



ИССЛЕДОВАНИЕ

Доступ СМИ к информации
в Республике Молдова:
проблемы и перспективы

Кишинэу 2014

Это исследование содержит анализ текущего положения масс-медиа относительно доступа к информации, оценивает правовое поле Республики Молдова с точки зрения удачных практик доступа к информации, применяющихся в Европейском союзе. Кроме того, эксперты выдвигают ряд рекомендаций относительно оптимизации в медийной сфере, которые улучшат ситуацию относительно доступа СМИ к информации, представляющей общественный интерес.

Авторы: Думитру Лазур, Виталие Зама



Исследование подготовлено экспертами ЦНЖ в рамках проекта «Укрепление правового поля в области масс-медиа в Республике Молдова», осуществляемого ЦНЖ при финансовой поддержке Civil Rights Defenders, Швеция. Выраженные в этом исследовании мнения принадлежат ЦНЖ, и доноры за них ответственности не несут.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	
Глава 1. Современное положение дел в области применения Закона о доступе к информации	4
1.1. Аспекты соблюдения сроков удовлетворения заявок о доступе к информации	7
1.2. Отказ в доступе к информации	9
1.3. Тестирование министерств и центральных органов публичной власти	12
Глава 2. Оценка законодательной базы в сопоставлении с принятыми нормами доступа к информации	15
2.1. Законодательство и практика Совета Европы относительно доступа к информации	15
2.1.1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод	15
2.1.2. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам	17
2.2. Доступ к информации в Европейском Союзе	18
2.3. Национальная судебная практика в отношении доступа к информации	19
Глава 3. Рекомендации по оптимизации законодательной базы Республики Молдова	24
Приложения	30

Введение

Цель исследования «Доступ СМИ к информации в Республике Молдова: проблемы и перспективы» заключается в анализе сегодняшней ситуации относительно доступа к информации, оценке законодательной базы Молдовы в сравнении с принятыми нормами доступа к информации в Европейском Союзе и изучении возможных механизмов обеспечения доступа к информации.

При работе над исследованием использовались методы как количественного, так и качественного анализа:

- Анализ содержания 46 заявок о доступе к информации от восьми представителей молдавских СМИ и организаций прессы за период 2012–2013 гг., а также полученных ими ответов, с учетом определенных критериев эффективности;
- Тестирование министерств и центральных органов публичной власти относительно соблюдения положений Закона о доступе к информации (заявки о доступе к информации были направлены в адрес 30 государственных органов);
- Собеседования с директорами/главными редакторами СМИ и организаций прессы;
- Анализ действующего национального законодательства, международных стандартов в области доступа к информации, а также специализированных исследований и т.п.

Анализ ответов, полученных от государственных органов, выявил ряд недостатков в применении Закона о доступе к информации.

Во-первых, было установлено, что значительное число учреждений (до 33%) нарушает сроки удовлетворения заявок о доступе к информации. Ни в одном из проанализированных случаев заявитель не был проинформирован о продлении срока предоставления информации и о причинах этого за пять дней до истечения исходного срока, как то предусматривается действующим законодательством. Кроме того, 3% проанализированных заявлений остались без ответа государственных органов.

Во-вторых, представители СМИ и организации прессы получили от государственных органов отказы в предоставлении информации на 15% запросов. Однако ни одно учреждение в своем ответе не объяснило процедуру обжалования отказа, в том числе срок исковой давности.

В то же время исследование показывает, что только 14% заявок о доступе к информации, полученных государственными учреждениями, были отправлены СМИ. Директоры/главные редакторы СМИ объясняют относительно небольшое число заявок о доступе к официальной информации от СМИ следующими явлениями: i) развитие за последние четыре года процесса открытия правительственных данных публичного характера на официальных сайтах и на портале правительственных данных публичного характера date.gov.md; ii) улучшение взаимоотношений со СМИ между представителями пресс-служб министерств и местной администрации.

В итоге, авторы исследования предлагают рекомендации для оптимизации законодательной базы Республики Молдова. Речь идет о следующем:

- Изменение порядка регистрации заявок о доступе к информации, то есть их запись в отдельные регистры;

- Сокращение сроков официального ответа на запросы информации, представляющей общественный интерес, с 15 рабочих дней до 10 и менее календарных дней;
- Ужесточение наказания за несоблюдение положений Закона о доступе к информации;
- Четкое определение принципов коммерческой тайны и государственной тайны в Законе о доступе к информации;
- Обеспечение единого и правильного применения Закона о доступе к информации;
- Разработка руководства для государственных служащих по единому и правильному применению Закона о доступе к информации.

Глава 1. Современное положение дел в области применения Закона о доступе к информации

Право граждан запрашивать и получать информацию, представляющую общественный интерес, гарантируется Конституцией Республики Молдова («Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено»¹). В мае 2000 года вступил в силу Закон о доступе к информации, предоставивший необходимые правовые инструменты для осуществления права на информацию.

Закон о доступе к информации устанавливает принципы доступа к официальной информации для обеспечения недискриминационных, соразмерных и справедливых условий повторного использования официальной информации. Закон определяет понятие «официальная информация», признавая, что «официальной считается информация, находящаяся в ведении и распоряжении поставщиков информации, составленная, отобранная, обработанная, систематизированная и/или утвержденная официальными органами, лицами, а также предоставленная в их распоряжение в соответствии с законом иными субъектами права»².

Внедрение Закона о доступе к информации проходило сложно, особенно в первое десятилетие после его принятия. Государственные органы отвечали на заявки о доступе к информации с задержками и в неполном объеме. Кроме того, журналисты ждали как минимум 15 рабочих дней ответы на свои запросы о доступе к официальной информации, поскольку государственные органы зачастую неверно применяли положения Закона о подаче петиций в процессе рассмотрения подобных заявлений.

02.04.2007 Пленум Высшей судебной палаты принял постановление о рассмотрении дел о доступе к официальной информации, в котором разъясняется, что право свободного доступа к официальной информации является особой разновидностью права на подачу петиций – факт, вытекающий из положений ст. 8 (4) Закона о подаче петиций. Пятнадцатидневный срок предоставления информации, предусмотренный ст. 16 Закона, вдвое меньше срока, предусмотренного ст. 8 Закона о подаче петиций и ст. 7 Закона об административном суде. Таким образом, следует применять пятнадцатидневный срок³.

Быстрое развитие интернета в 2000-е годы в Молдове способствовало появлению большого числа сайтов. Государственные органы этот процесс также не обошел стороной. В первой половине 2000-х в интернете появились первые официальные сайты министерств и государственных учреждений. Постановлением № 668 от 19 июня 2006 года Правительство утвердило Положение о порядке размещения информации на официальных страницах органов публичного управления в сети интернет, которое предусматривает, что «органы публичного управления обязаны иметь собственную

¹ Конституция Республики Молдова, ст. 34 (1).

² Закон № 982-XIV от 11 мая 2000 о доступе к информации, ст. 6.

³ Постановление №1 Пленума Высшей судебной палаты о рассмотрении дел о доступе к официальной информации, опубликовано в Бюллетене Высшей судебной палаты Республики Молдова, 2007 г., № 5.

официальную веб-страницу в сети интернет с целью размещения информации о своей деятельности»⁴.

В годы, последовавшие за принятием данного постановления, министерства, центральные органы управления и прочие государственные органы и учреждения использовали свои веб-страницы для открытия и распространения официальной информации, избавляя таким образом граждан, и в частности журналистов, от бремени запроса статистической или прочей информации посредством официальных писем. Сегодня на большинстве официальных сайтов опубликованы отчеты о деятельности соответствующих учреждений, статистическая информация и т.п., а некоторые из них содержат базы данных или реестры с бесплатным доступом для граждан.

Постановлением № 188 от 03.04.2012⁵ Правительство приняло решение о том, чтобы официальные страницы органов публичного управления в сети интернет функционировали согласно единым правилам. Положение об официальных страницах органов публичного управления в сети интернет включает перечень данных, которые органы публичного управления, в зависимости от своей специфики, обязаны размещать на своих веб-страницах⁶ для обеспечения прозрачности в деятельности государственных органов и доступа к информации, представляющей общественный интерес.

Новый дизайн и структура официальных страниц органов публичного управления упрощает доступ общественности к открытым данным благодаря возможностям сортировки опубликованных пакетов данных. «Тем не менее, для улучшения доступности открытых данных рекомендуется публиковать их в рубрике «публичные данные» или «публичная информация» или «открытые данные» на первой странице, делая их доступными с одного нажатия кнопки мышки».⁷

Распоряжением № 43 от 29 апреля 2011 года Правительство Молдовы запустило портал правительственных данных публичного характера www.date.gov.md «для обеспечения прозрачности процесса принятия решений и участия граждан в акте государственного управления, а также доступа граждан и деловой среды к правительственным данным публичного характера»⁸. Центр электронного управления (ЦЭУ) был назначен ответственным за координирование развития и обслуживание портала. Запустив портал date.gov.md, Республика Молдова присоединилась к глобальному движению «Доступ к правительственным данным публичного характера», став 16-й страной в мире, учредившей единую службу открытых данных, имеющих в распоряжении государственных учреждений. ЦЭУ поставил перед собой задачу собрать на одной веб-платформе пакеты открытых данных публичного характера, которые государственные учреждения публикуют более или менее регулярно на своих сайтах.

⁴ Постановление Правительства № 668 от 19 июня 2006 об официальных страницах органов публичного управления в сети интернет, ст. 3 Положения о порядке размещения информации на официальных страницах органов публичного управления в сети интернет

⁵ Постановление Правительства № 188 от 03.04.2012 об официальных страницах органов публичного управления в сети интернет.

⁶ Положение об официальных страницах органов публичного управления в сети интернет, ст. 15.

⁷ Доклад «Оценка процесса открытия правительственных данных публичного характера в 2012 году» // „Evaluarea procesului de deschidere a datelor guvernamentale cu caracter public în anul 2012”, CJI, Chişinău, 2013.

⁸ Распоряжение Правительства № 43 от 29.04.2011.

Доклад «Оценка процесса открытия правительственных данных публичного характера в 2012 году», подготовленный ЦНЖ в 2013 году, показывает, что 14% журналистов и представителей гражданского общества находят официальную информацию, опубликованную на сайтах государственных органов очень полезной, 61% – полезной, и лишь 25% – малопригодной. Следовательно, опрос подчеркивает, что государственным органам и учреждениям по большей части удастся публиковать на своих официальных сайтах пакеты данных, содержание которых нужно и полезно журналистам и экспертам .

Такой же доклад, реализованный ЦНЖ по итогам 2013 года, показывает, что 9% журналистов и представителей гражданского общества находят данные публичного характера на портале date.gov.md очень полезными при работе над темами, представляющими общественный интерес, 71% – полезными, и 20% – малопригодными. Однако на вопрос о том, использовали ли они когда-либо данные с портала date.gov.md при работе над статьями, исследованиями и т.п., 53% журналистов и экспертов активистов ответили отрицательно⁹.

По мнению авторов доклада, date.gov.md не очень популярен по следующим причинам: i) несоблюдение принципа единой службы значительным числом министерств и центральных органов публичной власти в процессе открытия данных, что делает портал бесполезным для лиц, интересующихся деятельностью учреждений, отстающих в открытии данных через портал; ii) ограниченные возможности сортировки открытых данных по типу документа, сфере деятельности учреждения или году; iii) отсутствие данных за предыдущие годы и обновленной и полной информации; iv) несоблюдение единого формата публикации данных, что осложняет доступ к ним.

26 декабря 2012 года Парламент принял Закон № 305 о повторном использовании информации публичного сектора (опубликованный в «Monitorul Oficial» 29 марта 2013 года). Целью данного Закона является облегчение повторного использования документов, которые находятся в ведении публичных органов и учреждений, создавших их в процессе своей публичной деятельности, и которые впоследствии могут быть использованы в коммерческих или некоммерческих целях. Закон предусматривает, что все государственные органы и учреждения обязаны составлять списки документов для повторного использования посредством электронных средств, в формате, поддающемся обработке, и назначать ответственного за составление списков и каталогов документов для повторного использования, а также за их размещение на сайте государственного органа или учреждения и на едином правительственном портале открытых данных¹⁰. Следовательно, с 29 марта 2013 года государственные органы и учреждения обязаны по закону открывать данные публичного характера на портале date.gov.md и на собственных сайтах.

Решение предусматривает, что в течение 90 дней с момента вступления в силу методологических норм центральные органы управления должны составить список публичных документов, включая структурированные данные, находящиеся в их ведении и предназначенные для повторного использования, и опубликовать эти документы и данные на собственных сайтах и, соответственно, на едином правительственном портале

⁹ Доклад «Оценка процесса открытия правительственных данных публичного характера в 2013 году» // „Evaluarea procesului de deschidere a datelor guvernamentale cu caracter public în anul 2013”, CJI, Chişinău, 2014.

¹⁰ Закон № 305 от 26.12.2012 о повторном использовании информации публичного сектора.

открытых данных, согласно внутренним планам деятельности. Таким образом, до середины февраля 2014 года государственные учреждения должны были принять решение о том, какие пакеты данных они предложат общественности в будущем.

Авторы доклада «Оценка процесса открытия правительственных данных публичного характера в 2013 году» утверждают, что принятие закона не особо подтолкнуло процесс открытия публичной информации во второй половине 2013 года. Одной из причин могло быть принятие с задержкой, 8 ноября 2013 года, Методологических норм по применению Закона № 305 от 26 декабря 2012 года о повторном использовании информации публичного сектора¹¹.

В «Докладе о ситуации в СМИ Республики Молдова в 2012 году», подготовленном ЦНЖ, говорится, что в 2012 году было зарегистрировано несколько случаев нарушения прав журналистов, но их намного меньше, чем в предыдущие годы, и они не настолько серьезны. Большинство случаев связано с отказом журналистам в доступе на мероприятия, представляющие общественный интерес. Авторы, однако, не представили ни одного случая отказа в доступе к официальной информации в контексте ст. 19 Закона о доступе к информации¹².

Авторы доклада «Мониторинг свободы прессы в странах Восточного партнерства» (март–июнь 2013 года) отметили, что Закон о доступе к информации, принятый еще в 2000 году, а также недавние законодательные поправки, указанные выше, позволили международным организациям в области СМИ, на фоне улучшений в применении действующего законодательства, изменить статус молдавской прессы с «не свободной» в 2009 году на «частично свободную» в последующие годы¹³.

Кроме того, «Барометр общественного мнения» (апрель 2013) показывает, что мнение граждан о доступе к информации скорее положительно. 53% респондентов согласились с тем, что у обычных граждан есть свободный доступ к информации. Треть населения считает, что доступ к информации ограничен, и 5% считают, что не имеют доступа к информации¹⁴.

Чтобы оценить функциональность Закона о доступе к информации, мы проанализировали 46 заявлений о доступе к информации от восьми молдавских журналистов и организаций СМИ за период 2012–2013 гг., а также полученные ими ответы на основании следующих критериев: сроки удовлетворения заявок о доступе к информации, качество ответов на запросы и обоснованность отказов в предоставлении информации.

1.1. Аспекты соблюдения сроков удовлетворения заявлений о доступе к информации

Согласно ст. 16 Закона о доступе к информации, запрашиваемые информация и документы предоставляются заявителю с момента, когда они готовы к предоставлению, однако **не позднее 15 рабочих дней со дня регистрации заявки** о доступе к информации.

¹¹ Постановление Правительства № 886 от 08.11.2013 об утверждении Методологических норм по применению Закона № 305 от 26 декабря 2012 года о повторном использовании информации публичного сектора.

¹² «Доклад о ситуации в СМИ Республики Молдова в 2012 году», ЦНЖ, Кишинэу, 2013.

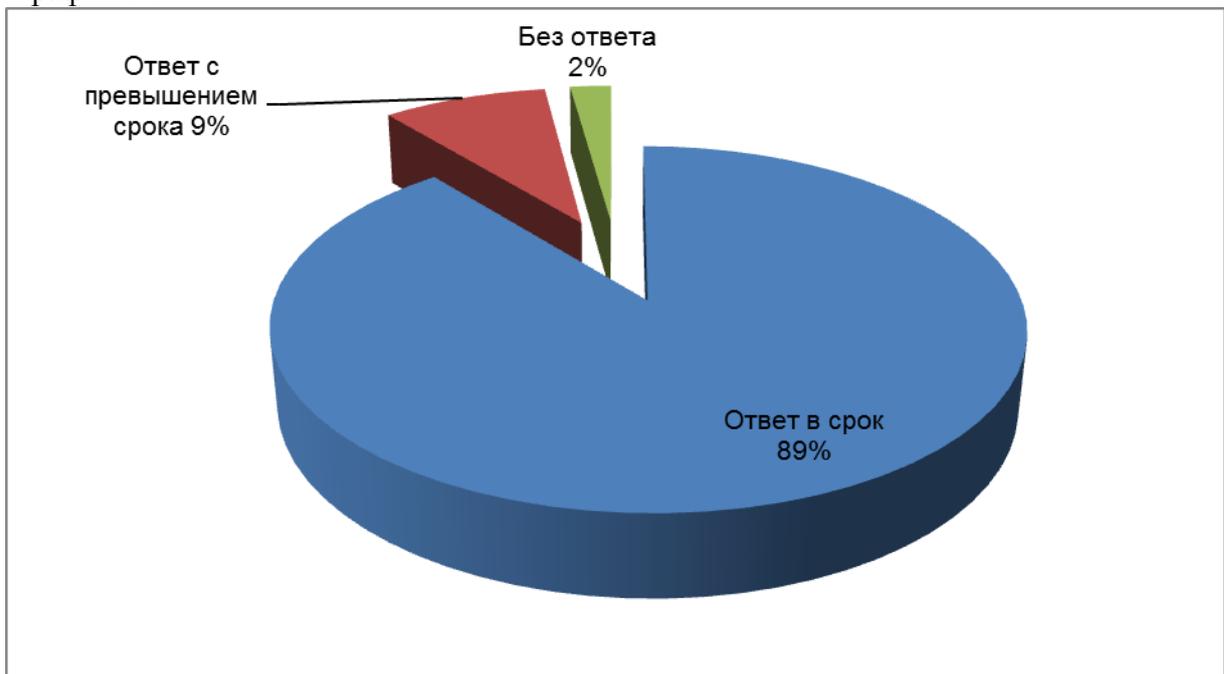
¹³ Доклад «Мониторинг свободы прессы в странах Восточного партнерства» (март–июнь 2013 года), ЦНЖ, Кишинэу, 2013.

¹⁴ «Барометр общественного мнения» (апрель 2013), ЦНЖ, Кишинэу, 2013.

Срок предоставления информации, документа может быть продлен на пять рабочих дней руководителем публичного учреждения в случае, если: а) заявление касается очень большого объема информации, требующей отбора; б) необходимы дополнительные консультации для удовлетворения заявления. Заявитель должен быть проинформирован о продлении срока предоставления информации и о причинах его продления за пять дней до истечения исходного срока.

Чтобы определить, соблюдают ли государственные учреждения сроки удовлетворения заявок о доступе к информации, мы проанализировали 46 подобных заявлений от восьми молдавских журналистов и организаций СМИ за период 2012–2013 гг. Анализ ответов на заявки о доступе к информации показал, что большинство государственных учреждений (89%) соблюдают сроки удовлетворения запросов. Самый быстрый ответ на письменное заявление о доступе к информации предоставила Государственная регистрационная палата – за 3 рабочих дня. В среднем, однако, СМИ получали ответы на свои заявления в течение десяти рабочих дней. На 9% заявок государственные органы ответили с задержкой, и 2% заявок остались без ответа (см. *График 1.1*).

График 1.1



В трех случаях сроки удовлетворения заявлений о доступе к информации нарушил Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (ныне – Национальный центр по борьбе с коррупцией). 17.05.2012 **Центр журналистских расследований** запросил информацию об уголовном деле, открытом ЦБЭПК, и получил ответ 22.06.2012, т.е. спустя **27 рабочих дней**. 21.05.2012 **Центр журналистских расследований** запросил у ЦБЭПК информацию о другом уголовном деле и получил ответ 22.06.2012, т.е. спустя **25 рабочих дней**. 29.05.2012 **Центр журналистских расследований** запросил у ЦБЭПК информацию о принятии решения по уголовному делу и получил ответ 26.06.2012, т.е. спустя **21 рабочий день**. Следует отметить, что в рамках данного исследования мы проанализировали восемь ответов ЦБЭПК (НЦБК), и сроки удовлетворения заявок о доступе к информации были нарушены в трех случаях.

Четвертый случай нарушения сроков удовлетворения заявок о доступе к информации касается Антиторрупционной прокуратуры. 13.11.2012 **Центр журналистских расследований** запросил информацию о результатах рассмотрения сообщения Министерства юстиции о предположительно незаконных действиях некоторых судей. Антиторрупционная прокуратура ответила 26.12.2012, т.е. спустя **32 рабочих дня**.

Ни в одном из вышеуказанных четырех случаев заявители не были проинформированы о продлении срока предоставления информации и о его причинах за пять дней до истечения исходного срока.

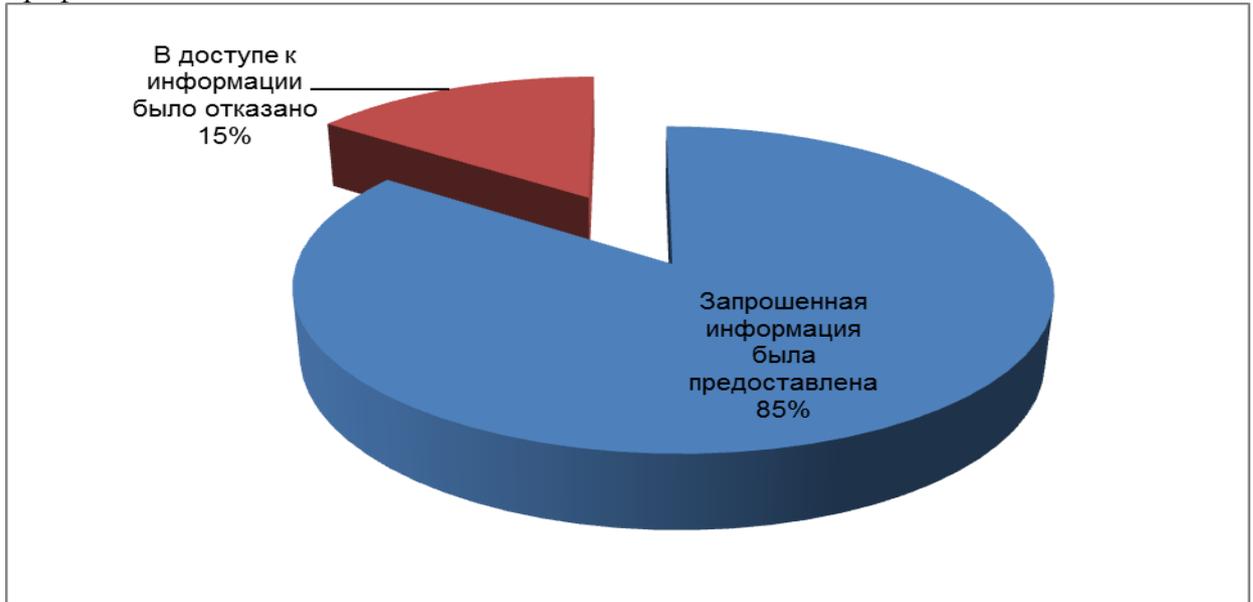
Практика показывает, что заявки о доступе к информации иногда неверно рассматриваются в течение 30 дней – срок, предусмотренный для рассмотрения петиций в соответствии с Законом № 190 от 19.07.1994 о подаче петиций. Можно предположить, что чиновники, отвечавшие на запросы Центра журналистских расследований, по незнанию применяли положения Закона о подаче петиций.

В ходе анализа мы выявили случай, когда государственное учреждение не ответило на письменное заявление СМИ. 04.09.2012 газета **«Панорама»** запросила у Министерства транспорта и дорожной инфраструктуры копии документов (свидетельств), подтверждающих регистрацию и последующее исключение из «Государственного регистра судов» 12 иранских морских судов в августе 2012 года. Редакция не получила ответ на запрос. В телефонных беседах с представителями министерства редакции сообщили, что ответ придет в ближайшем будущем, но заявление о доступе к информации так и не было удовлетворено.

1.2. Отказ в доступе к информации

Другой проанализированный аспект касается качества ответов на запросы и обоснованности отказов в предоставлении информации. Большинство государственных учреждений (85%) предоставили информацию, запрошенную СМИ, и полученные ответы были в основном полными. Журналисты, которых мы опросили при работе над данным исследованием, заявили, что иногда запрошенная информация не была подробной и предоставлялась без указания конкретных случаев. На 15% заявлений журналисты и организации СМИ получили от государственных органов отказы в предоставлении информации (см. *График 1.2*).

График 1.2



В сентябре 2013 года телеканал «**Jurnal TV**» запросил у Президентуры информацию о заседании, состоявшемся 7 апреля 2012 года при участии президента Николае Тимофти, председателя Высшей судебной палаты Михая Поалелунжъ, председателя Конституционного суда Александру Тэнасе, бывшего премьера Влада Филата и адвоката Виктора Берлинского в государственной резиденции в Кондрице. В своем ответе телеканалу Президентура указала, что *«запрашиваемая информация не является официальной, следовательно, она не может быть предоставлена редакции»*.

20.02.2013 газета «**Панорама**» запросила у Таможенной службы полную информацию обо всех импортно-экспортных операциях, осуществленных семью оффшорными компаниями или при их посредничестве через таможи Республики Молдова, включая тип, объем транзакций, партнера/получателя товаров, и т.п., за период 2005–2013 гг. Таможенная служба ответила, что *«запрошенная информация не может быть предоставлена, поскольку она считается конфиденциальной и охраняется Законом о коммерческой тайне, согласно которому данные о конкретной экономической операции или о конкретном хозяйствующем субъекте считаются конфиденциальными и не могут передаваться третьим лицам или другим государственным органам без разрешения заявителя, за исключением случаев, предусмотренных законодательством»*.

04.06.2012 журналист **Руслан Михайлевский** обратился в муниципальное предприятие «Termogaz-Bălți» с запросом о предоставлении некоторой официальной информации. 15.06.2012 предприятие отказалось предоставить информацию, мотивируя свой отказ тем, что данная информация не является предметом Закона о доступе к информации и что она является коммерческой тайной. Предприятие также указало на то, что Руслан Михайлевский является физическим лицом и не попадает под действие Закона о доступе к информации. Журналист подал иск против МП «Termogaz-Bălți», и 02.05.2013 Высшая судебная палата обязала предприятие незамедлительно предоставить запрашиваемую информацию.

16.10.2013 представители газеты «**Glasul Națiunii**» обратились в Таможенную службу с запросом о предоставлении полного списка хозяйствующих субъектов, пользующихся

упрощенным порядком таможенного оформления, а также критериев, на основании которых им был предоставлен приоритетный порядок таможенного оформления. Таможенная служба ответила, что согласно п. 22 Положения об упрощенном порядке таможенного оформления Таможенной службы *«список владельцев процедуры может быть опубликован на официальной интернет-странице Таможенной службы с предварительного согласия соответствующих владельцев. На данный момент Таможенная служба не получила согласие всех хозяйствующих субъектов. Как только соответствующее согласие будет получено, список будет размещен на веб-странице»*.

30.10.2013 представители газеты **«Glasul Națiunii»** повторно запросили информацию, оставляя за собой право в противном случае подать против Таможенной службы судебный иск. 14.11.2013 Таможенная служба ответила, что согласно п. 22 Положения об упрощенном порядке таможенного оформления Таможенной службы *«список владельцев процедуры может быть опубликован на официальной интернет-странице Таможенной службы с предварительного согласия соответствующих владельцев»*, предоставив в то же время список субъектов, от которых такое согласие было получено (шесть компаний). На законных основаниях издание подало против Таможенной службы судебный иск.

09.01.2013 Ассоциация по развитию культуры и охраны авторских и смежных прав **«APOLLO»** обратилась в Координационный совет по телевидению и радио с запросом о предоставлении на бумажном носителе и с печатью учреждения копии договоров/лицензий, позволивших некоторым телеканалам транслировать ряд фильмов в Молдове. 28.01.2013 КСТР ответил, что не может предоставить запрошенную информацию, поскольку *«указанные вещательные организации обратились с ходатайством запретить доступ к представленной информации, указав на статус коммерческой тайны данных документов»*. Ассоциация **«APOLLO»** подала иск против КСТР, и 17.05.2013 Суд сектора Центру обязал КСТР предоставить запрошенную информацию. 29.10.2013 Апелляционная палата Кишинэу рассмотрела кассационную жалобу КСТР, оставив в силе решение суда первой инстанции. 05.02.2014 Коллегия по гражданским, коммерческим и административным делам Высшей судебной палаты оставила в силе решение Апелляционной палаты Кишинэу и решение Суда сектора Центру, обязав КСТР предоставить запрошенную информацию.

12.09.2013 Центр за прозрачность и гражданское участие **«Particip»** запросил у Государственной регистрационной палаты информацию об основателях и администраторах нескольких строительных компаний. 16.09.2013 Государственная регистрационная палата ответила, что *«согласно ст. 4 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предоставление информации из Государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется за плату. Тарифы платных услуг, предоставляемых Государственной регистрационной палатой, утверждены Постановлением Правительства № 926 от 12.07.2002»*.

В тот же день Центр **«Particip»** направил повторное заявление, указав, что информация, запрашиваемая у Государственной регистрационной палаты, будет использоваться журналистами Центра, специализирующимися в журналистских расследованиях, исключительно в рабочих целях для объективного информирования граждан о деятельности строительных компаний муниципия Кишинэу. Кроме того, Центр напомнил, что с 2008 года администрация Государственной регистрационной палаты публично заявила, что, учитывая интерес для общественности, отсутствие коммерческого характера

использования информации в рабочих целях журналистами, занимающимися журналистскими расследованиями, отсутствие тайного характера данных, содержащихся в Регистре, и прозрачность деятельности, Палата предоставляет бесплатно прессе данные из Государственного регистра, что указано на [сайте Министерства информационного развития](#). 23.09.2013 Государственная регистрационная палата ответила, что запрашиваемая информация может быть предоставлена только в платном порядке.

Следует отметить, что при работе над данным исследованием мы проанализировали четыре подобных заявления от представителей и организаций СМИ в адрес Государственной регистрационной палаты. Во всех случаях, за исключением вышеописанного, предприятие предоставило запрошенную информацию бесплатно, не указывая тарифы платных услуг, предоставляемых Государственной регистрационной палатой, утвержденные Постановлением Правительства № 926 от 12.07.2002.

Статья 19 Закона о доступе к информации предусматривает, что отказ в предоставлении официальной информации, документа оформляется в письменном виде с указанием:

- даты написания отказа;
- фамилии ответственного лица;
- причины отказа со ссылкой на нормативный акт (наименование, номер, дата принятия, источник официальной публикации), на котором основывается отказ;
- а также процедуры обжалования отказа, в том числе срока давности.

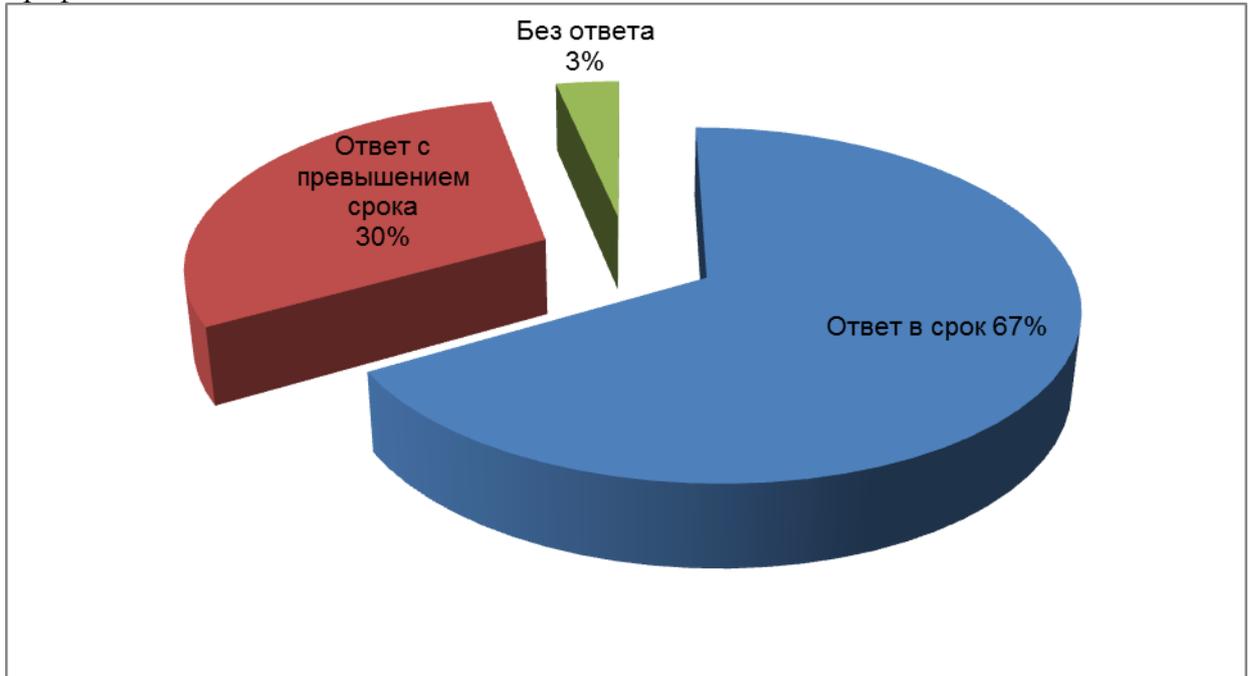
Во всех семи отказах в предоставлении официальной информации государственные органы выполнили первые три условия. Ни одно учреждение не объяснило, однако, процедуру обжалования отказа, в том числе срок давности.

1.3. Тестирование министерств и центральных органов публичной власти

Для оценки функциональности Закона о доступе к информации мы применили еще один метод проверки – тестирование министерств и центральных органов публичной власти. Цель данной работы заключалась также в определении степени применения данного закона прессой и гражданами для получения доступа к официальной информации, а также в определении того, дают ли данные учреждения ответы в установленные законом сроки удовлетворения заявлений о доступе к информации. В этом плане, 24.10.2013 Центр независимой журналистики (ЦНЖ) запросил у 30 министерств и центральных органов публичной власти статистическую информацию о числе заявлений о доступе к официальной информации, поданных представителями и организациями СМИ и гражданами в 2012 году и в первые десять месяцев 2013 года.

Анализ ответов, полученных от государственных органов, выявил ряд недостатков в применении Закона о доступе к информации. Во-первых, было установлено, что значительное число министерств (33%) нарушает сроки удовлетворения заявок о доступе к информации (см. *График 1.3*). Следует отметить, что анализ заявлений о доступе к информации, поданных молдавскими журналистами и организациями СМИ в 2012–2013 гг., а также полученных ими ответов показывает, что лишь 11% государственных органов нарушают положения ст. 16 Закона о доступе к информации. Следовательно, тестирование министерств и местных органов власти указывает на рост числа учреждений, нарушающих сроки удовлетворения заявлений о доступе к информации.

График 1.3



Министерство здравоохранения дало ответ спустя 17 рабочих дней, Аппарат Президента Республики Молдова – спустя 18 рабочих дней, Министерство молодежи и спорта – спустя 21 рабочий день, Государственная канцелярия – спустя 23 рабочих дня. В соответствии со ст. 22 Закона о доступе к информации, ЦНЖ обжаловал бездействие шести поставщиков информации в вышестоящем органе. 14.12.2013 Государственная канцелярия проинформировала ЦНЖ о том, что *«было установлено, что информация о количестве определенной категории заявлений и о сроках их подачи не готова к представлению, не обработана и не систематизирована, но является результатом анализа и обобщения». По этой причине запрос ЦНЖ был направлен в соответствующие органы с пометкой об ускорении предоставления ответа».*

Государственная канцелярия не указывает, однако, что руководитель государственного учреждения может продлить срок предоставления информации, документа на пять рабочих дней, и заявитель должен быть проинформирован о любом продлении срока предоставления информации и о его причинах за пять дней до истечения исходного срока. **Ни одно из шести учреждений не проинформировало ЦНЖ о продлении срока и, соответственно, о его причинах.**

Вскоре после получения ЦНЖ ответа от Государственной канцелярии пять учреждений ответили на заявление от 24.10.2013, спустя более 40 рабочих дней. Речь идет о Министерстве иностранных дел и европейской интеграции, Бюро межэтнических отношений, Министерстве культуры, Министерстве труда, социальной защиты и семьи, и Агентстве публичной собственности. До 20.01.2013 ЦНЖ не получил ответа от Министерства экономики.

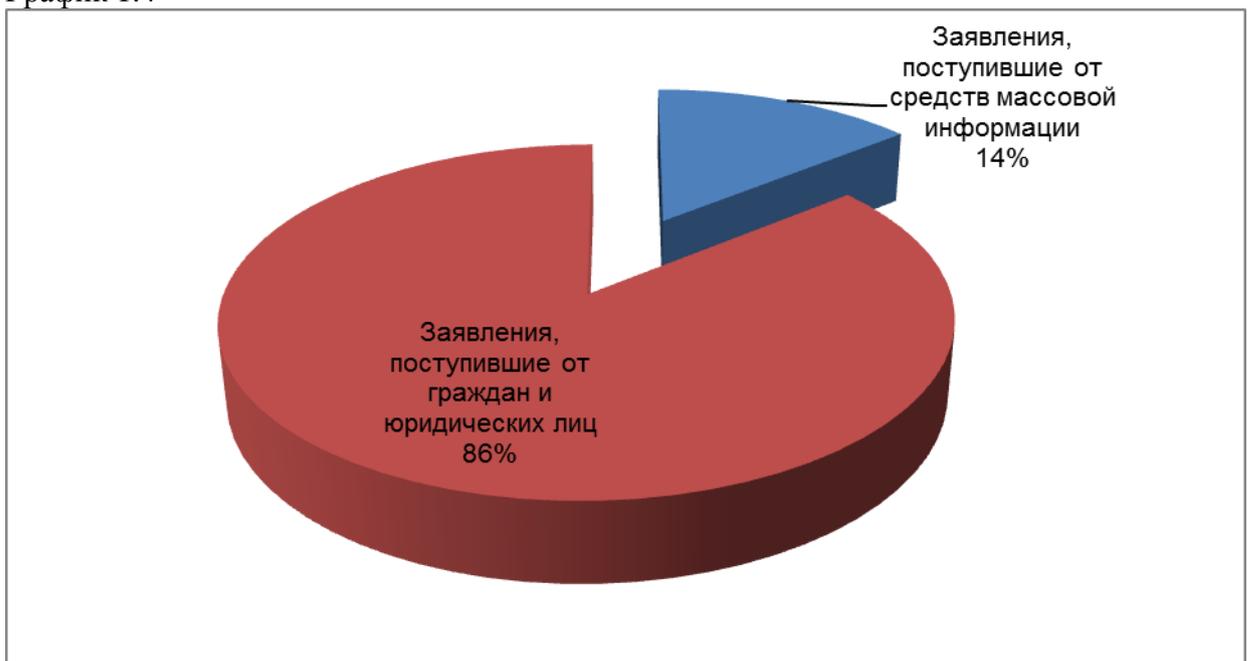
Проанализировав ответы, полученные от 29 государственных органов, мы не получили точного количества заявлений о доступе к официальной информации, поданных представителями и организациями СМИ, а также гражданами в 2012 г. и за первые десять месяцев 2013 года. Причина – Генеральная прокуратура, Государственная канцелярия и

Государственная регистрационная палата не ведет отдельного учета заявлений, поступающих от журналистов и организаций СМИ. В целом, данные учреждения зарегистрировали 6821 заявлений о доступе к информации от физических и юридических лиц.

Всего за 22 месяца вышеупомянутые 29 учреждений получили 13794 заявлений о доступе к официальной информации. Простой математический расчет показывает, что ежемесячно опрошенные государственные органы регистрировали в среднем 627 заявлений о доступе к официальной информации.

26 министерств и центральных органов власти получили 987 заявлений от журналистов и организаций СМИ и 5986 заявлений от граждан. Следовательно, только 14% заявлений поступили от средств массовой информации (см. *График 1.4*).

График 1.4



Директоры/главные редакторы СМИ, опрошенные при работе над данным исследованием, объясняют относительно небольшое число заявок о доступе к официальной информации, поступивших от средств массовой информации, следующими причинами:

- Развитие за последние четыре года процесса открытия правительственных данных публичного характера на официальных сайтах, а также на портале правительственных данных публичного характера date.gov.md;
- Улучшение взаимодействия представителей пресс-служб министерств и местных органов власти с прессой.

В настоящее время журналисты могут непосредственно пользоваться базами данных или регистрами государственных учреждений на официальных сайтах, без необходимости отправлять письменные запросы и ожидать днями ответы на них. Кроме того, пресс-службы все чаще принимают устные запросы официальной информации от журналистов или пользуются социальными сетями (Facebook и Twitter) для общения с прессой.

Глава 2. Оценка законодательной базы в сопоставлении с принятыми нормами доступа к информации

2.1. Законодательство и практика Совета Европы относительно доступа к информации

2.1.1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод¹⁵

Статья 10 Европейской конвенции по правам человека (далее – ЕКПЧ) защищает право на получение информации, в том числе на сбор информации, представляющей общественный интерес.

Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) в своей прецедентной практике часто повторяет, что «[в] то время как на прессу возлагается задача распространять такие информацию и идеи, общественности предоставляется право получать их. Если бы это было иначе, то пресса была бы не в состоянии играть свою жизненно необходимую роль «сторожевого пса общества» (дела Sunday Times против Соединенного Королевства, § 50, Лингенс (Lingens) против Австрии, § 41, Йерсилд (Jersild) против Дании, § 31). ЕСПЧ подтвердил «право общественности на получение информации о различных точках зрения» (Шенер (Sener) против Турции¹⁶, § 45).

В Рекомендации Rec(2007)2237, Комитет министров напомнил, в частности, ссылаясь на ст. 10 ЕКПЧ о свободе выражения мнений и свободе получать и обмениваться информацией и идеями без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов, о мерах по содействию структурному плюрализму средств массовой информации путем регулирования структуры собственности, государственной службы и СМИ, содействуя плюрализму, разнообразию и взаимодействию. Кроме того, в Конвенции формулируются меры для продвижения разнообразия информации и описывается содержание информации для защиты прозрачности прессы.

Основной вопрос заключается в том, предоставляет ли ст. 10 ЕКПЧ право на получение информации, не являющейся общедоступной, и если да, то в какой мере. В своей прецедентной практике ЕСПЧ признал, что «статья 10 не дает отдельным лицам права доступа к материалам, содержащим информацию об их личной позиции, а также не налагает на правительство обязательство раскрывать такую информацию отдельным лицам» (Линдер (Leander) против Швеции¹⁷, § 74), и что «свободу нельзя толковать как наложение положительных обязательств на государство по сбору и распространению информации» (Герра (Guerra) и другие против Италии¹⁸, § 53).

¹⁵ http://echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf

¹⁶ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["sener"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58753"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

¹⁷ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["leander"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57519"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

¹⁸ [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"docname":\["guerra"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58135"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

Данные дела следует отличать от дел о создании препятствий общественности в получении информации от независимых СМИ, исполняющих роль сторожевого пса общества, или из ресурсов, находящихся в открытом доступе. В этом контексте, ЕСПЧ постановил, что статья 10 «в основном запрещает правительству ограничивать право лица на получение информации, которую другие хотят или могут быть готовы ему предоставить» (Линдер (Leander) против Швеции, § 74).

Далее Суд рассмотрел вопрос о том, имеет ли общественность право на доступ к публичным документам. В деле *Sdružení Jihoceske Matky против Республики Чехия*, в котором власти отказали в доступе к некоторым административным документам, судьи признали применимость ст. 10 и установили, что такой отказ является вмешательством в право на получение информации, которое должно соответствовать требованиям ст. 10 (2). Кроме того, это право не является абсолютным. Суд подчеркнул, что осуществление данного права может нарушить права других лиц, национальную безопасность или общественное здоровье, и что право на доступ к такой информации ограничено.

Более того, ЕСПЧ также указал, что «вывести из Конвенции общее право доступа к административным данным и документам очень сложно» (Луазо (Loiseau) против Франции¹⁹). Тем не менее, в 2009 году ЕСПЧ закрепил свою прецедентную практику в этом отношении. В частности, был отклонен иск, адресованный Конституционному суду Венгрии, в котором требовалось раскрыть жалобу депутата, оспаривавшего новое уголовное законодательство. Суд постановил, что с точки зрения важности представления на обсуждение вопросов, представляющих общественный интерес, свободный доступ к информации играет жизненно важную роль для общественного обсуждения таких вопросов. Более того, ст. 10 ЕКПЧ не терпит законодательства, допускающего произвольные ограничения. В случае, если страны создают препятствия для сбора информации, которые могут привести к какой-либо форме цензуры, это может толковаться как вмешательство в исполнение прессой своей функции сторожевого пса общества.

Кроме того, обязательства государства в вопросах свободы прессы включают в себя устранение препятствий для осуществления функций прессы, когда в вопросах, представляющих общественный интерес, такие препятствия возникают только из-за информационной монополии органов власти. Такие же барьеры применяются к частным организациям, которые Суд также может считать «общественным сторожевым псом». Если запрашиваемая информация готова и доступна, считается, что государство обязано не препятствовать потоку информации, запрашиваемой заявителем. Таким образом, было установлено нарушение ст. 10.

Хотя Суд напомнил, что сложно определить общее право на доступ к административным документам, он в то же время указал, что «Суд недавно приблизился к более широкому толкованию понятия «свободы получать информацию»» («Társaság a Szabadságjogokért» против Венгрии²⁰, § 35), следовательно, и к признанию права доступа к информации.

²⁰

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"docname":\["Társaság"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-92179"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

²⁰

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"docname":\["Társaság"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-92179"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

Таким образом, можно прийти к заключению о том, что Суд несомненно склоняется к принятию права доступа к публичным документам.

В данном случае следует отметить, что Рекомендация Rec(2002)2 предусматривает, что *«Государствам-членам следует гарантировать право каждого на доступ к запрашиваемым официальным документам, находящимся у публичных властей»*. Тем не менее, признается, что ограничения, если они непосредственно предусмотрены законодательством, необходимы в демократическом обществе и пропорциональны целям защиты. До настоящего момента Суд не ссылаясь на данную рекомендацию в своей прецедентной практике.

Особое значение права на получение информации стало явным в деле *Хуришид Мустафа и Тарзибаху (Khurshid Mustafa and Tarzibachi) против Швеции*, рассмотренном Судом в 2008 году. Суд счел, что возможность доступа иностранных граждан к информации о стране их происхождения настолько важна, что превосходит даже другие права, гарантируемые конституцией, такие, как права собственности. Суд установил, что информация, включенная, например, в политические и социальные новости, может представлять особый интерес для заявителей-иммигрантов из Ирака. Более того, в то время как подобные новости могут являться самой значимой информацией, охраняемой статьей 10, свобода получения информации распространяется не только на сообщения о событиях, представляющих общественный интерес, но охватывает, в принципе, также и события из мира культуры и развлечений. Подобную информацию не следует недооценивать, особенно в случае семьи иммигрантов с тремя детьми, которые хотят сохранить контакт с культурой и языком страны их происхождения. Следовательно, владелец недвижимости не может законно требовать, чтобы наниматели убрали спутниковую антенну.

2.1.2. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам²¹, Тромсо, 18.VI.2009

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам является общей основой, подчеркивающей принципы обеспечения права на доступ к информации, установленные во Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенции ООН о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, Конвенции о защите частных лиц при автоматизированной обработке персональных данных.

Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам укрепляет положения национального законодательства, обеспечивающего доступ граждан к официальной информации и документам и прозрачность государственного управления.

Согласно Конвенции, страны-участницы гарантируют право каждого, не допуская дискриминации по какому-либо поводу, получать, по требованию, доступ к официальным документам, имеющимся в распоряжении государственных органов, и страны предпримут необходимые меры для адаптации или изменения национального законодательства в смысле внедрения положений о доступе к официальным документам, предусмотренных Конвенцией.

²¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

Данная Конвенция является первым обязывающим международным правовым документом, в котором признается общее право доступа к официальным документам, находящимся в государственных органах. Согласно авторам данного документа, прозрачность органов государственного управления является важнейшим компонентом эффективного управления и показателем того, является ли общество подлинно демократическим и плюралистическим.

Согласно Конвенции, ограничение на право доступа к официальной информации разрешается устанавливать только для защиты отдельных интересов, таких как национальная безопасность, оборона или личная жизнь.

Конвенция устанавливает минимальные стандарты для обработки запросов о доступе к официальным документам, их форму и плату за доступ, а также процедуру пересмотра принятых решений и дополнительные меры и обладает необходимой гибкостью для обеспечения того, чтобы национальное законодательство строилось на этой основе и гарантировало еще более широкий доступ к официальным документам.

Республика Молдова подписала Конвенцию о доступе к официальным документам 21 декабря 2010 года, но до настоящего времени не ратифицировала ее.

2.2. Доступ к информации в Европейском союзе

Право на доступ к информации не является одной из четырех свобод, ставших основой европейского проекта. Тем не менее, амбиции ЕС превысили чисто функциональные цели свободной экономической зоны, установленные Римским договором в 1957 году.

Государственные органы стран-членов могут обмениваться информацией о частных лицах. Например, Директива 2006/24/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 года по сохранению данных, полученных или обработанных в связи с предоставлением общедоступных услуг электронной связи или сетей связи общего пользования, направлена на гармонизацию законодательства стран-членов, регулирующего обязательства поставщиков общедоступных услуг электронных коммуникаций или сетей связи общего пользования в отношении сохранения данных, полученных или переработанных ими, чтобы обеспечить доступность данных для расследования, выявления и преследования тяжких преступлений.

Наличие информации непосредственно влечет за собой потенциал для злоупотреблений и в связи с этим необходимость регулирования для обеспечения надлежащего соблюдения интересов частных лиц. Таким образом, законы о защите данных являются обязательными на национальном или наднациональном уровне для соблюдения принципа верховенства права.

Дальнейшая реализация принципа верховенства права в контексте информационной эры является идеалом прозрачности: члены общества должны иметь возможность оценить обстоятельства факта и права, лежащие в основе решения чиновников. Это вызывает необходимость регулирования доступа заинтересованных лиц к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

Статья 42 Хартии Европейского Союза об основных правах предусматривает, что любой гражданин Союза и любое физическое или юридическое лицо, проживающее или имеющее юридический адрес в государстве-члене, имеет право доступа к документам учреждений, органов и агентств Союза, независимо от формы таких документов.

2.3. Национальная судебная практика в отношении доступа к информации

Постановление Пленума Высшей судебной палаты Республики Молдова о рассмотрении дел о доступе к официальной информации № 1 от 02.04.2007 г.:

«Доступ к официальной информации является одним из основных прав человека быть информированным, одним из способов контролировать деятельность публичных органов/учреждений, распоряжения общественными деньгами, стимулирования формирования мнений и активного участия населения в процессе принятия решений в демократическом духе».

Постановление Высшей судебной палаты от 02 мая 2013 года, дело № 3г-228/13, гражданское дело Михайлевского Руслана против Муниципального предприятия «Termogaz-Bălți» по поводу оспаривания отказа в предоставлении информации и возмещении вреда²²

По утверждениям истца Руслана Михайлевского, 04.06.2012 он обратился в муниципальное предприятие «Termogaz-Bălți» с заявлением о предоставлении ему официальной информации на основании Закона о доступе к информации. Ответом № 167 от 15 июня 2012 года муниципальное предприятие «Termogaz-Bălți» отказало ему в предоставлении информации, мотивируя свой отказ тем, что данная информация не является предметом Закона о доступе к информации и является коммерческой тайной. Среди причин отказа «Termogaz-Bălți» также указало, что Руслан Михайлевский является физическим лицом и не подпадает под действие Закона о доступе к информации.

Суд принял иск и обязал МП «Termogaz-Bălți» незамедлительно выдать Руслану Михайлевскому запрашиваемую им информацию.

Постановление Высшей судебной палаты от 05 июня 2013 года, дело № 3га-596/13, по иску АО «Semnal» против Агентства публичной собственности²³

21.09.2012 АО «Semnal» подало иск против Агентства публичной собственности в связи с доступом к информации. Согласно ст. 10 Закона о доступе к информации, лицо вправе лично или через своего представителя запросить у поставщиков информации любую информацию, находящуюся в их ведении, за исключением случаев, определенных законодательством. Право лица на доступ к информации, в том числе личного характера, не может быть ограничено, кроме случаев, определенных законодательством. Любое лицо, желающее получить доступ к информации в соответствии с настоящим законом, освобождается от обязанности обосновывать свой интерес к запрашиваемой информации.

Согласно ст. 10 (1) Европейской конвенции по правам человека, каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего

²² http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=70

²³ http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=880

мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны властей и независимо от государственных границ.

Постановление Высшей судебной палаты от 14.08.2013, дело № 3га-974/13 по иску АКБ «Întreprinzbanca», находящегося в процессе ликвидации, против Государственной налоговой инспекции мун. Кишинэу в связи с предоставлением запрашиваемой информации²⁴

Коллегия по гражданским, коммерческим и административным делам ВСП отмечает, что, согласно ст. 34 Конституции, ст. 10 (1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 4 (1) и ст. 10 Закона о доступе к информации, истец вправе лично или через своего представителя запросить у поставщиков информации любую информацию, находящуюся в их владении, за исключением случаев, определенных законодательством, а ответчик, согласно ст. 11 Закона о доступе к информации, являясь государственным органом, обязан предоставить заявителю любую официальную информацию, с учетом исключений, предусмотренных законодательством о свободном доступе.

В данном контексте, суд пришел к заключению, что утверждение кассатора о том, что информация, запрошенная истцом, противоречит ст. 10 Закона о доступе к информации, согласно которой лицо вправе лично или через своего представителя запросить у поставщиков информации любую информацию, находящуюся в их ведении владении, за исключением случаев, определенных законодательством, и что ст. 131 Налогового кодекса, по мнению истца, представляет такое исключение, является необоснованным и бесосновательным. Таким образом, действия Государственной налоговой инспекции мун. Кишинэу в связи с отказом в доступе к информации являются нарушением прав истца, предусмотренных правовыми нормами, указанными выше.

Постановление Высшей судебной палаты от 21.09.2013, дело № 3га-1337/13 по иску периодического издания ООО «Спрос и предложение» против муниципального предприятия «Гостиница Бэлць» в связи с опротестованием административного акта²⁵

Периодическое издание ООО «Спрос и предложение» подало иск в суд по административным делам против МП «Гостиница Бэлць», потребовав признать незаконным отказ ответчика МП «Гостиница Бэлць» в предоставлении запрошенной информации и обязать его предоставить ООО «Спрос и предложение» указанную информацию.

Материалы дела свидетельствуют о том, что кассатор-истец – периодическое издание ООО «Спрос и предложение» направил ответчику МП «Гостиница Бэлць» два письма с запросом о предоставлении информации. Коллегия считает уместным напомнить положения ст. 34 Конституции Республики Молдова: 1) Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено; 2) Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера; 3) Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан или национальной безопасности; 4) Средства массовой информации, как государственные, так

²⁴ http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=2481

²⁵ http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=3442

и частные, обязаны обеспечивать достоверное информирование общественности; 5) Средства массовой информации не подвергаются цензуре.

Кроме того, кассационная инстанция напоминает и положения ст. 5 Закона о доступе к информации: (1) Субъектами настоящего закона являются поставщик информации и лицо, запрашивающее информацию; (2) Поставщиками информации, то есть лицами, владеющими официальной информацией и обязанными предоставлять ее лицам, запрашивающим информацию, в соответствии с настоящим законом являются центральные и местные органы публичной власти – предусмотренные Конституцией Республики Молдова органы управления государством, а именно: Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, публичное управление, судебная власть; центральные и местные публичные учреждения – организации, созданные государством в лице органов публичной власти, финансируемые из государственного бюджета, целью которых является реализация административных, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера; физические и юридические лица, которые на основании закона или договора с органом публичной власти, публичным учреждением уполномочены управлять общественными делами и которые собирают, производят отбор, владеют, хранят, располагают официальной информацией; (3) В соответствии с настоящим законом официальную информацию могут запрашивать: любой гражданин Республики Молдова; граждане иных государств, постоянно проживающие или пребывающие на территории Республики Молдова; лица без гражданства, постоянно проживающие или пребывающие на территории Республики Молдова.

Коллегия Высшей судебной палаты уточняет, что при толковании конституционной нормы, а именно положений ст. 34 Конституции Республики Молдова, понятие «лицо» подразумевает как физическое, так и юридическое лицо. В этом смысле, кассационная инстанция указывает, что в данном случае имеется несоответствие между положениями Конституции и Закона о доступе к информации.

Коллегия ВСП указывает, что в данной ситуации следует непосредственно применять положения Конституции.

Постановление Высшей судебной палаты от 11.12.2013, дело № 3га-1624/13 по иску Светланы Ткаченко и Светланы Гарштя-Брия против АО «Молдова-Газ», третье лицо ООО «Кишинэу-Газ», в связи с предоставлением запрашиваемой информации²⁶

Светлана Ткаченко и Светлана Гарштя-Брия 25.09.2011 обратились в АО «Молдова-Газ» с запросом о проверке законности установки владельцем одной кишиневской квартиры автономной системы отопления на основании того, что другим владельцам было отказано в установке такой системы, отказ мотивировался тем, что дом законсервирован. Письмом № Col-111/11 от 116.06.2011 АО «Молдова-Газ» сообщило им о том, что работы по установке вышеуказанной системы были приостановлены, и решение о подключении отопительных систем во всем доме будет принято только после проведения дополнительных гидравлических расчетов для оценки диаметров газопровода, снабжающего дом и распределяющего газ.

²⁶ http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=5959

Ответом АО «Молдова-Газ» № Т-168/11 от 13.09.2011 заявительницы были уведомлены о том, что на основании заявления № 1442b от 02.11.2010, жильцу квартиры было дано разрешение на установку автономной системы отопления в указанной квартире.

Кассатор АО «Молдова-Газ» является юридическим лицом, деятельность которого подпадает под действие ст. 5 (2) Закона о доступе к информации, поскольку он является поставщиком информации. Согласно Закону о доступе к информации, любой гражданин Республики Молдова имеет право на поиск, получение и ознакомление с официальной информацией, находящейся в ведении или в распоряжении поставщиков информации, которая была разработана, отобрана, обработана, систематизирована и/или утверждена официальными органами или лицами или предоставлена им по закону другими субъектами права.

Изучение документа (его частей) в помещении учреждения, выдача копии запрашиваемых документов, информации (их частей) являются способами доступа к официальной информации.

Таким образом, было установлено, что АО «Молдова-Газ» не предоставило заявителям всю запрашиваемую информацию, поскольку ответы не содержат запрашиваемую информацию и ответы на вопросы, поставленные в заявлениях. В представленных обстоятельствах, кассационная инстанция подтверждает, что первая инстанция правильно установила, что кассатор отказал предоставить информацию, запрошенную заявителями – Светланой Ткаченко и Светланой Гарштя-Брия, т.е. оспаривается отказ в предоставлении информации, а не ответ, как то указывает кассатор в кассационном иске.

Более того, учитывая положения указанных правовых норм, кассатор не доказал, что раскрытие запрошенной информации является государственной тайной или что данная информация неоспоримо является ограниченной в условиях Закона о доступе к информации.

На основании положений ст. 7 Закона о доступе к информации, подкрепляемых положениями ст. 54 Конституции РМ и ст. 10 (2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, право свободного доступа к официальной информации может быть ограничено только в случае, если подобное ограничение отвечает трем требованиям, которые кристаллизовались и оформились в постоянной норме, отражаемой в национальном и международном законодательстве, а именно «тройной тест», согласно которому ограничение должно быть предусмотрено законодательством, должно защищать законный интерес и должно быть необходимым в демократическом обществе.

В результате анализа национальной судебной практики, в частности, практики Высшей судебной палаты, в связи с Законом о доступе к информации, было установлено следующее:

- В делах о доступе к информации национальные суды строго применяют как положения Закона о доступе к информации, так и требования Конституции и ЕКПЧ, и в некоторых случаях устанавливают, что отказы властей являются нарушением вышеуказанных норм;
- В случае несоответствия между положениями Закона о доступе к информации и положениями Конституции, суды применяют непосредственно конституционные положения;

- Наконец, следует отметить, что, по мнению национальных судов, право свободного доступа к официальной информации может быть ограничено только в случае, если подобное ограничение отвечает трем требованиям, которые кристаллизовались и оформились в постоянной норме, отражаемой в национальном и международном законодательстве, а именно «тройной тест», согласно которому ограничение должно быть предусмотрено законодательством, должно защищать законный интерес и должно быть необходимым в демократическом обществе.

Глава 3. Рекомендации по оптимизации законодательной базы Республики Молдова

Рекомендация: *Изменение ст. 15 (1) Закона о доступе к информации относительно регистрации заявлений о доступе к информации*

Действующая редакция:

Статья 15. Рассмотрение заявлений о доступе к информации

(1) Письменные заявления о доступе к информации регистрируются в соответствии с законодательством о регистрах и о подаче петиций.

Новая редакция, предлагаемая авторами исследования:

Статья 15. Рассмотрение заявлений о доступе к информации

(1) Письменные заявления о доступе к информации регистрируются в соответствии с законодательством о регистрах, **в регистре учета и контроля заявлений о доступе к информации.**

Компетентные учреждения:

Согласно ст. 73 Конституции Республики Молдова, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия. Следовательно, проект закона о внесении изменений в ст. 16 Закона о доступе к информации могут предложить депутаты, Президент, Правительство и Народное собрание Гагаузии.

Обоснование рекомендации (пояснительная записка):

Практика показывает, что заявления о доступе к информации неверно рассматриваются в течение 30 дней – срок, установленный для рассмотрения петиций. Чиновников вводит в заблуждение тот факт, что ст. 15 (1) Закона о доступе к информации требует, чтобы письменные заявления о доступе к информации регистрировались в соответствии с законодательством о подаче петиций.

Пленум Высшей судебной палаты разъясняет, что право свободного доступа к официальной информации является особой разновидностью права на подачу петиций – факт, вытекающий из положений ст. 8 (4) Закона о подаче петиций. Пятнадцатидневный срок предоставления информации, предусмотренный ст. 16 Закона, не соответствует тридцатидневному сроку, предусмотренному ст. 8 Закона о подаче петиций и ст. 7 Закона об административном суде, таким образом, применяется пятнадцатидневный срок.

Следовательно, во избежание в будущем неверного рассмотрения заявлений о доступе к информации в соответствии с Законом о подаче петиций, авторы предлагают регистрировать письменные заявления о доступе к информации в особом регистре – регистре учета и контроля заявлений о доступе к информации.

Рекомендация: *Изменение ст. 16 Закона о доступе к информации, относительно сроков удовлетворения заявлений о доступе к информации.*

Действующая редакция:

Статья 16. Сроки удовлетворения заявлений о доступе к информации

- (1) Запрашиваемые информация, документы предоставляются заявителю с момента, когда они готовы к предоставлению, однако не позднее 15 рабочих дней со дня регистрации заявления о доступе к информации.
- (2) Срок предоставления информации, документа может быть продлен на пять рабочих дней руководителем публичного учреждения в случае, если:
 - а) заявление касается очень большого объема информации, требующей отбора;
 - б) необходимы дополнительные консультации для удовлетворения заявления.
- (3) Заявитель должен быть проинформирован о продлении срока предоставления информации и о причинах его продления за пять дней до истечения исходного срока.

Новая редакция, предлагаемая авторами исследования:

Статья 16. Сроки удовлетворения заявлений о доступе к информации

- (1) Запрашиваемые информация, документы предоставляются заявителю с момента, когда они готовы к предоставлению, однако не позднее **10 календарных дней** со дня регистрации заявления о доступе к информации.
- (2) Срок предоставления информации, документа может быть продлен на **5 календарных дней** руководителем публичного учреждения в случае, если:
 - а) заявление касается очень большого объема информации, требующей отбора;
 - б) необходимы дополнительные консультации для удовлетворения заявления.
- (3) Заявитель должен быть проинформирован о продлении срока предоставления информации и о причинах его продления за **5 календарных дней** до истечения исходного срока.

Компетентные учреждения:

Согласно ст. 73 Конституции Республики Молдова, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия. Следовательно, проект закона о внесении изменений в ст. 16 Закона о доступе к информации могут предложить депутаты, Президент, Правительство и Народное собрание Гагаузии.

Обоснование рекомендации (пояснительная записка):

Директоры/главные редакторы СМИ считают сроки предоставления информации – не позднее 15 рабочих дней с момента регистрации заявления (или около 20 календарных дней) – преувеличенными, и предлагают сократить сроки до 10 календарных дней. В странах-членах Европейского Союза сроки предоставления информации варьируют, но, как правило, они все же ниже, чем в Молдове.

В Словакии, например, власти обязаны удовлетворять заявления о доступе к официальной информации в течение не более **8 календарных дней**, в Румынии и Мальте – не более **10 календарных дней**, а в Норвегии, Болгарии и Голландии – не более **14 календарных дней**.

Сокращение сроков предоставления информации в Молдове обосновывается в контексте реализации в течение последних лет Стратегической программы технологической модернизации правительства (e-Transformare), утвержденной Постановлением Правительства № 710 от 20 сентября 2011. Некоторые государственные службы перешли на цифровой формат – были созданы современные базы данных, что упрощает процесс сбора и доступа к официальной информации.

Анализ ответов, полученных от органов государственной власти в ходе работы над данным исследованием, показал, что в настоящее время около 50% учреждений отвечают на запросы информации в среднем в течение не более десяти дней.

В связи с этим рекомендуется сократить срок для официальных ответов на запросы информации, представляющей общественный интерес, с 15 рабочих дней до 10 календарных дней. Ожидается, что данное изменение дисциплинирует поставщиков информации и, соответственно, увеличит эффективность деятельности СМИ.

Рекомендация: *Изменение ст. 71 Кодекса о правонарушениях относительно нарушения законодательства о доступе к информации и о подаче петиций*

Действующая редакция:

Статья 71. Нарушение законодательства о доступе к информации и о подаче петиций

- (1) Умышленное нарушение положений законодательства о доступе к информации или о подаче петиций влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 15 до 25 условных единиц и на должностных лиц в размере от 30 до 50 условных единиц.
- (2) Представление на основании запроса ответа, содержащего явно неверные сведения, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 45 до 55 условных единиц.

Новая редакция, предлагаемая авторами исследования:

Статья 71. Нарушение законодательства о доступе к информации и о подаче петиций

- (1) Умышленное нарушение положений законодательства о доступе к информации или о подаче петиций влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от **150 до 250 условных единиц** и на должностных лиц в размере от **300 до 500 условных единиц**.
- (2) Представление на основании запроса ответа, содержащего явно неверные сведения, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от **450 до 550 условных единиц**.

Компетентные учреждения:

Согласно ст. 73 Конституции Республики Молдова, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия. Следовательно, проект закона о внесении изменений в ст. 16 Закона о доступе к информации могут предложить депутаты, Президент, Правительство и Народное собрание Гагаузии.

Обоснование рекомендации (пояснительная записка):

Медиа-эксперты считают, что необходимо установить более жесткие наказания за несоблюдение законодательства. Ст. 71 Кодекса о правонарушениях предусматривает, что преднамеренное нарушение законодательства о доступе к информации или о подаче петиций наказывается штрафом в размере от 15 до 25 условных единиц для физических лиц и штрафом от 30 до 50 условных единиц для должностных лиц. Представление на основании запроса ответа, содержащего явно неверные сведения, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 45 до 55 условных единиц. Не существует публичных данных о числе лиц, оштрафованных согласно ст. 71.

Во многих странах-членах Европейского Союза явный или косвенный отказ ответственного сотрудника государственного органа или учреждения в применении законодательства о доступе к информации считается нарушением и влечет дисциплинарную ответственность виновного. Например, в Словакии учреждение, нарушившее законодательство, рискует штрафом в размере около 2000 евро, а Закон о доступе к информации Словакии применяется эффективно и единообразно, и, по мнению экспертов, является одним из наиболее функциональных в Европе.

Ужесточение наказаний за несоблюдение Закона о доступе к информации может дисциплинировать государственные учреждения и, соответственно, предоставить дополнительные гарантии для единообразного применения законодательства.

Рекомендация: *Четкое определение принципов коммерческой тайны и государственной тайны в контексте Закона о доступе к информации*

Согласно Закону № 171 от 06.07.1994 о **коммерческой тайне**, под коммерческой тайной понимаются не являющиеся государственной тайной сведения, связанные с производством, технологией, управлением, финансовой и другой деятельностью хозяйствующего субъекта, разглашение (передача, утечка) которых может нанести ущерб его интересам. Предметами коммерческой тайны (ноу-хау) являются экономические интересы и намеренно скрываемая информация о различных аспектах и сферах экономической деятельности хозяйствующего субъекта, связанной с производством, управлением, технологией, финансами, защита которых обусловлена интересами конкуренции и возможной угрозой для экономической безопасности хозяйствующего субъекта.

Согласно Закону № 245 от 27.11.2008 о **государственной тайне**, под государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в сфере национальной обороны, экономики, науки и техники, внешних сношений, государственной безопасности, обеспечения правопорядка и деятельности органов публичной власти, несанкционированное разглашение или утрата которых может затронуть интересы и/или безопасность Республики Молдова.

Местами нечеткое определение принципов коммерческой тайны и государственной тайны, а также отсутствие толкования данных принципов в контексте Закона о доступе к информации, позволяет государственным органам пользоваться предложением «государственной тайны» и «коммерческой тайны» при рассмотрении заявлений СМИ о доступе к информации.

Анализ отказов в доступе к информации показал, что 50% отказов мотивируются защитой коммерческой тайны. В связи с этим гражданскому обществу следует инициировать обсуждение с органами власти, обладающими правом на законодательную инициативу, и со СМИ на предмет пересмотра или переоценки определений коммерческой тайны сквозь призму положений Закона о доступе к информации и концепции информации, представляющей общественный интерес.

Рекомендация: *Обеспечение единообразного и правильного применения Закона о доступе к информации.*

Опрошенные нами директоры/главные редакторы СМИ считают, что Закон о доступе к информации содержит четкие положения, которые, однако, не применяются единообразно и четко всеми государственными органами, особенно на местном уровне.

Авторы доклада «Мониторинг свободы прессы в странах Восточного партнерства» (март–июнь 2013) отметили, что на севере страны Муниципальный совет Бельц и примэрия города зачастую искажают и нарушают некоторые положения Закона о доступе к информации в своих ответах на заявления журналистов о доступе к информации, представляющей общественный интерес.

Пленум Высшей судебной палаты в своем постановлении № 1 от 02.04.2007 о рассмотрении дел о доступе к официальной информации подчеркивает, что ответ должен быть конкретным и иметь непосредственное отношение к предмету заявления, недопустим уклончивый, неполный ответ, или только руководящий, а не конкретизированный. Например, нарушенным будет считаться право доступа к официальной информации, если поставщик указывает в ответе заявителю только определенные ориентиры, на основании которых заявитель может впоследствии лишь приблизить соответствующую информацию после осуществления дополнительных изысканий, в то время как поставщик владеет запрашиваемой информацией в требуемых форме, объеме и качестве. Пленум ВСП указывает и конкретный пример: просят информацию о зарплате примара одного населенного пункта, а Примэрия отвечает, что зарплата примара подсчитывается согласно Закону о системе оплаты труда в бюджетной сфере.

Для обеспечения единообразного и правильного применения Закона о доступе к информации, рекомендуется:

- Усовершенствование и стандартизация принципов рассмотрения заявлений о доступе к информации в государственных учреждениях (*ответственный орган – ВСП*);
- Обучение государственных служащих, ответственных за рассмотрение заявлений о доступе к информации (*ответственный орган – Министерство юстиции в партнерстве с гражданским обществом*);
- Ужесточение наказаний за несоблюдение Закона о доступе к информации (*ответственный орган – Парламент*).

Кроме того, рекомендуется гражданскому обществу, в частности организациям СМИ, инициировать публичные дебаты в связи со случаями ограничения доступа к информации при участии учреждений, наиболее часто отказывающихся в доступе к информации,

юристов, представителей судов, журналистов, и т.д. Также, рекомендуется СМИ подавать иски против государственных органов, отказывающих в доступе к информации. Судебная практика ВСП показывает, что подобные споры, как правило, решаются в пользу СМИ.

Рекомендация: *Разработка руководства по принятым нормам для государственных служащих с целью единообразного и правильного применения Закона о доступе к информации.*

Анализ ответов государственных органов на заявления о доступе к информации обнаружил неверное применение некоторых положений Закона о доступе к информации. Речь идет о нарушении сроков удовлетворения заявлений о доступе к информации; неоповещение заявителя о продлении срока рассмотрения запроса и, соответственно, о его причинах; неразъяснение процедуры обжалования отказа в доступе к информации, в том числе срока исковой давности.

Для обеспечения единообразного и правильного применения Закона о доступе к информации рекомендуется организациям СМИ в сотрудничестве с Министерством юстиции и ВСМ разработать руководство по принятым нормам для государственных служащих с целью единообразного и правильного применения Закона о доступе к информации.

Приложение 1. Список тестированных министерств и центральных органов власти

№	Наименование учреждения
1.	Министерство экономики
2.	Министерство финансов
3.	Министерство юстиции
4.	Министерство внутренних дел
5.	Министерство иностранных дел и европейской интеграции
6.	Министерство обороны
7.	Министерство регионального развития и строительства
8.	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
9.	Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры
10.	Министерство окружающей среды
11.	Министерство просвещения
12.	Министерство культуры
13.	Министерство труда, социальной защиты и семьи
14.	Министерство здравоохранения
15.	Министерство информационных технологий и связи
16.	Министерство молодежи и спорта
17.	Государственная канцелярия
18.	Национальное бюро статистики
19.	Агентство земельных отношений и кадастра
20.	Бюро межэтнических отношений
21.	Агентство «Moldsilva»
22.	Агентство материальных резервов
23.	Агентство туризма
24.	Государственная регистрационная палата
25.	Агентство публичной собственности
26.	Агентство государственных закупок
27.	Генеральная прокуратура
28.	Таможенная служба
29.	Парламент Республики Молдова
30.	Президентура Республики Молдова

Приложение 2. Список министерств и центральных органов власти, ответы которых были проанализированы в ходе работы над исследованием

№	Наименование учреждения	Количество проанализированных заявлений
1.	Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (в настоящее время – Национальный центр по борьбе с коррупцией)	8
2.	Антикоррупционная прокуратура	6
3.	Государственная регистрационная палата	4
4.	Главная государственная налоговая инспекция	3
5.	Таможенная служба	3
6.	Генеральная прокуратура	2
7.	Высший совет магистратуры	2
8.	Министерство юстиции	2
9.	Примэрия мун. Кишинэу	2
10.	Министерство просвещения	1
11.	Министерство обороны	1
12.	Министерство окружающей среды	1
13.	Агентство по защите прав потребителей	1
14.	Министерство труда, социальной защиты и семьи	1
15.	Министерство регионального развития и строительства	1
16.	Министерство культуры	1
17.	Центр по правам человека	1
18.	Национальная антикоррупционная комиссия	1
19.	Координационный совет по телевидению и радио	1
20.	Президентура Республики Молдова	1
21.	Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры	1
22.	ГП «Radiocomunicații»	1
23.	МП «Termogaz-Bălți»	1