



Доступ к информации без «баррикад»

*Практическое руководство
для государственных служащих и журналистов*

Кишинэу, 2015

Почему доступ к информации – право, а не одолжение?

- Граждане платят налоги, а значит, имеют право знать, на что расходуются общественные средства.
- Служащие, избранные на государственные должности, должны соблюдать данные обещания.
- Сотрудники публичных учреждений находятся на службе у граждан, а не наоборот, а публичное управление может быть эффективным только при условии его прозрачности.
- Это важный шаг на пути укрепления демократии и реформы публичного управления.
- Это институционализирует прозрачность в отношениях между гражданином и органами публичного управления, таким образом способствуя изменению менталитета на уровне общества.

«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.»

*Всеобщая декларация прав человека,
статья 19*

- ✓ Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено.
- ✓ Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера.
- ✓ Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности.
- ✓ Средства массовой информации, как государственные, так и частные, обязаны обеспечивать достоверное информирование общественности.
- ✓ Средства массовой информации не подвергаются цензуре.

*Конституция Республики
Молдова, статья 34*

Издание разработано Центром независимой журналистики в рамках проекта **«Укрепление законодательной базы в области средств массовой информации в Республике Молдова»**, внедренного ЦНЖ при финансовой поддержке «Civil Rights Defenders», Швеция.



Практическое руководство, разработано
Сориной Штефырцэ и Ириной Перчун

Фото обложки - **www.media-azi.md**

Компьютерная верстка – **Анжела Иванеси**

Центр Независимой Журналистики

Ул. Щусева 53, Кишинэу, MD-2012

Тел. : (022) 234 236, 213 652

Веб – www.media-azi.md, www.scoaladejurnalism.md

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

АРГУМЕНТ

Невозможная победа и необходимое перемирие

Споры о доступе к информации – и, собственно, о том, как далеко может зайти журналист, требуя соблюдения своего законного права на получение необходимых сведений с тем, чтобы, в свою очередь, передать их потребителям средств массовой информации – столь же стары, как и сама независимая печать. В Республике Молдова подобные споры ведутся уже лет 25... И хотя за прошедшую четверть века было сделано немало для улучшения доступа к информации, тем не менее «баррикады» между двумя лагерями, в силу профессии сведенными вместе – журналистами, ищущими информацию, и государственными служащими, которые ею обычно обладают, – отнюдь не уменьшились.

Напротив, представители журналистского цеха, говоря о взаимодействии с публичными учреждениями, по-прежнему жалуются на ограниченный доступ к информации и на то, с какой неохотой отвечают эти учреждения на запросы средств массовой информации. Вместе с тем, так же непросто отыскать сотрудника по связям с общественностью или государственного служащего, который был бы доволен тем, как складываются его отношения с прессой, при этом большинство из них реагируют на слово «журналист» подобно быку во время испанской корриды. И, полагаем, не стоит уточнять, кто в этом случае выступает в роли тореадора...

Это противостояние столь же упорно, сколь и бессмысленно, если учесть что и журналист, и государственный служащий призваны служить гражданину, в том числе обеспечивая его право на получение полной и достоверной информации. И только начав руководствоваться этим постулатом, обе «воюющие» стороны поймут, что на самом деле им нужна не иллюзорная победа без победителей, а длительное перемирие, которое со временем должно перерасти в эффективное сотрудничество. В этом и состоит цель издания настоящего Руководства: дать советы, которые помогут журналистам и государственным служащим сформировать комплексное представление о принципах доступа к информации и, используя все инструменты, которые предоставляет им Закон о доступе к информации, предупредить конфликты и начать работать **в согласии и для достижения согласия, во имя государственного интереса**, который у всех нас один.

Команда авторов

СОДЕРЖАНИЕ

Аргумент. Невозможная победа и необходимое перемирие	5
I. Доступ прессы к информации, представляющей общественный интерес.....	7
1.1. Рекомендации по оптимизации законодательной базы в области доступа к информации:.....	8
2. Что гласит буква закона	10
2.1. Общее право на доступ к информации	10
2.2. Что такое официальная информация.....	10
2.3. Кто является поставщиком информации.....	11
2.4. Каков порядок подачи заявления о предоставлении официальной информации.....	12
2.5. Срок удовлетворения заявления о предоставлении информации.....	13
2.6. Информация платная или бесплатная	15
2.7. Когда ответ «НЕТ».....	16
3. Закулисье (открытое) публичных служб	18
3.1. Обеспечение активного, правильного и своевременного информирования.....	18
3.2. Ограничение доступа к информации.....	19
3.3. Общение от лица органа публичной власти – принцип одного голоса	21
4. Официальные веб-сайты, полезный инструмент для обеспечения доступа к информации	23
II. Взгляд в зеркало. Рекомендации дружеские и профессиональные.....	25
1. Подборка из интервью с журналистами и сотрудниками по связям с общественностью органов публичного управления (Приложение 3).....	25
1.1. Пожелания журналистов служащим.....	25
1.2. Пожелания служащих журналистам	26
2. Как избежать критических ситуаций и как разрешить их.....	28
Рекомендации служащим	29
Рекомендации журналистам	31
Приложение 1 Образец заявления о предоставлении информации	32
Приложение 2. Разбор конкретного случая: Общественный интерес и защита персональных данных	33
Приложение 3. Интервью. Три журналиста и три сотрудника по связям с общественностью о доступе к информации.....	36
БИБЛИОГРАФИЯ	46
ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ	46

I. ДОСТУП ПРЕССЫ К ИНФОРМАЦИИ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩЕЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНТЕРЕС

1. Проблемы и тенденции

Проблема доступа граждан в целом и прессы в частности к информации, представляющей общественный интерес, остается для Республики Молдова актуальной. И это несмотря на то, что за два прошедших десятилетия было принято несколько законов, тем или иным образом гарантирующих право граждан требовать и получать от публичных учреждений запрошенную информацию, а также участвовать в процессе принятия решений.

По данным исследований, посвященных этой теме¹, очень часто право на получение информации, представляющей общественный интерес, натывается на почти непробиваемую стену отечественной бюрократии, и средства массовой информации не становятся исключением. Напротив, в тех случаях – и особенно в тех случаях, – когда запрашиваемая у какого-либо публичного учреждения информация могла бы нанести ущерб данному учреждению, его сотрудники всеми правдами и неправдами стараются ограничить доступ к ней журналистов.

В ход идет множество самых разных предлогов, а служащие, в том числе те из них, кто отвечает за связи с общественностью в публичных учреждениях, в полной мере используют пробелы в Законе о доступе к информации. Стоит отметить, что в большинстве своем эти пробелы возникли как следствие развития средств массовой информации и массовой коммуникации в целом. Таким образом, необходимо в срочном порядке привести данный закон в соответствие с тенденциями и технологиями современного мира.

Основные проблемы, выявленные в ходе исследования «Доступ СМИ к информации в Республике Молдова: проблемы перспективы» (ЦНЖ, 2014)²:

- **Несоблюдение сроков.** До 33% публичных учреждений не соблюдают сроков, предусмотренных для удовлетворения заявлений о предоставлении информации. Ни в одном из случаев, рассмотренных в ходе исследования, заявитель не был проинформирован о продлении

1 „Accesul mass-media la informație în Republica Moldova: probleme și perspective”, Центр независимой журналистики, Кишинев, 2014 - <http://www.media-azi.md/sites/default/files/Accesul%20mass-media%20la%20informa%C5%A3ie%20%C3%AEen%20Republica%20Moldova%20probleme%20%C5%9Fi%20perspective.pdf>

2 Там же.

срока предоставления информации и о причинах его продления за пять дней до истечения исходного срока, как предусматривает действующее законодательство.

- **Отказ в предоставлении информации.** В 15% случаев из 46 направленных заявлений заявители получили отказ от публичных учреждений без разъяснения причин отказа и процедуры обжалования полученного отказа.

1.1. Рекомендации по оптимизации законодательной базы в области доступа к информации³:

- ✓ **Изменение** порядка регистрации заявлений о предоставлении информации, а именно их регистрация в отдельном журнале учета и контроля. В настоящее время многие заявления о предоставлении информации ошибочно рассматриваются в течение 30 дней, как при рассмотрении петиций. Причина этого в том, что частью (1) статьи 15 Закона о доступе к информации предусматривается, что письменные заявления о предоставлении информации регистрируются в соответствии с законодательством о регистрах и о подаче петиций.
- ✓ **Сокращение** до не более чем десяти календарных дней срока в 15 рабочих дней, предусмотренного для удовлетворения заявления о предоставлении информации. В качестве аргумента можно привести пример некоторых стран ЕС, где сроки предоставления информации намного меньше, чем в Республике Молдова (не более восьми календарных дней в Словакии, не более десяти календарных дней в Румынии и Мальте, не более 14 календарных дней в Норвегии, Бельгии и Нидерландах).
- ✓ **Установление более жестких мер взыскания** за несоблюдение Закона о доступе к информации. Хотя в статье 71 Кодекса о правонарушениях предусматривается ряд штрафов за подобные нарушения, нет достоверных данных о том, сколько человек было оштрафовано на основании этих положений. В странах ЕС явный или молчаливый отказ в доступе

³ „Accesul mass-media la informație în Republica Moldova: probleme și perspective”, Центр независимой журналистики, Кишинев, 2014 - <http://www.media-azi.md/sites/default/files/Accesul%20mass-media%20la%20informa%C5%A3ie%20%C3%AE%20Republica%20Moldova%20probleme%20%C5%9Fi%20perspective.pdf>

к информации карается дисциплинарным взысканием, так, в Словакии штраф за отказ публичного учреждения предоставить запрошенную информация может составить примерно 2 000 евро.

- ✓ **Четкое определение** отличительных принципов коммерческой/государственной тайны в тексте Закона о доступе к информации. Расплывчатое определение принципов государственной тайны и отсутствие толкования этих понятий в тексте Закона о доступе к информации позволяют государственным служащим прятаться под завесой «государственной тайны» или «коммерческой тайны», рассматривая заявления о предоставлении информации, полученные от журналистов.
- ✓ **Обеспечение** правильного и единообразного применения Закона о доступе к информации, в частности на местном уровне, где решения о предоставлении доступа к информации зачастую принимаются органами публичной власти на свое усмотрение.

Следует отметить, что на основании рекомендаций, данных Центром независимой журналистики в 2014-2015 годах, была проведена масштабная общественная кампания по внесению изменений в Закон о доступе к информации и приведению его в соответствие с передовым опытом стран ЕС. Тем не менее, на момент издания настоящего Руководства средства массовой информации и органы публичной власти продолжают руководствоваться действующим законом.

2. Что гласит буква закона

Основные положения Закона №982/2000 о доступе к информации⁴ и возможные варианты решений в проблемных ситуациях.

2.1. Общее право на доступ к информации

Закон о доступе к информации, принятый Парламентом Республики Молдова 11 мая 2000 года, определяет правила взаимодействия между поставщиком информации и лицом, запрашивающим информацию. В нашем случае речь идет о **государственных служащих** с одной стороны и о **журналистах** с другой. Кроме того, данный закон регулирует принципы, условия, способы и порядок осуществления доступа к официальной информации, находящейся во владении государственных служащих.

В более широком смысле представители центральных и местных органов публичного управления обязаны предоставить информацию, представляющую общественный интерес, **всем лицам, запрашивающим данную информацию**. Журналист, в свою очередь, обязан обеспечить объективное и беспристрастное информирование общественности.

Кроме того, согласно Закону о печати, в целях осуществления профессиональной деятельности журналист имеет право обращаться в любое учреждение для проверки сведений и обстоятельств, приводимых в определенных материалах.

2.2. Что такое официальная информация

Официальной информацией или информацией, представляющей общественный интерес, считается любая информация, находящаяся во владении и распоряжении поставщиков информации, составленная, отобранная, обработанная, систематизированная и/или утвержденная официальными органами, лицами или предоставленными в их распоряжение в соответствии с законом иными субъектами права.

Документами, содержащими информацию, считаются любая бумага или иной материал, на котором имеется запись; карта, план, рисунок, фотография; видео- или аудиоматериалы; любой предмет или материал, с которого могут воспроизводиться звуки, изображения или записи; любой регистратор информации, появившийся в результате технического прогресса.

⁴ <http://lex.justice.md/md/311759/>

ПРИМЕЧАНИЕ

Правом на запрос официальной информации обладают:

- любой гражданин Республики Молдова;
- физические и юридические лица;
- граждане иных государств и лица без гражданства, постоянно проживающие или пребывающие на территории Республики Молдова;
- гражданин имеет право лично или через своего представителя запросить официальную информацию, при этом он не обязан обосновывать свой интерес к запрашиваемой информации.

2.3. Кто является поставщиком информации

Владельцами и, соответственно, поставщиками официальной информации являются центральные и местные органы публичной власти, а именно:

- органы управления государства, предусмотренные Конституцией Республики Молдова – 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.

ПАМЯТКА служащим

Подчеркивается, 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, предоставленном лицу, запрашивающему информацию, только определенные ориентиры, на основании которых лицо, запрашивающее информацию, сможет впоследствии лишь приблизить соответствующую информацию после осуществления дополнительных изысканий, в то время как поставщик владеет запрашиваемой информацией в требуемых форме, объеме

и качестве (конкретный случай: просят информацию о зарплате примара одного населенного пункта, а Примэрия отвечает, что зарплата примара подсчитывается согласно Закону о системе оплаты труда в бюджетной сфере).

(Постановление №1 от 02.04.2007 о рассмотрении дел о доступе к официальной информации, Пленум Высшей судебной палаты)

2.4. Каков порядок подачи заявления о предоставлении официальной информации

Заявление о предоставлении официальной информации направляется **в письменном виде** (в соответствии со статьей 12 Закона о доступе к информации). При этом необходим документ, подтверждающий запрос, поскольку часто для предоставления ответа государственному служащему необходимо разрешение вышестоящего начальства.

Заявление может быть сделано в устной форме, если возможен положительный ответ с немедленным удовлетворением заявления о предоставлении информации. В противном случае заявитель подает *письменное* заявление для получения полного ответа.

ПАМЯТКА журналистам

Письменное заявление с указанием даты отправки и перечнем заданных вопросов может сослужить добрую службу вам самим. Данное заявление должно содержать достаточные и убедительные подробности, которые позволят определить именно ту информацию, которая вам необходима (а также ее определенную часть или части), приемлемую форму предоставления этой информации, идентификационные данные заявителя (образец заявления прилагается в конце настоящего Руководства, **Приложение 1**). Будьте как можно более убедительны! В качестве аргументов, подтверждающих необходимость предоставления информации, сослнитесь в равной мере на положения Закона о доступе к информации и на то, что данная информация поможет повысить степень доверия к вашему материалу, а также к публичному учреждению, ее предоставившему.

ПАМЯТКА
служащим

Для обеспечения доступа граждан к информации, представляющей общественный интерес, органам власти и публичным учреждениям рекомендуется создать специальные отделы по информированию и связям с общественностью, назначить пресс-секретаря и проводить один-два раза в месяц пресс-конференции или тематические брифинги. Кроме того, учитывая важную роль Интернета в современном мире, рекомендуется разместить на сайте публичного учреждения **типовой бланк заявления о предоставлении информации**, который смогут заполнить заявители. Хотя законом пока не предусмотрено право запрашивать информацию по электронной почте, тем не менее публичные учреждения, стремящиеся наладить эффективное взаимодействие с обществом, в том числе с журналистами, могут взять на вооружение достижения научно-технического прогресса.

2.5. Срок удовлетворения заявления о предоставлении информации

Согласно законодательству, государственный служащий обязан предоставить запрашиваемую журналистом информацию **не позднее 15 рабочих дней** со дня регистрации заявления о предоставлении информации. Этот срок может быть продлен на пять рабочих дней в тех случаях, когда заявление касается очень большого объема информации, для обработки которой 15 дней недостаточно. В этом случае заявитель должен быть проинформирован о продлении срока предоставления информации.

Если учреждение, к которому обращено заявление о предоставлении информации, не владеет запрашиваемой информацией либо если другое учреждение владеет запрашиваемой информацией в виде или форме, которая может в большей степени удовлетворить информационные интересы заявителя, заявление переадресовывается с обязательным уведомлением об этом заявителя в течение трех рабочих дней с момента получения заявления.

ПАМЯТКА
журналистам

Так как, согласно действующей версии Закона о доступе к информации, письменные заявления о предоставлении информации регистрируются в соответствии с законодательством о подаче петиций, которое предусматривает вдвое больший срок их удовлетворения – до 30 дней, при проведении журналистского расследования или при подготовке другого материала, требующего длительной работы, старайтесь подать заявление о предоставлении информации заранее или еще на этапе работы с документами. Запланируйте время таким образом, чтобы предусмотренные законом 15 дней или

более не совпали с крайним сроком публикации материала. Это позволит вам сэкономить время. Как можно точнее укажите, какая именно информация и какие именно документы вам необходимы – это поможет служащим быстрее найти нужную вам информацию. Также уточните, в какой форме вам удобнее получить ответ: по электронной почте, в печатном виде или по факсу, а также укажите номер телефона и адрес электронной почты. В случае необходимости сошлитесь на постановление Пленума Высшей судебной палаты о рассмотрении дел о доступе к официальной информации⁵, согласно которому право доступа к официальной информации является особой разновидностью права на подачу петиций. Следовательно, с точки зрения Высшей судебной палаты пятнадцатидневный срок предоставления информации, предусмотренный Законом о доступе к информации, не соответствует тридцатидневному сроку, предусмотренному Законом о петициях, таким образом применяется пятнадцатидневный срок.

ПАМЯТКА служащим

Информация, запрашиваемая журналистами, служит общественным интересам, поэтому необходимо предоставлять ее как можно более оперативно. Быстрое реагирование на полученные заявления о предоставлении информации обеспечивает полное информирование общественности, препятствует распространению недостоверной информации или уменьшает отрицательные последствия одностороннего освещения событий. Вместе с тем ваша оперативность поможет наладить продуктивные отношения со средствами массовой информации. Необходимо уведомлять журналиста о любом продлении срока предоставления информации и о причинах его продления за пять дней до истечения исходного срока (15 дней). Также необходимо в разумные сроки сообщить журналисту о любом решении, связанном с его заявлением о предоставлении информации, и получить подтверждение его получения. При переадресации заявления другому поставщику информации (в тех случаях, когда поставщик информации, к которому обращено заявление, не владеет запрашиваемой информацией или когда иной поставщик обладает запрашиваемой информацией в виде или форме, которая может в большей степени удовлетворить информационные интересы заявителя) заявитель должен быть

⁵ Постановление №1 от 02.04.2007 о рассмотрении дел о доступе к официальной информации, Пленум Высшей судебной палаты, опубликовано в Бюллетене Высшей судебной палаты Республики Молдова, 2007, № 5, стр.26.

уведомлен об этом в течение трех рабочих дней с момента получения заявления и дать свое согласие на переадресацию. Заявления о предоставлении информации следует регистрировать в отдельном журнале учета и контроля. Это позволит вам повысить эффективность работы и улучшить отношения со средствами массовой информации.

2.6. *Информация платная или бесплатная*

Теоретически информация, представляющая общественный интерес, предоставляется бесплатно. Тем не менее, в Республике Молдова и не только некоторые публичные учреждения взимают за предоставление информации определенные платежи, которые затем поступают в бюджет. Обычно необходимость в этих платежах обосновывается расходами на изготовление копий документов, их отправку заявителю и/или на перевод информации, при этом размер данных платежей не должен превышать суммы расходов, понесенных заявителем.

ПРИМЕЧАНИЕ

Бесплатно в распоряжение заявителя предоставляется следующая официальная информация:

- ↪ непосредственно затрагивающая права и свободы заявителя;
- ↪ излагаемая в устной форме;
- ↪ запрашиваемая для изучения в помещении учреждения;
- ↪ предоставление которой способствует более широкому освещению деятельности публичного учреждения и отвечает интересам общества.

ПАМЯТКА журналистам

Попытайтесь убедить представителя публичного учреждения найти способ бесплатно предоставить вам нужную информацию! Например, попросите разрешения изучить документы на месте, не покидая учреждения, чтобы не тратить время и деньги на изготовление копий. Это удобно, особенно в тех случаях, когда нужная вам информация содержится в нескольких документах. Также, если это возможно, попытайтесь получить информацию в электронном виде или попросите разрешения скопировать ее на электронный носитель – DVD, CD.

ПАМЯТКА

служащим

Будьте сговорчивым – от этого выиграют все!

2.7. Когда ответ «НЕТ»

Если журналист получает лишь часть запрошенной им информации, если в ответ на его заявление учреждение сообщает, что не располагает подобной информацией, если в виде исключения ограничивается его доступ к определенной информации или если он получает отказ в предоставлении всей запрошенной информации или всех запрошенных документов, он имеет право подать жалобу. Однако, как предупреждает команда авторов «LegalLeaks toolkit»⁶, прежде необходимо убедиться в том, что направленные запросы были поняты правильно. После разъяснения вопроса подайте заявление повторно.

ПАМЯТКА журналистам

Частичный доступ к информации или полный отказ публичного учреждения в доступе к информации может быть обжалован в административном суде. Тем не менее, рекомендуется первоначально обжаловать его в вышестоящем органе или в суде более высокой инстанции.

Действия или бездействие поставщика информации могут быть обжалованы руководству последнего и/или в его вышестоящий орган в 30-дневный срок со дня, когда заявитель узнал или должен был узнать о нарушении. Руководство поставщика информации и/или его вышестоящий орган обязаны рассмотреть жалобу лица, запрашивающего информацию, в течение пяти рабочих дней и довести до сведения последнего результаты рассмотрения в течение трех рабочих дней.

Внутренняя или административная жалоба представляет собой обращение к учреждению, отказавшему в доступе к информации или к непосредственно вышестоящему органу. Для этих структур данная жалоба является свидетельством серьезности ваших намерений отстаивать свои права и зачастую заставляет их изменить свое отношение. Во многих странах нельзя обратиться к комиссару по информации, народному адвокату или в суд без предвари-

⁶ „LegalLeaks toolkit“. Un ghid pentru jurnaliști despre accesul legal la informația guvernamentală, Access Info și n-ost Legal Leaks Toolkit 2011, http://www.access-info.org/wp-content/uploads/LL_toolkit_Moldova.pdf

тельной подачи внутренней жалобы. В некоторых странах можно обращаться сразу к комиссару по информации или к народному адвокату.

(„LegalLeaks toolkit“. Un ghid pentru jurnaliști despre accesul legal la informația guvernamentală⁷)

ПАМЯТКА служащим

Отказ в предоставлении официальной информации или 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 официального опубликования), на котором основывается отказ, а также процедуры обжалования отказа, в том числе срока давности.

ПРИМЕЧАНИЕ

«Право на информацию может быть ограничено лишь для реальных и оправданных целей, касающихся защиты граждан или государственной безопасности» - так определил пределы ограничения права на доступ к информации Конституционный суд Республики Молдова в своем постановлении от 22.06.2015. Таким образом, в контексте мер, направленных на «защиту граждан или национальной безопасности» (согласно части (3) статьи 34 Конституции Республики Молдова) Конституционный суд постановил, что для ограничения права на доступ к информации должны быть соблюдены следующие условия:

- 1) наличие реальной и оправданной цели, касающейся защиты граждан или национальной безопасности;
- 2) отсутствие превалирующего общественного интереса к информации.

Следовательно, органы публичного управления должны доказать, что разглашение информации может стать серьезной угрозой для защиты граждан или национальной безопасности.

⁷ Там же.

3. Закулиссе (открытое) публичных служб

Кодекс поведения государственного служащего⁸ содержит следующие положения, касающиеся доступа к информации:

- государственный служащий должен обеспечивать активное, правильное и своевременное информирование граждан по вопросам, представляющим общественный интерес, обеспечивать свободный доступ к информации, соблюдать предусмотренные законом сроки предоставления информации;
- государственный служащий обязан соблюдать предусмотренные законом ограничения в отношении доступа к информации в целях защиты конфиденциальной информации, частной жизни лица и национальной безопасности, а также обеспечивать защиту находящейся в его распоряжении информации от несанкционированного доступа, изменения или уничтожения;
- общение со средствами массовой информации от лица органа публичной власти осуществляется только государственным служащим, наделенным таким правом.

3.1. Обеспечение активного, правильного и своевременного информирования

Миссия по обеспечению активного информирования касается в особенности служащих, ответственных за обнаружение так называемой информации, которая предоставляется *«по долгу службы»*, без определенного запроса. Это наименование и юридический адрес учреждения, нормативные акты, на основании которых оно осуществляет свою деятельность, описание его структуры, полномочий и предоставляемых им услуг, график работы, часы приема граждан и т.д.

«По долгу службы» также обнародуются фамилии и имена руководителей учреждения, контактные данные, сведения об источниках финансирования, бюджет и бухгалтерский баланс, принятые программы и стратегии, список документов, которые могут представлять общественный интерес.

К этой же категории относится и информация, способная предупредить или уменьшить угрозу жизни и здоровью людей или для причинения любого рода ущерба, помешать распространению недостоверной информации или уменьшить отрицательные последствия ее распространения, а также информация, имеющая важное социальное значение.

⁸ http://cariere.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf

ПРИМЕЧАНИЕ

Государственные служащие, ответственные за предоставление активной информации, должны убедиться в правильности этой информации, то есть в том, что она не содержит ошибочных и ложных данных и предоставлена своевременно, в противном случае данная информация, возможно, не будет представлять должной ценности.

ПАМЯТКА служащим

Для обеспечения свободного доступа к информации поставщик информации должен:

- оборудовать специальное помещение для работы с документами, доступное для заявителей;
- назначить и обеспечить обучение сотрудников, ответственных за осуществление процесса предоставления официальной информации;
- разработать положения о правах и обязанностях служащих в процессе предоставления официальных документов и официальной информации;
- оказывать необходимую помощь и содействие заявителям в поиске и установлении необходимой информации;
- обеспечить реальный доступ к регистрам поставщиков информации, которые должны заполняться согласно действующему законодательству о регистрах;
- проводить свои собрания и заседания открыто в соответствии с законодательством.

3.2. Ограничение доступа к информации

Право на доступ к информации может быть подвергнуто ограничениям в некоторых оговоренных законом случаях, например, в целях соблюдения прав и недопущения посягательств на репутацию иного лица, охраны национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали общества. Кроме того, запрещается предоставление следующих категорий информации:

- информации, составляющей государственную тайну, несанкционированное разглашение или утрата которой может затронуть интересы и/или безопасность Республики Молдова;
- конфиденциальной информации из области деловых отношений, регулируемой законодательством о коммерческой тайне и касающейся производства, технологии, управления, финансов,

иной экономической деятельности, разглашение (передача, утечка) которой может затронуть интересы предпринимателей;

- информации личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных;
- информации, касающейся оперативной деятельности и деятельности по уголовному преследованию соответствующих органов, но только в случаях, когда разглашение такой информации может нанести ущерб уголовному преследованию, помешать развитию судебного процесса, лишить лицо права на справедливое и беспристрастное рассмотрение его дела либо поставить под угрозу жизнь или физическую безопасность человека;
- информации, отражающей конечные или промежуточные результаты некоторых научных и технических исследований, разглашение которой лишает авторов данных исследований преимущественного права опубликования либо отрицательно влияет на реализацию иных охраняемых законом прав.

ПАМЯТКА служащим

Помните: в силу своей профессии и редакционной политики журналист всегда попытается обойти эти правила, ведь не зря один из неписаных законов журналиста гласит: «настоящий журналист, когда его гонят в дверь, лезет в окно». Именно поэтому главный совет, который можно дать служащим: не злиться на журналистов и проявлять больше понимания. Тем более что, как уже говорилось ранее, служащие часто ссылаются на «государственную» или «коммерческую» тайну, а в последнее время и на защиту персональных данных (**Приложение 2**), просто напросто не желая предоставлять информацию, и журналисты прекрасно это знают!

Если доступ к запрашиваемой информации частично ограничен, следует согласно закону предоставить те части документа, доступ к которым законодательством не ограничен. На частях, запрещенных для открытого доступа, необходимо сделать отметку: «государственная тайна», «коммерческая тайна» или «конфиденциальная информация личного характера».

Будьте готовы доказать, что ограничение доступа к данной информации предусмотрено органическим законом и необходимо в демократическом обществе, с тем чтобы обеспечить защиту законных прав и интересов лица/защиту национальной безопасности, а ущерб, нанесенный этим правам и интересам окажется больше, чем общественный интерес к информации.

ПРИМЕЧАНИЕ

Никто не может быть наказан за доведение до сведения общественности определенной информации ограниченного доступа, если ее разглашение не затрагивает и не может затронуть законные интересы, связанные с национальной безопасностью, либо если общественный интерес к ознакомлению с информацией превышает ущерб, который может нанести разглашение информации.

3.3. *Общение от лица органа публичной власти – принцип одного голоса*

В соответствии с частью (3) статьи 8 Кодекса поведения государственного служащего⁹ **общение со средствами массовой информации от лица органа публичной власти осуществляется только государственным служащим, наделенным таким правом.** Суть данного положения касается исключительно высказывания официальной позиции органа власти, а **его целью является обеспечение высказывания официальной позиции органа публичной власти «единым голосом».**

Авторы законодательства о национальной государственной службе полагают, что «данное положение никоим образом не может считаться ограничением права государственного служащего на собственное мнение и свободу его выражения, которые являются основными правами, гарантированными в том числе положениями части (3) статьи 15 Закона №158-XVI¹⁰ о государственной должности и статусе государственного служащего. Напротив, законодатели утверждают, что после вступления в силу этих норм был ликвидирован пробел в законодательстве, вводивший в замешательство государственного служащего, получавшего предложение дать интервью или выступить в ходе телевизионной передачи.

ПАМЯТКА служащим

Обычно в штате центральных отраслевых органов имеются советники по связям с общественностью (пресс-секретари) и/или подразделения по связям с общественностью и средствами массовой информации, наделенные полномочиями высказывать официальную позицию. Однако возможны и отступления от этого правила, например, когда в ходе телевизионной передачи обсуждаются технические вопросы проекта публичной политики, а пресс-секретарь не обладает достаточными знаниями в данной области. В подобных случаях на первый план выходит государствен-

9 http://cariere.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf

10 <http://lex.justice.md/md/330050/>

ный служащий, наделенный руководством необходимыми полномочиями. Важно чтобы делегированный сотрудник мог обоснованно представить официальную позицию, знал пределы своих представительских полномочий, а получив вопрос, выходящий за рамки данных полномочий, проявил себя со знанием дела.

ПРИМЕЧАНИЕ

- ➔ Обязательства государственного служащего по обеспечению доступа к информации, представляющей общественный интерес, не ограничивается положениями Кодекса поведения государственного служащего, а учитывают и положения Закона о доступе к информации.
- ➔ Государственные служащие, владеющие информацией, которая может быть оценена как активная, обязаны по долгу службы обеспечить ее распространение.
- ➔ Даже не обладая полномочиями по представлению учреждения, государственный служащий может участвовать в публичных мероприятиях и обсуждениях, будучи обязанным объявить при этом, что выражаемое им мнение не представляет официальную точку зрения органа публичной власти, в котором он осуществляет деятельность; это же правило действует и в случае, когда к государственному служащему обращаются с просьбой высказать позицию учреждения по определенной сфере или теме, превышающим пределы предоставленных ему руководством полномочий.

4. **Официальные веб-сайты, полезный инструмент для обеспечения доступа к информации**

Интернет стремительно вошел в нашу жизнь, принеся с собой решающие изменения в сфере доступа к информации, представляющей общественный интерес.

Сегодня собственные сайты есть у всех органов публичного управления Республики Молдова. 19 июня 2006 года Правительство приняло Постановление об официальных страницах органов публичного управления в сети интернет¹¹, а в апреле 2012 года на правительственном уровне было установлено, что все официальные страницы органов публичного управления должны соответствовать единой модели и действовать по единым правилам¹². В Положении, сопровождающем данное Постановление, описываются минимальные обязательные требования, предъявляемые к официальным страницам органов публичного управления и содержится подробный список категорий информации, которая должна быть на них размещена. Таким образом, сайты органов публичного управления должны были претерпеть изменения и обрести структуру и общий дизайн с целью обеспечить их максимально удобное использование.

Кроме того, с целью «обеспечить прозрачность процесса принятия решений и участие граждан в управлении делами государства, а также доступ граждан и деловых кругов к правительственным данным публичного характера» 29 апреля 2011 года по распоряжению Правительства был запущен сайт www.date.gov.md. Таким образом, Республика Молдова стала 16-й страной, в которой появилось единое окно открытых данных, имеющихся в распоряжении правительственных учреждений, и присоединилась к глобальному движению «Доступ к правительственным данным публичного характера». К концу 2015 года на этой платформе будет размещено 876 наборов данных.

11 <http://lex.justice.md/md/316361/>

12 <http://lex.justice.md/md/342699/>

ПАМЯТКА журналистам

В процессе поиска информации журналисты имеют право ссылаться на приведенные постановления, а также на их невыполнение. И хотя новые официальные сайты публичных учреждений еще не работают в режиме «на расстоянии одного клика», все же следует достоверно убедиться в том, что на сайте на самом деле нет информации, которую вы ищете. Это вопрос имиджа и профессионализма, поэтому неприятно будет услышать, что вы не обладаете навыками поиска информации. Если же этих навыков у вас действительно нет, следует помнить, что нет ничего постыдного в том, чтобы чего-то не знать, но стыдно не хотеть этого знать, ведь в наши дни есть множество тренингов в области журналистики данных. И все они – на расстоянии одного клика!

ПАМЯТКА служащим

Не игнорируйте силу интернета! Следите за тем, чтобы размещенная на сайте информация регулярно обновлялась и охватывала весь спектр тем, в том числе болезненных, которые могут представлять интерес для журналистов. Добейтесь того, чтобы команда разработчиков сделала сайт как можно более доступным для всех и граждан (он же журналист) не был вынужден предпринимать десяток шагов для того, чтобы отыскать нужную информацию. Если вы не обеспечите ему простейший путь доступа к информации, он обеспечит вам беспокойную жизнь! И не забывайте о социальных сетях – учреждение, стремящееся наладить эффективное общение, в наши дни обязано взять их на вооружение.

II. ВЗГЛЯД В ЗЕРКАЛО. РЕКОМЕНДАЦИИ ДРУЖЕСКИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ.

1. Подборка из интервью с журналистами и сотрудниками по связям с общественностью органов публичного управления (Приложение 3)

1.1. Пожелания журналистов служащим

- Не откладывайте на завтра то, о чем можете сообщить сегодня! Не будьте глухи к вопросам представителей средств массовой информации! Ответить на вопрос журналиста не менее важно, чем написать отчет.
- Избегайте технической лексики. Попробуйте говорить так, чтобы вас поняли все. Чем понятнее для всех будет ваш ответ, тем меньше уточняющих вопросов задаст журналист.
- Помогите наладить контакт между журналистом и представителями учреждения, в котором вы работаете, если те способны дать ему более полный ответ на его вопрос и если заявление журналиста не адресовано главе учреждения. Попробуйте устроить интервью или встречу одного из коллег с журналистом самостоятельно. Подготовьте специалиста, которому предстоит беседовать с журналистом. Удостоверьтесь в том, что он располагает всей необходимой информацией. Просто переадресовать журналиста к другому служащему недостаточно.
- Сверить с руководством учреждения сведения, предназначенные для средств массовой информации – дело хорошее. Однако это не должно занимать слишком много времени. Журналист обязан выдавать информацию оперативно, поэтому, если вы не хотите узнать из ближайшего выпуска новостей о том, что ваше учреждение «пока не предоставило ответа» или «не подтвердило и не опровергло информацию», стоит обеспечить эффективный канал общения с руководством, чтобы вы, а затем и журналист могли получить информацию своевременно.
- Отвечайте на звонки журналистов и после 17.00, и в выходные! Сообщите им свой номер мобильного телефона, чтобы быть всегда на связи. Скорее всего, не сумев разыскать вас, журналист попытается связаться с руководителем учреждения. Журналисты давно привыкли к тому, что им приходится работать в любое время дня и ночи, и ждут такого же

отношения к своим профессиональным обязанностям и от сотрудников, ответственных за связи с общественностью.

- Включайте в пресс-релизы больше подробностей. Составляйте их более доступным языком. Согласно последним тенденциям в области институционального общения, пресс-релизы должны быть похожими на выпуски новостей. Так у журналистов не будет причин вносить в них серьезные изменения, а значит ваша цель будет достигнута – текст вашего сообщения дойдет до общественности с минимальными исправлениями.
- Не обращайтесь с журналистом как с очередным просителем! Последний отстаивает личные или групповые интересы. Журналист информирует общество. Чем дольше ему придется ждать ответа на свой вопрос, тем более вероятно, что материал будет опубликован без учета мнения учреждения, которое вы представляете.
- Размещайте как можно больше информации на сайте вашего учреждения. Так вы обеспечите его прозрачность и сэкономите время, которое затрачивается на переадресацию журналистов к источнику нужной им информации.
- Соблюдайте предусмотренные законом сроки предоставления информации! Несоблюдение этих сроков может послужить основанием для подачи судебного иска или, что еще хуже, нанести серьезный ущерб имиджу вашего учреждения.
- Давайте полные ответы! Молчание – тоже ответ и тот факт, что вы отказались отвечать на все заданные вам вопросы, не останется без внимания.
- Для предоставления ответа журналистам используйте шаблон со штемпелем, контактными данными лиц, которые могут предоставить более подробную информацию и т.д.;
- Досконально изучите профиль вашего учреждения и виды информации, имеющейся в вашем распоряжении. Фраз вроде «не думаю, что мы сможем предоставить такие сведения» или «не знаю, можно ли вам копировать документ» необходимо избегать!

1.2. *Пожелания служащих журналистам*

- Работайте с документами! Таким образом, обращаясь с заявлением о предоставлении информации, вы сможете быть уверены в том, что получите оперативный ответ от нужного учреждения, а публикуя материал – в том, что не придется вносить в него поправки. Без надлежащей работы с документами журналист легко становится жертвой манипулирования и дезинформирования.

- Направляйте запросы по электронной почте! Закон этого не запрещает, а служащие приветствуют. Многие журналисты считают переписку появлением «бюрократизма» учреждений. Служащий также вынужден согласовывать свой ответ с другими управлениями и вести поиск нужной информации. Письменное обращение поможет ему быстрее отыскать в штате учреждения сотрудника, располагающего необходимой информацией. Более того, письменный ответ гарантирует подтвержденность/достоверность содержащихся в нем данных, чего нельзя сказать о телефонном разговоре.
- Требуйте подтверждения получения заявления о предоставлении информации, направленного по электронной почте. Таким образом, вы будете уверены в том, что служащий не «просмотрел» ваше сообщение, а все законные сроки будут соблюдены. Законодательство о доступе к информации не содержит положений о заявлениях, поданных в электронном виде, при этом служащие охотнее работают с заявлениями, полученными по электронной почте, чем с отпечатанными на бумаге. Для надежности можете отправить копию заявления вашему редактору или руководителю учреждения, к которому вы обращаетесь.
- Стремитесь досконально изучить тему, которой занимаетесь, даже если начальство этого не требует. Так вы вызовете уважение как коллег по цеху, так и государственных служащих. Последние будут более благосклонны к журналисту, хорошо разбирающемуся в материале.
- Будьте настойчивы, но терпеливы! Служащим необходимо время для работы с документами. Они отвечают за имидж учреждения, в котором работают. И обязаны согласовывать сведения, которые предоставляют средствам массовой информации, с руководством своих учреждений. Поэтому маловероятно, что вам ответят сразу же.
- Старайтесь по мере возможности не затягивать с обращением в публичные учреждения! Немногие государственные служащие готовы отвечать на вопросы журналистов после окончания рабочего дня.
- Если вы собираетесь опубликовать новость без ответа учреждения, укажите это в материале. Избегайте фраз «учреждение не предоставило ответа» или «учреждение не подтвердило и не опровергло информацию» и проч., если предусмотренный законом срок не истек. Сообщите, что обратились в учреждение и ожидаете ответа. Позже можете вернуться к материалу либо на основании полученного ответа, либо при его отсутствии.

2. Как избежать критических ситуаций и как разрешить их

Подборка из «LegalLeaks toolkit» - руководства по законному доступу к правительственной информации¹³.

Одним из основных вызовов для публичного учреждения является предупреждение кризисной ситуации и ее разрешение. Кризисы можно разделить на три категории:

- **имиджевые** – возникающие в результате отношения или поведения лица, работающего в системе и занимающего представительскую должность, но не только (коррупция, мошенничество, некомпетентность, неадекватное поведение);
- **функциональные** – возникающие как следствие проблем в работе учреждения (неэффективность, отсутствие финансовых или человеческих ресурсов, аварии, стихийные бедствия);
- кризисы, возникающие в результате кампаний по очернению, проводимых третьими лицами/учреждениями с целью скомпрометировать результаты, политики или доброе имя учреждения.

Все эти виды кризисов могут нанести ущерб имиджу учреждения и помешать его нормальной работе. Как функциональный кризис, так и кризис, вызванный кампаниями по очернению, может перерасти в имиджевый кризис, если не будет должным образом разрешен. Причиной кризиса может стать и непродуманная организация обмена информацией между учреждением и общественностью, обеспечиваемая средствами массовой информации.

Государственный служащий должен разрешить кризисную ситуацию в случае наступления:

- событие, которое в силу своей серьезности и масштабности может вызвать волнения и мощные реакции в рядах общественности (крупные трагические события, стихийные бедствия, аварии, принятие радикальных решений, отражающихся на жизни граждан и проч.);
- масштабного события, послужившего поводом для многочисленных обращений со стороны средств массовой информации или события, наступившего вне времени работы учреждения.

¹³ „LegalLeaks toolkit“. Un ghid pentru jurnaliști despre accesul legal la informația guvernamentală, Access Info și n-ost Legal Leaks Toolkit 2011, http://www.access-info.org/wp-content/uploads/LL_toolkit_Moldova.pdf

Рекомендации служащим:

1. Создайте кризисную ячейку на уровне учреждения и в случае необходимости включите в нее причастные или ответственные учреждения. Необходимо назначить по крайней мере двух человек, которые будут обеспечивать связи со средствами массовой информации во время кризисной ситуации – лидера учреждения и пресс-секретаря. В кризисных ситуациях крайне важно наличие таких людей, помогающих наладить эффективную взаимосвязь с журналистами и высказать единую точку зрения.
2. Сообщите коллегам, работающим в вашем учреждении, о создании кризисной ячейки и о том, кто был назначен ответственным за связи с средствами массовой информации. Важно, чтобы все сотрудники переадресовывали журналистов к лицу, ответственному за связи со средствами массовой информации.
3. Отвечайте на телефонные звонки журналистов. Даже если вам нечего им сообщить, заверьте их, что в кратчайшие сроки они получат запрашиваемую информацию: официальную точку зрения на сложившуюся ситуацию, предпринятые учреждением меры.
4. Не забывайте об оперативности! В противном случае журналист попытается получить информацию из других источников, которые могут оказаться субъективными и вызвать кризисную ситуацию.
5. Используйте все каналы для передачи информации журналистам и общественности:
 - электронные адреса журналистов;
 - сайт учреждения;
 - социальные сети;
 - информирование журналистов по телефону.
6. Избегайте отрицания или искажения величины и последствий события, определяемого в качестве кризисной ситуации.
7. Помните, что основным бенефициаром учреждения, которое вы представляете, являются граждане, а общение с ними обеспечивается посредством вашей связи со средствами массовой информации. В этом контексте совершенно необходимо формирование коллегиальных отношений со средствами массовой информации и готовность в любое время предоставить им необходимые подробности.

8. Относитесь одинаково ко всем средствам массовой информации. У каждого из них есть своя аудитория. Одинаковое отношение ко всем журналистам поможет избежать или минимизировать распространение, а также последствия толкований и спекуляций.
9. Сообщайте плохие новости сами, не ждите, пока за вас это сделает кто-то другой. Если вы уверены в том, что кризисная ситуация может стать достоянием общественности, в том числе без вашего участия, объявите о ней. У того, кто первым сообщает отрицательную новость, есть возможность дать ее толкование и предложить варианты ее разрешения.
10. Проявляйте самообладание! Сохраняйте спокойствие и позитивный настрой. Избегайте отрицаний. Превращайте отрицательные высказывания в положительные, например, вместо того, чтобы сказать «Это лживые и злонамеренные заявления», скажите следующее: «Мы начали расследование этого случая и на основании его итогов прокомментируем нашу официальную позицию».

Рекомендации журналистам:

1. Будьте терпеливы! Служащему нужно время, чтобы изучить документы, связанные с кризисной ситуацией.
2. Требуйте информации об уменьшении последствий кризиса, а не одни комментарии по поводу произошедшего.
3. Используйте информацию из надежных источников и следите за тем, какую информацию распространяете. Даная информация может привести к серьезным отрицательным последствиям в обществе.
4. Предоставляйте право ответного слова. Этого требует профессиональная этика журналиста.
5. Осторожнее с цифрами! Чаще всего в кризисных ситуациях возникает путаница в цифрах. Это происходит из-за острой нехватки времени и стресса. В тех случаях, когда речь идет о человеческих жизнях, не спешите приводить конкретные цифры. Уделите больше внимания другим аспектам новости.
6. Просите разъяснить технические подробности предоставленной информации. Так вы будете уверены в том, что имеете дело с достоверной информацией и избежите необходимости давать дополнительные разъяснения из-за технической лексики, используемой служащим.
7. Избегайте стереотипов! Не спешите делать поспешных выводов. Соблюдайте нормы профессиональной этики. Стереотипы могут усугубить ситуацию и усилить конфликт.
8. Проверяйте источники. Не позволяйте третьим лицам/учреждениям использовать вас в кампаниях по очернению.
9. Кризисная ситуация – не реалити-шоу. Каждый раз, освещая кризис, журналист должен задать себе вопрос, какую тактику лучше избрать: уменьшения последствий конфликта или его усиления.
10. Избегайте напряженности в отношениях с сотрудниками, ответственными за связи со средствами массовой информации. Это правило необходимо соблюдать всегда, но особенно в кризисных ситуациях. Кризис не отменяет законов и здравого смысла.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Образец заявления о предоставлении информации

Наименование публичного учреждения

Заявление

Нижеподписавшийся/-аяся,, корреспондент газеты/телеканала/портала, на основании Закона о доступе к информации №982/2000 прошу предоставить копии следующих документов (перечислите запрошенные документы или информацию):

Предпочтительным было бы получение запрошенной информации в электронном/печатном виде/по факсу на следующий электронный/почтовый адрес/номер телефона:

Редакция готова возместить стоимость услуг копирования запрошенных документов.

Благодарим,

Дата

Подпись

Адрес медийного учреждения

Контактные данные: телефон, адрес электронной почты

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Разбор конкретного случая

Общественный интерес и защита персональных данных

Один из наиболее громких случаев, связанных с ограничением доступа к информации, касается данных об учредителях предприятия, которыми обладает Государственная регистрационная палата.

Эта история началась в 2014 году с Постановления Правительства, согласно которому все данные об учредителях предприятий, находящиеся в распоряжении Государственной регистрационной палаты – **дата регистрации, список руководителей, сведения об организационно-правовой форме, устав и местонахождение** – становились открытыми и доступными в онлайн-режиме. Хотя данный вид информации входил в список информации публичного характера, доступ к ней до тех пор был ограничен. За предоставление данной информации необходимо было внести от 36 до 540 леев.

По мнению авторов инициативы – членов Экономического совета при премьер-министре, свободный доступ к этим данным должен был способствовать повышению прозрачности деловой среды и помочь существующим предпринимателям и новым инвесторам в поиске потенциальных клиентов и партнеров, изучении рынка и анализе конкуренции. Кроме того, данная мера была призвана улучшить качество предоставления государственных услуг и обеспечить свободный и бесплатный доступ к основной информации о хозяйствующих субъектах, зарегистрированных на территории Республики Молдова.

Однако доступ к этим данным недолго оставался бесплатным. В марте 2015 года Национальный центр по защите персональных данных (НЦЗПД) выступил с заявлением о противозаконности подобных действий, поскольку таким образом обеспечивается свободный доступ к персональным данным учредителей предприятий. Вместе с тем, эти же данные по-прежнему можно было получить, внося определенную плату... Положение изменилось благодаря мощному давлению со стороны гражданского общества и журналистской солидарности.

В июне 2015 года Экономический совет при премьер-министре запустил онлайн-петицию в поддержку инициативы, предусматривающей немедленное оглашение данных об именах и фамилиях учредителей компаний. Одним из основных аргументов в поддержку этой инициативы было **превалирование общественного интереса** перед якобы частным характером данных:

- *Потребители имеют право знать, кому принадлежат компании, у которых они каждый день покупают товары и услуги на заработанные своим трудом деньги.*

- *Предприниматели имеют право знать, кому принадлежат компании, с которыми они сотрудничают или с которыми могли бы сотрудничать.*
- *Эти данные необходимы потенциальным зарубежным инвесторам для изучения рынка и отрасли, в которую могли бы инвестировать.*
- *Средства массовой информации имеют право на неограниченный, немедленный и беспрепятственный доступ к данным об именах и фамилиях учредителей для того, чтобы исполнять свои профессиональные обязанности лучше и эффективнее.*
- *Гражданское общество имеет право знать, кому принадлежат компании, являющиеся потенциальными партнерами или организациями, способными предоставить финансирование для частного сектора.*
- *Для честных предпринимателей их работа является поводом для гордости, и они не стремятся скрыть информацию о себе. Заинтересованными в сокрытии этой информации могут быть только те, кто не хочет, чтобы достоянием общественности стали сведения об их темных делах и злоупотреблениях.*
- *Считаем, что оглашение имен и фамилий учредителей предприятий является эффективной мерой предупреждения коррупции на всех уровнях.*

По словам секретаря Экономического совета при премьер-министре Дмитрия Алайбы, гражданское общество и деловые круги массово поддержали петицию. Медийные организации и несколько неправительственных организаций потребовали отмены ограничений в доступе к информации, представляющей общественный интерес, отметив, что журналистам доступны регистры данных о фирмах стран ЕС, но они не имеют права получить сведения о фирмах, зарегистрированных на территории Республики Молдова. Кроме того, были расценены как неправомерные действия по ограничению доступа к информации об учредителях и акционерах фирм, а также практика взимания платежей с журналистов, использующих эту информацию в общественных интересах, для проведения журналистских расследований.

«Прозрачность данных об учредителях фирм входит в качестве обязательного пункта в положения, касающиеся открытых данных, доступа к информации, свободы выражения мнения во всех странах ЕС, что обеспечивает всем гражданам, в том числе журналистам, свободу получать информацию, а также корректно и обоснованно информировать общественность об участии любых хозяйствующих субъектов в финансировании тех или

иных политических сил, отмывании денег, случаях мошенничества и т.д. В государстве с высоким уровнем коррупции, каковым является Республика Молдова, крайне важно обеспечение доступа к данным об учредителях фирм», говорится в заявлении.

В августе 2015 года, спустя год противостояния с НЦЗПД, данные об именах и фамилиях учредителей предприятий, зарегистрированных в Республике Молдова, вновь стали открытыми и бесплатными. Сегодня сведения о более чем 200 компаний можно найти на правительственном портале www.date.gov.md.

Этот случай показывает, что даже сопротивление со стороны публичных учреждений, стремящихся ограничить доступ к информации, можно преодолеть благодаря солидарности и давлению гражданского общества.

ПРИМЕЧАНИЕ

Информация личного характера относится к категории официальной информации ограниченного доступа и состоит из относящихся к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу данных, разглашение которых представляет собой нарушение неприкосновенности частной, интимной и семейной жизни. Доступ к информации личного характера осуществляется в соответствии с положениями законодательства о защите персональных данных.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. **Интервью**

Три журналиста и три сотрудника по связям с общественностью о доступе к информации



**Марианна
ГАЛБЕН,**

*корреспондент
информационного
агентства
«Info-Prim NEO»*

— С какими проблемами приходится сталкиваться чаще всего, обращаясь в публичные учреждения с заявлением о предоставлении информации?

— Чаще всего приходится иметь дело с безразличием чиновников, которые могут отказать просто потому, что им некогда отвечать. Другая проблема – слишком технические ответы, а также ответы, изобилующие ссылками типа «согласно Постановлению Правительства №... от ...» и проч. Ведь когда начинаешь убирать этот «словесный мусор», от ответа почти ничего не остается. Еще хуже, когда чиновники начинают цитировать законы и, чтобы подготовить материал, приходится изучать все законы...

— Насколько открыты государственные служащие, ответственные за связи со средствами массовой информации, и в какой мере соблюдают они Закон о доступе к информации?

— В основном открыты, только если не ленятся помочь... Некоторые пресс-секретари при обращении к ним советуют поискать того-то или того-то и задать вопрос ему, не утруждаясь даже попытаться найти нужную информацию самому. В некоторых случаях пресс-секретари, перед тем, как предоставить информацию, должны обязательно сверить ее с начальством, а поскольку начальство всегда очень занято, нужной информации приходится ждать очень долго. В конце концов, не получив информацию от пресс-секретаря, обращаешься к другим служащим, ответственным за данную сферу и, случается, приходится обращаться непосредственно к министру или к директору учреждения.

— Что нужно изменить к лучшему для того, чтобы облегчить доступ к информации в публичных учреждениях?

— Чтобы упростить доступ к информации, нужно сделать доступнее пресс-секретарей. Не считаю правильным, чтобы их рабочий день заканчивался ровно в 17.00. Не так давно пришлось столкнуться с таким случаем: пресс-секретарь передал сообщение, своего рода пресс-релиз, состоящее всего из двух предложений. Но для подготовки выпуска новостей мне была нужна более подробная информация. Сообщение было передано в 16.45, ко мне оно попало в 17.00, в 17.03 я позвонила на рабочий телефон пресс-секретаря, но мне ответили, что на месте уже никого нет... Представители средств массовой информации должны знать мобильные телефоны пресс-секретарей, по которым их всегда можно будет найти. Я отлично знаю о неприкосновенности частной жизни, праве на отдых и т.д., но когда я принимала решение стать журналистом, я осознавала, что мне придется быть готовой работать в любое время суток. Это же относится и к работе пресс-секретаря. И еще один совет: включать в пресс-релизы как можно больше подробностей. Может, стоило бы проводить специальные тренинги для пресс-секретарей, на которых их обучали бы тому, какие именно подробности следует указывать в пресс-релизах. Чем полнее будут подготовленные ими сообщения, тем реже будут беспокоить их журналисты.



Думитрица ЧУВАГА,

*корреспондент,
ведущая
новостей на
телеканале
«Publika TV»*

— С какими проблемами приходится сталкиваться чаще всего, обращаясь в публичные учреждения с заявлением о предоставлении информации?

— Очень редко можно рассчитывать на то, что после 17.00 кто-то из государственных служащих ответит на твой звонок (разумеется, за редкими исключениями, которые лишь подтверждают правило). Среди министерств, испытывающих наиболее серьезные проблемы с прозрачностью, можно назвать Министерство экономики или Министерство финансов. Эти министерства часто производят впечатление режимных объектов, а не публичных учреждений, которые по определению должны быть прозрачными. Специального сотрудника, ответственного за связи со средствами массовой информации, в них нет. Номера телефона, по которому отвечал бы кто-то, кто готов работать с журналистами, тоже нет. Подобные трудности есть и в Министерстве здравоохранения, ответы из которого на официальные запросы приходится ждать 30 дней, и в Государственной канцелярии, которая также работает с официальными заявлениями. Кроме того, предоставляемая информация чаще всего бесполезна, поскольку содержит лишь общие сведения.

— Насколько открыты государственные служащие, ответственные за связи со средствами массовой информации, и в какой мере соблюдают они Закон о доступе к информации?

— Это зависит от того, какую информацию я прошу предоставить. Если речь идет о проекте закона или постановления, я получаю его без проблем. Если ответ требует от чиновника больших усилий, тогда приводится множество причин, по которым он не может этого сделать. Не раз для того, чтобы ускорить подготовку материала, мне приходится обращаться напрямую к депутату, министру, главе управления и т.д.

— Что нужно изменить к лучшему для того, чтобы облегчить доступ к информации в публичных учреждениях?

— Я понимаю, что рабочий день государственных служащих заканчивается в 17.00, но рабочее время журналистов не нормировано. Хотелось бы, чтобы чиновники были доступны и после 17.00, раз уж они отвечают за связи с общественностью. Кроме того, было бы неплохо в разумные сроки размещать полезные документы, проекты, планы закупок, бюджеты, отчеты и т.д. на сайтах учреждений. Хотелось бы, чтобы подотчетные Правительству учреждения распространяли больше пресс-релизов



**Юрий
СЭНДУЦЭ,**

журналист-
аналитик,
директор
«RISE Moldova»

— Как часто вы заходите на портал <http://www.date.gov.md/>?

— Не реже раза в месяц.

— За время, прошедшее с открытия портала, предоставляющего правительственную информацию бесплатно и в режиме открытого доступа, сколько расследований вы провели на основании размещенной на нем информации?

— Я не провел ни одного расследования на основании данных, размещенных на портале <http://www.date.gov.md/>.

— Какой выход из положения вы нашли, когда НЦЗПД вновь вернулось к практике взимания платежей за предоставление информации об учредителях предприятий?

— Для получения доступа к информации мы приобретаем специальный абонемент, который позволяет нам получать более подробные сведения (например, о процентах или о размере доли участия учредителя/акционера).

— С какими проблемами приходится сталкиваться чаще всего, обращаясь в публичные учреждения с заявлением о предоставлении информации?

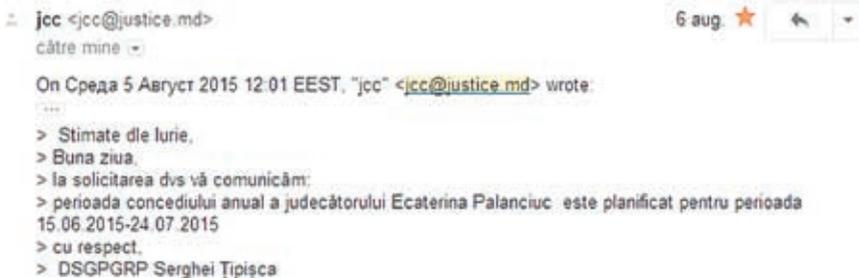
— Несоблюдение предусмотренного законом срока предоставления информации. Так, на данный момент мы вот уже семь месяцев ждем ответа от Налоговой инспекции, полтора месяца – от Парламента и агентства «Moldsilva». Кроме того, часто мы получаем неполные ответы (например, на направленные нами восемь вопросов получаем ответы лишь на четыре-шесть из них...).

— Насколько открыты государственные служащие, ответственные за связи со средствами массовой информации, и в какой мере соблюдают они Закон о доступе к информации?

— Из моего опыта последних двух лет не могу вспомнить ничего необычного в отношениях с сотрудниками, ответственными за связи со средствами массовой информации. Разве что иногда некоторые из них забывают перезвонить, чтобы сделать необходимые уточнения по поводу предоставленных ранее сведений или из-за «нехватки времени» присылают информацию в виде простого

электронного сообщения, хотя мы просим высылать ее на бланке учреждения с подписью ответственного лица. Если нам все же не удастся получить ответ от пресс-секретаря, мы обращаемся к руководству учреждения или направляем официальный запрос с требованием предоставить объяснения и изложить причины отказа.

Пример ответа, полученного от суда сектора Чентру, мун. Кишинэу



—Что нужно изменить к лучшему для того, чтобы облегчить доступ к информации в публичных учреждениях?

—Прежде всего, информация, которой располагают Агентство земельных отношений и кадастра, Государственная регистрационная палата, а также сведения о заложенном имуществе должны предоставляться журналистам бесплатно и без ограничений, так как в данном случае мы преследуем государственный интерес. Кстати, в Румынии или других странах ЕС мы могли бы получить подобные сведения бесплатно... Кроме того, информация, представляющая общественный интерес, должна размещаться на сайтах публичных учреждений. Лица, ответственные за связи со средствами массовой информации, должны хорошо знать специфику работы учреждения, которое представляют, и соблюдать предусмотренные законом сроки предоставления информации. Нередко приходится слышать ответы типа: «не думаю, что мы сможем предоставить такие сведения» или «не знаю, можно ли вам копировать документ». Если публичное учреждение не может дать ответ или предоставить журналисту информацию, оно должно официально сообщить причину отказа или посоветовать обратиться к учреждению, способному предоставить нужную информацию.



**Татьяна
КАЗАКУ,**

*заместитель
директора Бюро
сообщений и
связи с прессой
Государственной
канцелярии*

— Насколько открыты сегодня для журналистов публичные учреждения и структуры по связям со средствами массовой информации?

— Настолько, насколько того требует законодательство для обеспечения прозрачности процесса принятия решений и доступа к информации. Структуры по связям со средствами массовой информации открыты и готовы к плодотворному сотрудничеству с журналистами.

— Какие ошибки, на взгляд государственного служащего, ответственного за связи с прессой, чаще всего совершают журналисты?

— Не все журналисты достаточно тщательно работают с документами, содержащими информацию на тему, которой занимаются, допускают ошибочное толкование и даже искажение информации, в том числе предоставленной официальными лицами/государственными служащими/сотрудниками, ответственными за связи со средствами массовой информации в распространяемых ими информационных сообщениях/материалах.

— Предпочитаете ли вы получать вопросы в письменном виде или по телефону?

— В ответе на предыдущий вопрос я упомянула о встречающемся ошибочном толковании или искажении информации, полученной от публичных учреждений, из-за того, что журналист, не обладая достаточными знаниями в вопросе, который берется освещать, может неверно понять полученный ответ, который зачастую излагается государственным служащим довольно техническим языком. Во избежание подобных ситуаций и для обеспечения корректного информирования общественности предпочтительно направлять заявление о предоставлении информации и получать ответ в письменном виде. Таким образом журналист сможет более четко изложить запрос, а сотрудник, ответственный за связи со средствами массовой информации, сможет дать на него более точный ответ. И если один из них по определенным причинам не сделает этого с соблюдением всех требований, изучив переписку, можно будет распознать проблему и в будущем избежать недоразумений, что сложно будет сделать в случае телефонного разговора.

— Обязательно ли предоставление заявления в печатном виде или достаточно его электронной формы? Кто принимает это решение?

— Я считаю, что достаточно электронного варианта. Приятия какого-либо официального решения в данном случае не предусмотрено, важно лишь соблюдать положения действующего законодательства и деонтологических норм.

— Какие советы вы могли бы дать журналистам в их повседневной работе, в частности, при обращении к сотрудникам публичных учреждений, ответственным за связи с прессой?

— Неплохо было бы, чтобы каждый журналист обладал опытом (пусть и не слишком большим) или прошел практику в публичном учреждении в должности ответственного за связи со средствами массовой информации. полагаю, благодаря этому многие проблемы, существующие сегодня в отношениях с журналистами, разрешились бы сами собой...



**Анна
ТАБАН,**

*начальник
пресс-службы
Министерства
иностранных
дел и
европейской
интеграции*

— Насколько открыто сегодня для журналистов ваше учреждение?

— Мы всегда стараемся как можно более оперативно реагировать на запросы журналистов, даже если располагаем лишь неокончательной информацией, так как понимаем, что информация нужна журналисту для того, чтобы отразить в новости позицию нашего учреждения.

— Какие ошибки, на взгляд государственного служащего, ответственного за связи с прессой, чаще всего совершают журналисты?

— Журналисты не всегда уделяют достаточно внимания работе с документами перед тем, как обратиться с заявлением о представлении информации на ту или иную тему.

— Предпочитаете ли вы получать вопросы в письменном виде или по телефону?

— В соответствии с Законом о доступе к информации, запрос осуществляется на основании письменного или устного заявления. Разумеется, в письменном заявлении указана точная дата его подачи, что может пригодиться в тех случаях, когда учреждение не дает ответа в течение предусмотренных законом 15 дней. И все же, по-моему, есть две главные причины, по которой пресс-секретарь требует предоставить ему заявление в письменном виде: так ему удобнее согласовывать ответ с соответствующими подразделениями учреждения, а еще – тянуть время.

— Обязательно ли предоставление заявления в печатном виде или достаточно его электронной формы? Кто принимает это решение?

— В Законе о доступе к информации не содержится четких указаний в этой связи, следовательно, допустимо и его предоставление в электронном виде. Для нашего учреждения это довольно распространенная практика.

— Какие советы вы могли бы дать журналистам в их повседневной работе, в частности, при обращении к сотрудникам публичных учреждений, ответственным за связи с прессой?

— Прежде, чем обращаться к сотрудникам по связям со средствами массовой информации какого-либо учреждения, я бы посоветовала журналистам изучить законодательство на интересующую их тему. Это поможет им правильно сформулировать вопросы и, следовательно, получить более конкретные ответы.



**Даниэла
МЫНЗАТУ,**

*бывший
начальник
пресс-службы
Пограничной
полиции*

— Насколько открыто сегодня для журналистов ваше учреждение?

— Наша пресс-служба стремится к открытости несмотря на редакционную политику средств массовой информации. Считаю наше учреждение прозрачным. Разумеется, все зависит от отношений, которые складываются между руководством учреждения и пресс-секретарем – чем больше понимает и ценит руководство роль пресс-службы в учреждении и помогает ей быть в курсе всего происходящего, тем лучше в итоге имидж самого учреждения.

— Какие ошибки, на взгляд государственного служащего, ответственного за связи с прессой, чаще всего совершают журналисты?

— Труднее всего приходится, когда журналисты требуют ответа «здесь и сейчас», не давая возможности изучить документы по данной теме. Затем из выпусков новостей мы узнаем о том, что пресс-секретарь или пресс-служба не смогли дать комментарий и не осведомлены о происходящем... Другая проблема касается того, что журналисты не понимают разницы между полномочиями различных пограничных структур и путают Пограничную полицию с Таможенной службой. Другими словами, плохо подготовлены.

— Предпочитаете ли вы получать вопросы в письменном виде или по телефону?

— Мы очень редко прибегаем к письменному общению, в основном, при проведении журналистских расследований, когда я хочу убедиться в том, что предоставленная информация будет понята правильно. Но это не означает, что я жду предусмотренных законом 15 дней, чтобы дать ответ; я отвечаю сразу же, как только в моем распоряжении оказывается полная и согласованная с руководством учреждения информация. Письменные заявления удобны в тех случаях, когда приходится в свою очередь запрашивать информацию у руководителя учреждения, который требует официального письма. Кроме того, если руководство пренебрегает ролью пресс-службы, официальное письмо может стать спасательным кругом в борьбе пресс-секретаря с внутренней бюрократией.

— Обязательно ли предоставление заявления в печатном виде или достаточно его электронной формы? Кто принимает это решение?

— Для нас способ подачи заявления не имеет принципиального значения. Оно может быть подано как в печатном, так и в электронном виде.

— Какие советы вы могли бы дать журналистам в их повседневной работе, в частности, при обращении к сотрудникам публичных учреждений, ответственным за связи с прессой?

— Было бы просто отлично, если бы существовали «профильные» журналисты, ответственные за соблюдение правовых норм, которых мы могли бы обучить и помочь вникнуть в каждый сегмент работы учреждения, с которыми мы могли бы проводить семинары и неформальные встречи. Но я понимаю, что немногие редакции могут позволить себе подобную «роскошь». Так же, как и не каждый пресс-секретарь может позволить себе роскошь отвечать на запросы журналистов круглосуточно и без выходных, как это делаю я. Большинство из них четко придерживаются своего графика работы и недоступны для журналистов после 17.00... К сожалению или к счастью, мы не имеем права обижаться на журналистов, которые, зачастую даже не пытаясь выяснить, ты ли виноват в том, что они не могут получить информацию, или дело во внутренней дисциплине, вымещают на тебе всю свою обиду, в том числе в социальных сетях.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Закон №982 от 11.05.2000 о доступе к информации
<http://lex.justice.md/md/311759/>
2. «Accesul mass-media la informație în Republica Moldova: probleme și perspective», Центр независимой журналистики, Кишинев, 2014
(<http://www.media-azi.md/sites/default/files/Accesul%20mass-media%20la%20informa%C5%A3ie%20%C3%AEn%20Republica%20Moldova%20probleme%20%C5%9Fi%20perspective.pdf>)
3. «LegalLeaks toolkit. Un ghid pentru despre accesul legal la informația guvernamentală, Access Info și n-ost Legal Leaks Toolkit», 2011
(http://www.access-info.org/wp-content/uploads/LL_toolkit_Moldova.pdf)
4. «Aplicarea codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova: Ghid metodologic», Государственная канцелярия, Кишинев, 2013
(http://cariere.gov.md/downloads/ghid_conduita_functionar_public.pdf)
5. «Informarea activă a publicului. Ghidul funcționarului»
(<http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=165>)

ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ:

- **www.lex.justice.md** – государственный реестр юридических актов Республики Молдова
- **www.date.gov.md** – правительственный портал открытых данных
- **www.statistica.md** – банк статистических данных Национального бюро статистики
- **www.ccrm.md** – официальный сайт Счетной палаты, на котором можно просмотреть отчеты учреждения
- **www.bnm.md** – официальный сайт Национального банка Республики Молдова
- **www.geoportal.md** – национальный фонд геопространственных данных
- **www.cadastru.md** – официальный сайт Агентства земельных отношений и кадастра, на котором можно найти открытые данные из реестра недвижимого имущества



Centrul pentru Jurnalism Independent

Центр Независимой Журналистики

Ул. Щусева 53, Кишинэу, MD-2012

Тел. : (022) 234 236, 213 652

Веб – www.media-azi.md, www.scoaladejurnalism.md