принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml

Рекомендации:

- *Рекомендуется предусмотреть в Законопроекте все ключевые вопросы доступа к информации и уточнить место Законопроекта в системе законодательства, призванного регулировать доступ к информации;*
- *Важно закрепить право на поиск, сбор, хранение и распространение информации о деятельности органов государственной власти и управления для всех лиц и организаций без ограничений;*
- *К информации о деятельности органов государственной власти и управления рекомендуется относить любую информацию, находящуюся в их распоряжении;*
- *Рекомендуется расширить понятие «органы государственной власти и управления» с учетом Конституции Республики Узбекистан и международных стандартов о праве на доступ к информации.*

2.2. Ограничение доступа к информации

Вызывает вопросы тот факт, что в Законопроекте не приводится перечень информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством. При этом в других законах Узбекистана о доступе к информации также отсутствует исчерпывающий перечень такой информации. Статья 6 Закона Республики Узбекистан «О принципах и гарантиях свободы информации» указывает только на ту информацию, которая **не может относиться к конфиденциальной**. Мы еще раз подчеркиваем, что отсутствие стержневого закона о праве на доступ к информации размывает те принципы и гарантии этого важнейшего права и может усложнить его реализацию на практике.

Безусловно, государство имеет право устанавливать ограничения на доступ к информации. При этом, как мы уже указали в части 1 настоящего Комментария, такие ограничения рекомендуется узко и точно определять и проверять на соответствие, используя тест, содержащий три критерия, который является признанным в международной практике.

Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам относительно доступа к официальным документам может использоваться как ценный ориентир по рассматриваемым вопросам. В частности, в ней приводится следующий перечень **целей**, которым соответствуют ограничения в предоставлении информации:

- «i. национальной безопасности, обороны и международных отношений,*
- ii. общественной безопасности,*
- iii. профилактики, расследования и судебного преследования уголовной деятельности,*
- iv. неприкосновенности личной жизни и других правомерных частных интересов,*
- v. коммерческих и иных экономических интересов, как частных, так и общественных,*
- vi. равенства сторон в ходе судебного разбирательства,*
- vii. природы,*
- viii. инспекционных, контрольных и наблюдательных функций органов государственной власти,*
- ix. экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства,*

х. конфиденциальности обсуждений в ходе подготовки какого-либо вопроса внутри органа государственной власти либо между такими органами»²³.

В Рекомендациях Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, данных в Кратком изложении предварительных результатов исследования о доступе к информации, указано, что *«общественный интерес в раскрытии информации должен быть учтен в каждом случае. В тех случаях, когда информация может считаться предназначенной для ограниченного круга лиц в силу какого-либо иного закона, законы о свободе информации должны иметь приоритет»²⁴.*

Ограничения права на доступ к информации в любом случае не являются бесспорными, рекомендуется их пересматривать и признавать в установленном порядке чрезмерными, если **общественный интерес преобладает над интересом государства в неразглашении информации**. Например, если существует угроза для жизни людей или окружающей среды, а также в целях предотвращения и пресечения злоупотреблений и коррупции - информацию важно предоставлять, даже если она способна нанести вред. При этом рекомендуется обеспечивать защиту должностных лиц и других государственных служащих, раскрывших информацию о неправомерных действиях (бездействиях) органов государственной власти и управления, равно как и лиц, разгласивших информацию с ограниченным доступом с целью предотвращения негативных последствий, в случае если нанесенный ими вред превосходит вред от негативных последствий из-за нераскрытия такой информации.

Мы также рекомендуем предусмотреть в соответствии с международными стандартами, что в случае запроса на документ, который в соответствии с законодательством содержит сведения не подлежащие общественному распространению и огласке, он не будет отклонен а, **предоставлен** в объеме, исключаящим эти сведения,

Рекомендации:

- *Рекомендуется точно и узко сформулировать закрытый перечень информации с ограниченным доступом в Законопроекте;*
- *Важно предусмотреть, что в доступе к информации не следует отказывать, если преобладает общественный интерес в разглашении такой информации;*
- *Запрашиваемый документ, содержащий информацию с ограниченным доступом, рекомендуется предоставлять в той части, которая не содержит такую информацию.*

2.3. Обеспечение доступа к информации

Мы поддерживаем декларируемый в Законопроекте перечень основных принципов, на основе которых призвано обеспечивать доступ к информации о деятельности органов государственной власти (прозрачность, открытость, актуальность, оперативность,

²³ Рекомендация № Rec (2002)2 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно доступа к официальным документам.

²⁴ Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4.

достоверность, интерактивность информации, соблюдение прав и законных интересов третьих лиц (статья 5 Законопроекта)). Особенно важно, чтобы провозглашение указанных принципов не было номинальным, для чего рекомендуется создать соответствующие **механизмы обеспечения доступа к информации**.

В статье 6 Законопроекта указано, что для реализации принципов предусмотрено принятие комплексных мер по обеспечению доступа к информации о деятельности государственных органов через информационную службу, официальный веб-сайт и другие структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями (абзац 1 статьи 6 Законопроекта). Статья 7 Законопроекта устанавливает неограниченный перечень источников информации о деятельности органов государственной власти и управления, согласно которому таковыми могут являться не только выступления и заявления самих органов, информационная служба, официальный веб-сайт, СМИ, но и другие источники, не запрещенные законодательством.

Мы приветствуем, что Законопроект, перечисляя способы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления, оставляет этот перечень открытым (статья 8 Законопроекта). При этом Законопроект вводит ограничения в отношении круга субъектов, которые имеют право на **обнародование** такой информации. В соответствии со статьей 9 Законопроекта к ним относятся только информационные службы, СМИ, а также **общественные мероприятия**, проводимые органами государственной власти и управления. Отметим, что сами по себе мероприятия не могут осуществлять обнародование информации, поскольку они не являются субъектами. В целом мы рекомендуем уточнить и расширить круг субъектов, которые могут впервые делать информацию доступной для неограниченного круга лиц.

Важно, что статья 8 Законопроекта называет среди способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов управления **обновление информации** через официальный веб-сайт, которая в соответствии со статьей 12 Законопроекта должна датироваться и регулярно обновляться не реже одного раза в неделю. Мы рекомендуем сократить срок, указанный в Законопроекте, в течение которого информация должна быть обнародована или размещена, поскольку недельный срок обновления может негативно повлиять на реализацию принципа оперативности, декларированного в Законопроекте, на практике. Для обеспечения свободного потока информации, а также информирования иностранных граждан о деятельности органов государственной власти и управления Узбекистана мы рекомендуем распространять информацию на официальном веб-сайте не только на государственном, но и на других языках.

Мы приветствуем, что Законопроект предусматривает среди прочих такой способ обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти и управления, как ее размещение в общедоступных местах (статья 8 Законопроекта). Вместе с тем статья 13 Законопроекта, описывающая такой способ, содержит противоречие. Незирая на название «размещение информации о деятельности органов государственной власти и управления **в общедоступных помещениях и местах**», в тексте речь идет только о **помещениях, занимаемых органами государственной власти и управления и иных местах, определенных для этих целей**. Это способно привести к неоправданному сужению круга общедоступных мест, в которых должна размещаться информация о деятельности органов государственной власти и управления. Также мы рекомендуем расширить перечень информации для размещения в общедоступных местах (статья 13 Законопроекта), включив в него сведения о порядке получения информации в ответ на

запрос пользователя с указанием сроков, образца запроса и процедуры обжалования отказа на запрос в предоставлении информации.

Положение, касающееся ознакомления с информацией о деятельности органов государственной власти и управления через информационно-библиотечные и архивные фонды (статьи 14 Законопроекта), хотя и имеет верный посыл, вместе с тем приобретает декларативный характер из-за отсылки к нормам других законов.

Деятельность информационной службы, которую обязан иметь в своей структуре орган государственной власти и управления, регламентируется статьей 10 Законопроекта. Мы с одобрением принимаем те функции, которые возлагаются на информационную службу, в том числе, относительно работы со СМИ. Вместе с тем указание на то, что руководитель информационной службы (пресс-секретарь) несет **персональную ответственность** за распространенную информацию, является чрезмерным. Традиционно в функции пресс-секретаря органа государственной власти и управления, в первую очередь, входит донесение до общественности тех сведений, которые предоставляются ему соответствующим органом. В этой связи мы полагаем, что возложение на пресс-секретаря ответственности в такой формулировке способно трактоваться слишком широко, и может стать инструментом для злоупотреблений в отношении руководителя пресс-службы.

Справедливо установление круга обязанностей органов государственной власти и управления при обеспечении доступа к информации об их деятельности (статья 18 Законопроекта). При этом некоторые формулировки в Законопроекте рекомендуется уточнить. Например, согласно Законопроекту, органы государственной власти и управления обеспечивают информационную открытость деятельности исходя из своих полномочий, организационно-технических **и других условий**. Вероятно, что такая формулировка может стать поводом для злоупотреблений со стороны органов государственной власти и управления, поскольку неясно, что понимается под «другими условиями». Обязанность «предоставления каждому пользователю возможность ознакомления с информацией, затрагивающей его права и законные интересы» также рекомендуется скорректировать с той позиции, что пользователь имеет право получить **любую информацию**, находящуюся в распоряжении органа государственной власти и управления. Тем более, в статье 19 Законопроекта, гарантирующей права пользователей информации о деятельности органов государственной власти и управления, прямо указано, что пользователь имеет право «**не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации** о деятельности органов государственной власти и управления, доступ к которой не ограничен». Целесообразно также возложить на органы государственной власти и управления обязанность **ежегодно отчитываться** о реализации закона, в том числе о количестве полученных и удовлетворенных запросов о предоставлении информации.

Мы однозначно приветствуем наличие в Законопроекте положения об обеспечении доступа пользователей к **открытым** заседаниям органов государственной власти и управления (статья 15 Законопроекта). Вместе с тем неясно, при каких условиях такое заседание может быть объявлено закрытым. Вызывает вопросы положение о том, что органы государственной власти и управления **обеспечивают возможность присутствия** пользователей информации на проводимых ими открытых заседаниях, поскольку в такой формулировке оно не означает обязанность **обеспечить присутствие** на открытых заседаниях **любому желающему**. Порядок участия пользователей на вышеуказанных заседаниях не устанавливается напрямую Законопроектом, а определяется в регламентах проведения открытых заседаний органа государственной власти и управления, при этом в Законопроекте отсутствуют **гарантии и принципы** обеспечения такого участия.

Вызывает вопросы тот факт, что присутствующие на открытом заседании пользователи вправе делать записи, а также проводить фотосъемку, аудио- и видеозапись, при условии, что это не мешает проведению данного заседания. Неясно, как осуществление аудиозаписи вообще может помешать проведению открытого заседания, и не установлено, кто и на каком основании определяет, что проведение фото- или видеозаписи препятствует ходу заседания.

Рекомендуется закрепить обязанность со стороны органов государственной власти и управления предоставлять пользователям (вне зависимости от того, присутствовали они на заседании или нет) для ознакомления протоколы открытых заседаний коллегиального органа, предусматривающую возможность делать из них выписки и снимать копии.

Рекомендации:

- *Рекомендуется скорректировать формулировки относительно субъектов, осуществляющих обнародование информации, и расширить круг таких субъектов;*
- *Рекомендуется уточнить круг общедоступных мест, в которых должна размещаться информация о деятельности органов государственной власти и управления, и предусмотреть, что она включает сведения, необходимые для подачи запроса в предоставлении информации;*
- *Положение о том, что руководитель информационной службы (пресс-секретарь) несет персональную ответственность за распространённую информацию, является чрезмерным;*
- *Рекомендуется скорректировать круг обязанностей органов государственной власти и управления в соответствии с вышеизложенным;*
- *Важно предусмотреть конкретные условия, при которых заседание органа государственной власти и управления может быть объявлено закрытым.*

2.4. Обеспечение доступа журналистов к информации о деятельности органа государственной власти и управления

Мы приветствуем наличие в Законопроекте положений об **аккредитации** (статья 11 Законопроекта), предоставляемой журналистам в целях обеспечения их права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и управления. Вместе с тем в абзаце 3 статьи 11 Законопроекта предусматривается возможность аккредитации не для всех журналистов, а именно для **СМИ и их представителей** путем регистрации на основании обращения редакции в соответствующий орган. Таким образом устанавливается ограничение, по которому журналист должен состоять в трудовых отношениях со СМИ, что ограничивает право на свободу выражения журналистов-фрилансеров. Те же рекомендации применимы к положению абзаца 6 статьи 16 Законопроекта о **запросе СМИ** в предоставлении информации или **об организации интервью с должностными лицами**. Рекомендуется предусмотреть, что обращение с запросом или о проведении интервью может быть отправлено в орган государственной власти и управления **журналистом, не состоящим в трудовых отношениях со СМИ**, например, журналистом-фрилансером. Кроме того, мы полагаем, что пятидневный срок, отведенный Законопроектом для рассмотрения таких запросов, может существенно затруднить работу журналистов, поскольку оперативность и своевременность получения и

распространения общественно важной информации играют важную роль в их профессиональной деятельности. Пространная формулировка «**рассмотрение запроса**» журналиста, к сожалению, не включает в себе обязанность предоставления информации или организации интервью по такому запросу. Неясно, что понимается в Законопроекте под процедурой **регистрации** журналистов.

Важно, что порядок аккредитации при органе государственной власти не регламентируется Законопроектом напрямую. Его положения отсылают по этому вопросу к другим нормативно-правовым актам, что требует пояснения. В целом отсутствие в Законопроекте каких либо **сроков аккредитации, порядка ее предоставления и механизма обжалования отказа** в ее предоставлении отрицательно влияет на реализацию принципов прозрачности и открытости, гарантированные рассматриваемым документом и иными действующими законами Республики Узбекистан о доступе к информации. Мы считаем, что такая ситуация может усложнить процесс аккредитации журналистов, в то время как международные стандарты исходят из того, что она используется для облегчения работы журналиста.

Мы рекомендуем обратить внимание на специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации журналистов в регионе ОБСЕ, в котором указано:

«Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том, разрешить или нет конкретному журналисту посещать публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контроля содержания репортажей, содержащих критику»²⁵.

Справедливо, что в Законопроекте предусмотрен широкий круг прав аккредитованных журналистов, в том числе, такое важное право заблаговременно получать информацию о предстоящих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях. Однако положение о праве посещать здания (помещения) и объекты аккредитующего органа в порядке, установленном аккредитующим органом, которое требует наличие у журналиста **соответствующего удостоверения (пропуска)**, ограничивает право журналиста на доступ к информации, поскольку в данном случае неясно о каком удостоверении или пропуске идет речь. Журналист пользуется правами и обязанностями в силу своего профессионального статуса, а не в силу наличия у него журналистского удостоверения. Если речь идет о пропуске в здание, то рекомендуется предусмотреть обязанность со стороны аккредитующего органа обеспечить журналиста таким пропуском в случае его необходимости. Из смысла статьи 11 Законопроекта вытекает, что журналисты не имеют права посещать закрытые мероприятия и знакомиться с материалами таких мероприятий. Мы хотели бы еще раз подчеркнуть, что решение об ограничении доступа к той или иной информации (мероприятию) рекомендуется принимать с учетом критериев, изложенных нами в части 1 Комментария, при условии, что ограничения соразмерны цели и необходимы в демократическом обществе. Положение о том, что аккредитованные журналисты вправе пользоваться технической аппаратурой, необходимой для проведения аудио-, видео- или киносъемки, звукозаписи, а также средствами компьютерной техники, **исключительно в целях освещения деятельности аккредитующего органа**, также может стать почвой для злоупотреблений в отношении журналистов. Очевидно, что журналист аккредитуется для осуществления своих профессиональных обязанностей, в

²⁵ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в регионе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. См. текст на рус. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 7.

число которых входит и освещение деятельности аккредитующего органа. Однако круг профессиональных целей журналиста, которые определяют необходимость его доступа к информации, этим не ограничивается.

Рекомендации:

- *Рекомендуется гарантировать право на поиск, сбор, хранение и распространение информации о деятельности органов государственной власти и управления всем журналистам без ограничений и устранить ограничение в отношении журналистов-фрилансеров.*
- *Рекомендуется закрепить прозрачные и плюралистичные принципы и гарантии аккредитации и обеспечить механизм их реализации.*
- *Рекомендуется предусмотреть обязанность предоставления журналистам информации и организации интервью с должностными лицами по журналистскому запросу в более короткие сроки.*
- *Рекомендуется устранить ограничения для журналистов, связанных с необходимостью иметь удостоверение (пропуск), а также рекомендуется не ограничивать их право пользоваться технической аппаратурой, необходимой для проведения аудио-, видео- или киносъемки, звукозаписи, а также средствами компьютерной техники.*

2.5. Запрос о предоставлении информации

Порядку предоставления информации по запросу пользователя и основаниям отказа в нем посвящены статьи 16-17 Законопроекта.

Справедливо, что Законопроект предусматривает возможность для пользователя обращаться в орган государственной власти и управления с запросом как непосредственно, так и через своего представителя. Отсутствуют ограничения в отношении **сведений о пользователе, запрашивающем информацию**. Единственная информация, необходимая для ответа на запрос – Ф.И.О., адрес и подпись пользователя (для юридического лица его реквизиты), содержание запрашиваемой информации. Действительно, для получения ответа или уточнения информации пользователь вправе указать номер телефона или факса либо адрес электронной почты.

Мы приветствуем тот факт, что подготовка и отправка ответов на запросы пользователей органами государственной власти и управления осуществляется **бесплатно** (абзац 10 статьи 16 Законопроекта). Тем не менее, формулировка «подготовка и отправка ответов» не позволяет сделать однозначный вывод о том, что **информация** по запросу органами государственной власти и управления также **предоставляется** бесплатно. Конечно, в случае необходимости копирования или печати страниц большого объема (больше, чем 10 страниц) может быть предусмотрена обязанность пользователя возместить фактические затраты. Обладатели информации вправе освободить от возмещения фактических затрат на копирование и печать социально уязвимые категории населения при наличии соответствующих документов. Однако если Законопроект намерен регламентировать, что предоставление пользователям информации о деятельности органов государственной

власти и управления, осуществляется бесплатно, то это рекомендуется точно и четко сформулировать в Законопроекте.

Законопроект устанавливает **15-дневный срок** для рассмотрения запроса о предоставлении информации **со дня его регистрации** (абзац 5 статьи 16 Законопроекта), а также **5-дневный срок со дня регистрации запроса** для уведомления пользователя о том, что предоставление запрашиваемой информации не относится к компетенции данного органа государственной власти и управления, в том числе для перенаправления запроса в компетентный орган (абзацы 8-9 статьи 16 Законопроекта). В целом указанные сроки можно было бы считать удовлетворительными, если бы не их зависимость от даты регистрации запроса. Поскольку в Законопроекте не указано, в какой срок орган государственной власти обязан регистрировать запросы пользователей, получается, что указанные сроки начинают течь с произвольной даты. В этой связи рекомендуется заменить формулировку «со дня регистрации» на фразу «со дня получения запроса». Также целесообразно предусмотреть не только обязанность со стороны органа государственной власти и управления «рассмотреть запрос», но и **предоставить по нему запрашиваемую информацию** в указанный 15-тидневный срок.

Рекомендуется закрепить обязанность предоставления информации в более короткие сроки в исключительных обстоятельствах. Например, если пользователь запрашивает информацию, связанную с угрозой жизни, здоровья или безопасности человека или общества, рекомендуется, чтобы она предоставлялась органами государственной власти и управления **в течение 48 часов**.

Статья 17 Законопроекта регламентирует основания отказа в предоставлении информации по запросу. Большинство из этих оснований уже подвергались критике в настоящем комментарии. Например, такую причину, как наличие запрашиваемых сведений «в частях документов, которые на основании действующего законодательства отнесены к категории информации с ограниченным доступом», рекомендуется применять с той оговоркой, что **документы рекомендуется предоставлять пользователю в той части, в которой они не содержат информацию с ограниченным доступом**.

Ограничение, связанное с отказом в предоставлении информации, если запрашиваемые сведения (которые при этом не относятся к информации с ограниченным доступом) касаются прав, свобод и законных интересов лиц, широко сформулировано и является чрезмерным.

Мы еще раз хотели бы обратить внимание, что отказ в предоставлении информации рекомендуется не считать правомерным, если общественный интерес имеет безусловный приоритет над сохранением какой-либо информации в тайне.

Совершенно справедливо установление обязанности включать в уведомление об отказе в предоставлении информации по запросу мотивировку с указанием конкретных оснований такого отказа (в противном случае невозможно установить, был ли отказ правомерным), а также способов и порядка обжалования отказа в предоставлении информации (статья 17 Законопроекта). Вместе с тем мы полагаем, что для реализации механизма обжалования отказа в предоставлении информации целесообразно предусмотреть **справедливые гарантии, способы и порядок обжалования** напрямую в Законопроекте. Поскольку их установление в индивидуальном – иначе говоря - произвольном порядке может стать инструментом злоупотреблений со стороны органов государственной власти и управления, а также должностных лиц, неправоммерно отказывающих в предоставлении информации. И хотя Законопроект устанавливает оперативный пятидневный срок для

уведомления пользователя об отказе в предоставлении запрашиваемой информации, не указано, с какого момента начинается отсчет данного срока.

Статья 23 Законопроекта предусматривает обжалование действий или бездействий органов государственной власти и управления, должностных лиц, ущемляющих права пользователей на получение информации, в вышестоящих органах и в суде. Вместе с тем вызывают вопросы отсылки в чрезмерном количестве на другие законы в положениях, касающихся контроля, разрешения споров и ответственности за нарушения законодательства об открытости деятельности органов государственной власти (статьи 20-22 Законопроекта). Фактически поставленная в статье 1 Законопроекта задача о **повышении ответственности** органов государственной власти и управления за принимаемые решения, остается декларативной. В этом контексте хотелось бы напомнить о содержании статьи 2 Конституции Республики Узбекистан: «Государство выражает волю народа, служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами».

В «Пособии по вопросам законного получения информации»²⁶ помимо внутреннего (административного) и судебного обжалования отказа в предоставлении информации о деятельности государственных органов описываются еще два возможных способа: 1) в комиссию/комиссару по вопросам информации, являющиеся «специализированными органами, задача которых состоит в защите права общества на информацию»²⁷ и существующими в некоторых странах-участницах ОБСЕ; 2) Омбудсмену, который может не только выполнять функцию защиты прав граждан в их взаимодействии с государственными органами, но и принимать от них жалобы, связанные с запросами о доступе к информации.

В Рекомендациях Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, сформулированных в кратком изложении предварительных результатов исследования о доступе к информации в регионе ОБСЕ, указано, что «для установления каждого отказа в предоставлении информации должен существовать соответствующий механизм. При этом необходимо участие независимого надзорного органа, такого как Омбудсмен или Комиссия, которая исследует суть отказа и принимает обоснованное решение»²⁸.

В компетенции Комиссии по информации может входить широкий набор функций, в том числе осуществление независимого контроля за деятельностью органов государственной власти и управления в отношении права на доступ к информации об их деятельности. Мы рекомендуем предусмотреть в Законопроекте создание такого органа, включающего описание его полномочий и процедуру обжалования отказов в такой орган. Также рекомендуется установить обязанность такого органа отчитываться о процессе реализации права на доступ к информации.

²⁶ Пособие по вопросам законного получения информации. Краткая версия руководства для журналистов по вопросам доступа к правительственной информации. Подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/67867>

²⁷ Там же.

²⁸ Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. Vienna, 30 April 2007. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4.

Рекомендации:

- *Рекомендуется уточнить обязанность в указанные сроки не только рассмотреть запрос пользователя, но и предоставить по нему запрашиваемую информацию;*
- *В соответствии с вышеизложенным важно уточнить сроки предоставления информации по запросу и установить случаи предоставления информации органами государственной власти и управления в течение 48 часов;*
- *Рекомендуется закрепить гарантии, способы и порядок обжалования в Законопроекте;*
- *Рекомендуется предусмотреть в Законопроекте создание независимого органа, осуществляющего контроль за деятельностью органов государственной власти и управления в отношении права на доступ к информации, определить его полномочия, гарантии и принципы, форму отчетности и процедуру обжалования пользователями отказов в предоставлении информации;*
- *Рекомендуется предусмотреть реальный механизм, повышающий ответственность органов государственной власти и управления за принимаемые решения.*