



Ноябрь 2021 года

# ИНДЕКС СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ: Оценка прозрачности государственных учреждений в Молдове

---



## АВТОРЫ:

### ДОКТОР НАУК ДАВИД ШЕСЦИЛО

Доктор наук Давид Шесцило — доцент факультета права и администрации Варшавского университета; приглашенный профессор в Венском университете экономики (2014–2015 гг.) и Государственном университете Джорджии в Атланте (2019); эксперт международных организаций (например, ОЭСР / СИГМА), консультирующий в вопросах реформы государственного управления в Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Молдове, Северной Македонии, Сербии и Украине. Шесцило является автором более 200 научных публикаций в области государственного управления, административного права и прав человека.

### СТЕЛА ПАВЛОВ

Степа Павлов — эксперт/консультант по СМИ, борьбе с коррупцией и судебным реформам в Совете Европы, ПРООН, Сорос Молдова, Freedom House и проектах, финансируемых ЕС; находясь в должности начальника отдела Министерства юстиции в прошлом, работала над разработкой законодательства в области верховенства права, правосудия, неподкупности, борьбы с коррупцией и доступа к информации. Павлов также является автором и соавтором нескольких законопроектов, публикаций и исследований в области юстиции, предотвращения коррупции и доступа к информации.

Этот отчет стал возможным благодаря щедрой поддержке предоставленной Агентством США по Международному Развитию (USAID) и Посольством Великобритании в Кишиневе посредством проекта «СМИ в поддержку демократии, интеграции и подотчетности в Молдове» (MEDIA-M) внедрённым Internews in Moldova и Freedom House. Ответственность за содержание несет Freedom House. Посольство Великобритании, USAID или Правительство США не обязательно разделяют точку зрения авторов.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>КРАТКИЙ ОБЗОР</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУПЛЕНИЕ</b>	<b>7</b>
<b>КОМПОНЕНТ 1: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО [40%]</b>	<b>8</b>
Методология	8
Оценка	13
Общие правила	13
Проактивная прозрачность	15
Доступ к информации по запросу [10 баллов]	16
Обеспечение исполнения	17
Резюме	19
<b>КОМПОНЕНТ 2: ПРОАКТИВНАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ [30%]</b>	<b>20</b>
Методология	20
Оценка	23
Резюме	25
<b>КОМПОНЕНТ 3: ДОСТУП ПО ЗАПРОСУ [30%]</b>	<b>26</b>
Методология	26
Оценка	28
Резюме	31
<b>ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ: РЕКОМЕНДАЦИИ</b>	<b>32</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1</b>	<b>34</b>
Выдержки из ключевых международных стандартов, касающихся законодательной и институциональной базы в области обеспечения свободного доступа к информации	34
Конвенция Тромсё	34
Принципы СИГМА ОЭСР в области государственного управления	34
Глобальный рейтинг права на информацию в области законодательства	35
Артикул 19: Право общественности на информацию, Принципы законодательства о свободе информации	36
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2</b>	<b>37</b>
Проактивная прозрачность — обзор веб-сайтов государственных органов	37
Доступность публичной информации по запросу	40

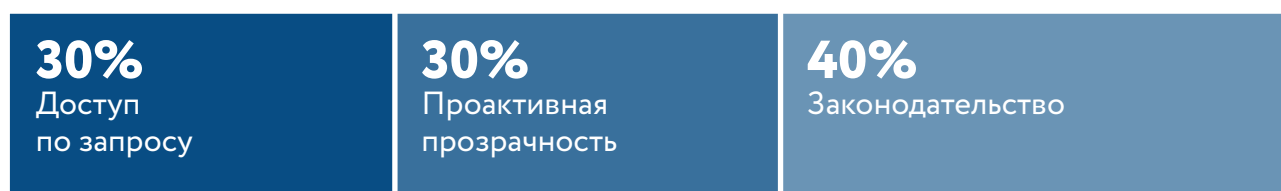
## КРАТКИЙ ОБЗОР

В настоящем отчете описываются результаты всеобъемлющего обзора в области прозрачности государственных учреждений в Молдове. Основываясь на оригинальном методологическом подходе, разработанном для этой цели, а также на международных стандартах и передовой практике, мы провели сбор данных и оценили три аспекта прозрачности:

- Качество законодательной базы, гарантирующей конституционное право на публичную информацию;
- Эффективность работы государственных учреждений с точки зрения проактивной прозрачности, т. е. качества и полноты публичной информации, публикуемой на веб-сайтах государственных учреждений;
- Эффективность деятельности государственных органов по обработке запросов на публичную информацию.

Эти три компонента составляют экосистему прозрачности. В то время как законодательство закладывает основы для открытого и прозрачного функционирования государственных органов, самое важное — это их эффективность на практике. Таким образом, наша окончательная оценка состояния дел основана, главным образом, на анализе исполнения законодательства. Основным результатом оценки является Индекс свободы информации – составной показатель, основанный на оценке трех вышеперечисленных компонентов. Вклад каждого компонента в итоговую оценку представлен на рисунке ниже, где отражена доминирующая роль практических показателей.

### Индекс свободы информации – состав



Опираясь на этот подход, мы провели оценку по каждому компоненту. Что касается законодательства, мы сосредоточились на качестве Закона о доступе к информации (от 11.05.2000), ссылаясь, при необходимости, также и на другие акты. Оценка проактивной прозрачности была произведена посредством обзора веб-сайтов 50 государственных учреждений различных уровней государственного управления. Та же выборка использовалась для проверки доступности публичной информации по запросу. По этому критерию в выборку также вошли 15 государственных предприятий. Мы провели оценку доступности публичной информации по запросу путем рассылки однотипных запросов на предоставление публичной информации в соответствующие учреждения с последующим анализом качества и полноты их ответов.

Баллы по каждому критерию послужили основой для расчета окончательного значения первого Индекса свободы информации для Молдовы:

## Индекс свободы информации 2021– результаты



Этот результат вызывает тревогу, демонстрируя значительную нехватку и недостатки во всех аспектах экосистемы прозрачности. Это свидетельствует об особенно низких показателях эффективности различных государственных органов на практике и лишь немного более высокое качество законодательной базы. Основные проблемы, выявленные в нашей оценке, относятся к следующему:

- Неспособность обеспечить эффективный мониторинг, надзор и соблюдение стандартов прозрачности, в частности отсутствие учреждения, наделенного четким и сильным мандатом по обеспечению более высокого уровня прозрачности среди государственных учреждений;
- Отсутствие широких требований в отношении проактивной прозрачности в законодательстве, о чем свидетельствует ограниченная доступность важных данных на веб-сайтах государственных учреждений. Это относится, в частности, к финансовым данным, таким как данные об имуществе, заработной плате и закупках;
- Слабая реакция государственных органов на запросы о публичной информации и значительные ошибки в толковании ими этого законодательства при рассмотрении запросов о публичной информации. В частности, государственные органы, как правило, игнорируют требования о надлежащем обосновании применения любых ограничений в доступе к публичной информации. Также представляется, что некоторые органы власти в неполной мере понимают взаимосвязь между специальной процедурой доступа к публичной информации, установленной Законом о доступе к информации, и общими правилами административных процедур, установленных Административным кодексом.

Для решения этих проблем необходимо, по крайней мере, три вида вмешательства со стороны правительства:

- Разработать новый закон о доступе к информации, уделяя приоритетное внимание проактивной прозрачности и повышению эффективности мониторинга и надзора за реализацией права на информацию государственными органами;
- Рассмотреть возможность создания специализированного независимого надзорного учреждения, ответственного за обеспечение соблюдения права на информацию, в частности, выступающего в качестве апелляционного органа в случае отказа в до-

стуге к информации. Учреждение также будет обладать широкими полномочиями проверки, включая право налагать санкции за нарушения государственными органами права на информацию;

- Стимулировать культуру прозрачности среди государственных учреждений, особенно путем создания технических предпосылок для большей доступности публичной информации на веб-сайтах и порталах государственных органов, для регулярного мониторинга качества и полноты информации, публикуемой государственными органами, а также путем поддержки сотрудников по связям с общественностью в административных органах.

## ВСТУПЛЕНИЕ

Доступ к информации — это не только основополагающее право, но и важнейший элемент демократического управления и верховенства закона. Молдова, как и многие другие постсоциалистические государства Центральной и Восточной Европы, признала это в своей Конституции и приняла специальное законодательство, посвященное этому вопросу. Однако официальная приверженность делу прозрачности и открытости правительства должна подкрепляться постоянными усилиями государственных органов. Существует много сигналов о том, что в Молдове это остается серьезной проблемой. Общий опыт организаций гражданского общества свидетельствует о слабой культуре прозрачности и отсутствии подлинной приверженности в этой области.

В этом исследовании мы проводим систематическую оценку качества законодательства и эффективности работы государственных учреждений, используя набор критериев и показателей. Используя такой подход и проводя обширный анализ, мы хотим дать надежную всестороннюю оценку ситуации в этой сфере. Результаты анализа будут отражены в Индексе свободы информации по Молдове, который рассчитывается как составной показатель, состоящий из трех элементов:

ИНДЕКС СВОБОДЫ ИНФОРМАЦИИ		
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	Соответствие законодательной базы международным стандартам	40%
ПРАКТИКА	Уровень проактивной прозрачности	30%
	Результативность доступа к информации по запросу	30%
<b>ИТОГО</b>		<b>100%</b>

Состав Индекса отражает первоочередную важность показателей деятельности государственных органов на практике. Также принимается во внимание качество законодательства, но его влияние на общий балл меньше. Расчет баллов по каждому компоненту основан на наборе критериев, описанных в каждой главе ниже. Эти критерии, основанные на международных стандартах и передовой практике, представляют собой минимальные стандарты прозрачности. Каждая глава начинается с подробного описания критериев оценки и правил расчета итогового балла, за которым следует представление результатов оценки и ключевые замечания. В конце доклада приводятся рекомендации системного характера, т. е. относящиеся к основным направлениям необходимых реформ. В приложении содержатся подробные результаты оценки показателей деятельности отдельных учреждений в отношении проактивной прозрачности и обработки запросов на публичную информацию.

## КОМПОНЕНТ 1: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО [40%]

Балл	Общий балл [%]	Индекс свободы информации (СИ)
	<b>55%</b>	<b>22/40</b>

### МЕТОДОЛОГИЯ

На сферу права на информацию не распространяются обширные международные стандарты. Тем не менее, некоторые межправительственные и неправительственные структуры предприняли усилия по разработке руководящих принципов и рекомендаций для увеличения прозрачности государственных органов. В Европе 2020 год ознаменовался прорывом в этой области, поскольку вступил в силу первый международный договор, специально посвященный этой области. Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (Конвенция Тромсё<sup>1</sup>) уже была принята в 2009 году, но необходимый порог ратификации был достигнут лишь в декабре 2020 года, после чего она официально вступила в силу. Молдова ратифицировала Конвенцию Тромсё 2 сентября 2016 года.

В дополнение к этому закону вопросы прозрачности регулируются многочисленными актами международного мягкого права, такими как резолюции, руководящие принципы или рекомендации, подготовленные различными международными организациями.<sup>2</sup> Наше исследование также основывается на международных рейтингах и оценках, проведенных международными организациями и НПО, включая Глобальный рейтинг права на информацию, Индекс открытых данных и оценки СИГМА ОЭСР. Для разработки методологии нашего опроса не удалось применить все эти исследования. Мы выбрали стандарты, которые не только являются наиболее подробными и обширными, но и в наибольшей степени подходят к молдавскому контексту. Основываясь на этих критериях, следующие источники послужили основой для детальных критериев оценки молдавского законодательства о доступе к публичной информации.



<sup>1</sup> <https://rm.coe.int/1680084826>.

<sup>2</sup> Всесторонний обзор этих документов был проведен группой Right2info.org. Информацию об этом обзоре можно получить по следующей ссылке: <https://www.right2info.org/international-standards>.



В таблице Приложения представлен обзор ключевых международных стандартов, перечисленных выше, с акцентом на основные требования, касающиеся законодательной базы в области прозрачности.

Опираясь на эти источники, мы разработали оригинальную методологическую основу для оценки соответствия молдавского законодательства стандартам и требованиям прозрачности, которые способствуют надлежащей реализации права граждан на информацию. Эта методология охватывает все основные аспекты законодательной базы о доступе к публичной информации и разделена на четыре блока:

- **Общие правила** – конституционный статус права на информацию, объем обязательств по обеспечению прозрачности (институциональные обязательства), доступ к праву на информацию и законные ограничения доступа к публичной информации;
- **Проактивная прозрачность** – каковы обязательства государственных органов и технические стандарты, связанные с проактивным раскрытием публичной информации;
- **Доступ к информации по запросу** – каковы процедурные условия получения информации по индивидуальному запросу;
- **Обеспечение исполнения** – как и кем контролируется, проверяется и санкционируется, если необходимо, соблюдение государственными органами обязательств по обеспечению прозрачности.

Для каждого кластера мы разработали набор конкретных взвешенных критериев, отражающих степень значимости соответствующих условий. Процесс подсчета баллов позволяет частично или полностью соответствовать критериям. Общий балл рассчитывается как сумма общих баллов по каждому отдельному критерию. В таблице ниже указаны все критерии и объясняются правила распределения баллов.

Общие правила [13 баллов]		
Статус права на информацию	0	Право на информацию не признается на конституционном уровне
	2	Право на информацию имеет статус конституционного права
Институциональная сфера	0	По меньшей мере два из следующих органов не подпадают под обязательства, применимые к владельцам публичной информации: а) частные субъекты, осуществляющие публичные полномочия (в отношении информации, касающейся выполнения публичных функций); б) субъекты частного права, созданные или контролируемые государственными органами (например, компании, фонды); в) получатели государственного финансирования (посредством субсидий или контрактов) в отношении информации, касающейся использования государственных средств

	1	На один из следующих субъектов не распространяются обязательства, применимые к держателям публичной информации:
		а) частные субъекты, осуществляющие публичные полномочия (в отношении информации, касающейся выполнения публичных функций);
		б) субъекты частного права, созданные или контролируемые государственными органами (например, компаниями, фондами);
		в) получатели государственного финансирования (посредством субсидий, контрактов), в отношении информации, касающейся использования государственных средств
	3	Все органы, осуществляющие государственные полномочия, созданные или контролируемые государственными органами, использующие государственные средства или имущество или получающие субсидии, считаются держателями публичной информации, которые обязаны предоставлять любую информацию, зарегистрированную в любой форме (составленную или полученную и хранящуюся у них)
Доступность права на информацию	0	Только граждане страны имеют доступ к праву на информацию
	1	Существуют некоторые ограничения на доступ к информации на основе гражданства или происхождения заявителя (юридическое лицо, натурализованное лицо).
	3	Право на информацию доступно каждому натурализованному или юридическому лицу независимо от гражданства
Законные ограничения	0	Перечень законных ограничений более обширен, чем предусмотрено в Конвенции Тромсё, и тесты вреда и общественного интереса не являются обязательными при принятии решения о применении ограничений
	2	Каталог законных ограничений совместим с Конвенцией Тромсё, но при принятии решения о применении ограничений не требуются тесты вреда и общественного интереса
	5	Перечень законных ограничений совместим с Конвенцией Тромсё, и тесты вреда и общественного интереса являются обязательными при принятии решения о применении ограничений
<b>Проактивная прозрачность [7 баллов]</b>		
Сфера действия	0	В законодательстве не приводится перечень информации, подлежащей проактивному раскрытию на веб-сайтах государственных органов
	3	Перечень информации, подлежащей проактивному раскрытию, установленный законодательством, содержит только основные организационные, функциональные и финансовые данные
	5	Перечень информации, подлежащей проактивному раскрытию, установленный законодательством, обширен и включает большинство категорий публичной информации

Технические стандарты	0	В законодательстве отсутствуют положения о регулировании сроков и технических стандартов публикации данных
	1	В законодательстве установлены основные стандарты в отношении сроков и технических стандартов публикации данных
	2	Стандарты, установленные законодательством, предусматривают быструю публикацию и обновление соответствующих данных в формате, открытом для общественности
<b>Доступ к информации по запросу [10 баллов]</b>		
Подача запроса	0	Заявитель должен предоставить обоснование для запроса конкретной информации
	2	Заявитель не обязан предоставлять обоснование при запросе информации
Формат запроса	0	Закон прямо не предусматривает подачу запросов по электронной почте или через другие онлайн-каналы; скорее, принимаются только традиционные формы подачи (подача в письменной форме, в устной форме, по телефону, лично).
	2	Запрос может быть подан как по традиционным каналам, так и по электронной почте или другим онлайн-каналам
Форма доступа	0	Заявитель не имеет права определять форму доступа к информации – владельцы информации самостоятельно решают, как будет предоставляться информация, или закон определяет единственную возможную форму предоставления информации
	2	Заявитель может самостоятельно выбрать форму доступа к информации, например, путем проверки документов на месте, по почте или по электронной почте
Сроки	0	Крайний срок для обработки запроса отсутствует, или установленный законом крайний срок составляет более 30 дней (или один месяц)/может быть продлен более чем на 60 дней (два месяца)
	1	Установленный законом срок не превышает 30 дней (или одного месяца) и может быть продлен при четко определенных условиях до 60 дней (двух месяцев).
	2	Общий срок (включая любые законные продления) составляет не более 30 дней
Плата	0	Доступ к информации не является бесплатным (плата взимается в каждом или подавляющем большинстве случаев)
	1	В принципе, доступ к информации является бесплатным, но государственный орган может самостоятельно устанавливать и определять плату, применимую в случаях, предусмотренных законодательством

	2	В принципе, доступ к информации является бесплатным, но плата может взиматься только в соответствии с установленными в централизованном порядке и общедоступными тарифами, т. е. только в том случае, если обработка запроса сопряжена со значительными финансовыми/материальными затратами для государственного органа
<b>Обеспечение исполнения [10 баллов]</b>		
Сбор данных	0	Статистические данные о запросах на публичную информацию, полученных и обработанных государственными органами, не агрегируются на уровне центрального правительства
	1	Статистические данные о запросах на публичную информацию, полученных и обработанных государственными органами, агрегируются и публикуются соответствующим центральным органом
Продвижение права на информацию	0	Нет ни одного учреждения (учреждений), которое имело бы значительный опыт деятельности, направленной на продвижение права на информацию
	1	Существует по крайней мере одно учреждение, которое имеет значительный опыт деятельности, направленной на продвижение права на информацию, включая публикацию руководящих принципов для заявителей и держателей информации, предоставление рекомендаций по применению права на информацию, организацию тренингов и сотрудничество с организациями гражданского общества
Инспекция/аудит	0	Не существует учреждения (учреждений), ответственного за мониторинг и проверку соблюдения держателями информации обязательств, изложенных в законодательстве о доступе к публичной информации
	1	Существует учреждение, которое осуществляет обширный мониторинг и проверку соблюдения держателями информации обязательств, изложенных в законодательстве о доступе к публичной информации, но его полномочия ограничены только отдельными аспектами права на информацию, и(или) оно не имеет полномочий налагать или требовать в суде применения санкций за нарушение права на информацию
	2	Учреждение, осуществляющее обширный мониторинг и проверку соблюдения держателями информации обязательств, изложенных в законодательстве о доступе к публичной информации, обладает широким мандатом и полномочиями налагать или требовать в суде применения санкций за нарушения права на информацию
Процедура обжалования – сфера применения	0	Средств правовой защиты от нарушений права на информацию не существует
	1	Право на обжалование ограничивается конкретными нарушениями права на информацию

	3	Все виды нарушений права на информацию могут подлежать обжалованию, включая а) отказ по запросу на доступ к информации; б) предоставление неполной или несоответствующей информации; в) взимание чрезмерной платы за доступ к информации; г) непредоставление ответа на запрос в срок, установленный законом
Процедура обжалования – апелляционный орган	0	Независимого рассмотрения предполагаемых нарушений права на информацию не проводится
	1	Апелляции рассматриваются административным органом вышестоящей инстанции, а затем судом
	3	Апелляции рассматриваются независимым органом (уполномоченным по вопросам информации), а затем судом

## ОЦЕНКА

Следуя этой методологии, мы провели анализ законодательства Молдовы, в первую очередь Закона о доступе к информации (ЗДИ) от мая 2000 года. Однако, чтобы составить более полную картину («закона в действии»), мы также рассмотрели прецедентное право молдавских судов, которое дает полезную информацию о толковании законодательства. В следующем разделе представлены результаты анализа по каждому критерию и кластеру, сопровождаемые основными комментариями и замечаниями.

### Общие правила

Балл	Критерий
2/2	Статус права на информацию
0/3	Институциональная сфера
1/3	Доступность права на информацию
5/5	Законные ограничения
<b>8/13</b>	<b>ИТОГО</b>

Согласно статье 34.1 Конституции Республики Молдова, право лица на доступ к любой информации, представляющей общественный интерес, не может быть ограничено. Это положение прочно закрепляет право на информацию в конституционном порядке государства. Кроме того, государственные органы обязаны «обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера» (статья 34.2). Конституционное регулирование также допускает ограничение доступа к информации на основании необходимости защиты граждан или национальной безопасности (статья 34.3).

Но при этом благоприятствующем изложении положений конституции, регулирование некоторых других общих аспектов в неполной мере соответствует международным стандартам. Это относится, в частности, к определению органов, на которые распространяются обязательства по обеспечению прозрачности. Согласно ЗДИ, держателями информации считаются следующие субъекты:

- центральные и местные органы власти — органы государственного управления, предусмотренные Конституцией Республики Молдова, а именно Парламент, Президент Республики Молдова, правительство, органы публичного управления и судебные органы;
- центральные и местные государственные учреждения — организации, основанные государством и представляемые государственными органами, финансируемые из государственного бюджета, деятельность которых направлена на выполнение административных, социально-культурных и других некоммерческих обязанностей;
- физические и юридические лица, которые на основании закона или договора с государственным органом или государственным учреждением уполномочены предоставлять некоторые государственные услуги и собирать, отбирать, владеть или хранить официальную информацию.

На первый взгляд этот перечень кажется обширным. Однако при ближайшем рассмотрении появляются некоторые пробелы и неясности. Например, в нем, по-видимому, не указаны компании, которые были созданы не государством (но которые контролируются государством) или которые не получают никаких средств из государственного бюджета. Наконец, не включены получатели государственного финансирования посредством субсидий или контрактов (в отношении информации, касающейся использования государственных средств).

В дополнение к пробелам с точки зрения институциональной сферы, ЗДИ не обеспечивает доступ к информации «всем», как того требуют международные стандарты и Конституция Молдовы). Во-первых, юридические лица не включены в число бенефициаров права на информацию. Кроме того, иностранные лица и лица без гражданства могут запрашивать доступ к информации только в том случае, если они являются резидентами Молдовы. Хотя эти ограничения не имеют большого значения на практике, они создают ненужное бремя в процессе обеспечения доступа к информации.

С другой стороны, можно отметить преимущественно правильную формулировку, приведенную в ЗДИ, касательно законных ограничений на доступ к публичной информации. Как основания для ограничения доступа к информации, так и процедурные требования для их применения (обязательный тест общественного интереса/вреда) сформулированы в соответствии с основными международными стандартами. Судебная практика Верховного Суда также способствует разъяснению правил, касающихся законного применения ограничений права на информацию.

### Законные ограничения доступа к информации – обзор судебной практики

При обработке запросов на публичную информацию государственные органы должны не только анализировать возможные основания для ограничения права на информацию, но и рассматривать все вопросы, представляющие общественные интересы, которые способствуют большей прозрачности (тест общественного интереса). Этот аспект процедуры был предметом постановления Верховного суда от 2 октября 2019 года ([дело № 3ra-755/19](#)). Суд подчеркнул, что применение любых ограничений на доступ

к информации должно проходить «тройную проверку», что означает, что ограничение должно быть предусмотрено законом, должно защищать законные интересы и должно быть необходимым в демократическом обществе. Следуя этому подходу «тройной проверки», в постановлении от 24 марта 2021 года ([дело № 3ra-354/21](#)) Суд постановил, что информация о бенефициарах- фермерах, которые получили субсидии от государства и которые не использовали деньги по назначению, представляет общественный интерес. Аналогичным образом, информация о деятельности и дисциплинарных санкциях, применяемых к государственным служащим, не может быть отнесена к персональным данным, поскольку в этих законных трудовых отношениях государственные служащие действуют не как частные лица, а как государственные лица со статусом государственного служащего ([дело № 3ra-6/21](#)).

Согласно одному из последних постановлений от 2 июня 2021 года ([дело № 3ra-375/21](#)), Верховный суд указал, что государственные органы не могут отказать в доступе к документам, которые классифицируются как документы для «внутреннего использования». Упоминание о «внутреннем использовании» не исключает официального характера информации.

*Источник: Обзор, подготовленный Стелой Павлов*

## Проактивная прозрачность

Балл	Критерий
3/5	Сфера действия
0/2	Технические стандарты
<b>3/7</b>	<b>ИТОГО</b>

Объем информации, подлежащей проактивному раскрытию, согласно ЗДИ, довольно мал. Держатели информации обязаны проявлять инициативу для публикации следующей информации:<sup>3</sup>

- описание структуры учреждения и его адрес;
- описание функций, законодательства и форм деятельности учреждения;
- описание подразделений учреждения с указанием их полномочий и графика работы с указанием дней и часов консультаций должностных лиц, ответственных за предоставление информации/официальных документов;
- окончательные решения по основным рассмотренным вопросам.

Этот перечень не включает финансовые данные о бюджетах, расходах, контрактах, заработной плате и имуществе, данные о закупках, а также информацию и документы, касающиеся найма и трудоустройства. Кроме того, отсутствуют технические стандарты проактивной прозрачности. Нет положений, регулирующих то, где, когда, как и кем должна публиковаться и обновляться соответствующая информация.

<sup>3</sup> Пункт 15 Положения об официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет, утвержденного Постановлением Правительства № 188/2012 (Официальный монитор 2012, № 70-71, ст. 227)

Эти недостатки уже частично устранены [Постановлением Правительства от 2012 года об официальных веб-страницах органов публичного управления](#). Хотя этот документ содержит гораздо более обширный перечень информации, подлежащей проактивному раскрытию (включая технические стандарты), он применим только к органам, подведомственным Правительству. Автономные центральные учреждения, органы местного самоуправления и частные организации не связаны стандартами, установленными в этом документе. Более того, не создан механизм контроля за соблюдением этих стандартов. На Государственную канцелярию, как правило, возлагается ответственность за надзор за исполнением этого постановления, но не предусмотрено никакой регулярной процедуры контроля. Следует также отметить, что Государственная канцелярия, как орган, на который возложены многочисленные другие обязанности, связанные с руководством в сфере публичного управления, не обладает достаточными возможностями для выполнения этой задачи.

### Доступ к информации по запросу [10 баллов]

Балл	Критерий
2/2	Подача запроса
0/2	Формат запроса
2/2	Форма доступа
2/2	Сроки
1/2	Плата
<b>7/10</b>	<b>ИТОГО</b>

Минимальные процедурные стандарты, касающиеся обработки запросов на публичную информацию, гарантированы в ЗДИ. Тем не менее, право подавать запросы онлайн законом прямо не признается. Это может практически затруднить связь с некоторыми учреждениями. Официальные сроки предоставления ответа на запрос относительно короткие (максимум 20 рабочих дней), хотя в некоторых европейских странах они значительно короче, например, 5 дней в Эстонии (с возможностью продления в общей сложности до 15 дней) или 10 дней в Испании. С другой стороны, игнорирование сроков, допускаемое в большинстве случаев, не влечет за собой каких-либо конкретных санкций (см. ниже); следовательно, отсутствуют механизмы, обеспечивающие своевременную обработку запросов.

Еще один проблемный вопрос связан с платой, которая может взиматься для покрытия расходов, понесенных в ходе поиска и обработки информации. Эта плата может покрывать копирование информации, ее отправку заявителю и(или) перевод с государственного языка. Хотя в ЗДИ говорится о том, что любая плата не должна превышать обоснованных затрат, не существует стандартного централизованного «прейскуранта», который снизил бы риск злоупотребления правом взимать плату держателями информации.



## Обеспечение исполнения

Балл	Критерий
0/1	Сбор данных
0/1	Продвижение права на информацию
0/2	Инспекция/аудит
3/3	Процедура обжалования – сфера применения
1/3	Процедура обжалования – апелляционный орган
<b>4/10</b>	<b>ИТОГО</b>

Обеспечение исполнения – это та область, в которой отсутствие эффективных правовых и институциональных механизмов обеспечения прозрачности государственных органов является особенно проблематичным. Не существует учреждения, которое собирало бы данные об исполнении ЗДИ (например, статистические данные по запросам, полученным и обработанным государственными органами), проводило бы регулярные проверки и аудиты соблюдения обязательств по обеспечению прозрачности и налагало бы санкции за нарушения права на информацию.

В этом контексте следует отметить, что в соответствии со статьей 71.1 Кодекса о правонарушениях, умышленное нарушение законных положений о доступе к информации, наказывается штрафом в размере от 9 до 15 единиц (одна единица = 50 лей) для физических лиц и от 18 до 30 единиц в отношении должностных лиц. С одной стороны, это положение предоставляет очень широкие возможности для расследования и наказания за различные нарушения права на информацию. С другой стороны, его довольно общая формулировка (отсутствие типологии нарушений) может препятствовать его применению. Кроме того, относительно низкие штрафы могут оказаться неэффективными для обеспечения соблюдения требований государственными учреждениями и государственными должностными лицами. Понимание применения этих санкций подтверждает опасения по поводу неэффективности этого механизма. Согласно статистическим данным, полученным в Министерстве внутренних дел для целей этой оценки, ежегодно полиция налагает около 100 штрафов. Из этого общего числа примерно четверть (25 штрафов) обжалуется в судах, которые отменяют подавляющее большинство из них. Это не только приводит к дальнейшему снижению эффективности этой процедуры, но также демонстрирует недостатки в процедуре.

Что касается процедуры обжалования, ЗДИ позволяет заявителям оспаривать все возможные виды нарушений при обработке запросов на публичную информацию. Согласно ЗДИ, они могут выбрать либо прямое обращение в суд, либо сначала подать внутреннюю административную апелляцию (высшему руководству держателя информации/вышестоящему органу). Однако, когда в 2019 году вступил в силу новый Административный кодекс, процедура обжалования в делах о публичной информации стала предметом серьезных расхождений в судебной практике. Основной причиной этого является введение в Административный кодекс принципа обязательного внутреннего административного обжалования в форме «процедуры досудебного урегулирования». Это требует, чтобы заявитель (намеревающийся оспорить административный акт) обратился в орган, издавший соответствующий акт, с просьбой проверить его законность, прежде чем подавать какую-либо жалобу в суд. Кроме того, если соответствующий государственный орган полностью или частично отклоняет досудебный запрос как неприемлемый или необоснованный, он направляет административное дело

со всеми документами в вышестоящий государственный орган, который принимает окончательное решение. Процедуры, установленные в Административном кодексе, вопреки тому, что предусмотрено в ЗДИ, не позволяют заявителю обратиться непосредственно в суд. Таким образом, возник вопрос о том, какой закон применяется к процедуре в вопросах, связанных с публичной информацией. К сожалению, это стало предметом противоречивых решений Верховного суда (см. вставку ниже), что свидетельствует о необходимости законодательного вмешательства.

### Судебная практика по процедуре обжалования в вопросах публичной информации после принятия Административного кодекса

Согласно постановлению Верховного суда от 17 июня 2020 года (дело № 3ra-554/20), положения ЗДИ, регулирующие процедуру обжалования, утратили силу с вступлением в силу Административного кодекса в апреле 2019 года. Суд утверждал, что после вступления Кодекса в силу условия допустимости спора в административном судопроизводстве предусмотрены Административным кодексом, а не ЗДИ. Хотя положения ЗДИ не были отменены, они больше не применяются.

В решении, вынесенном спустя несколько месяцев 28 октября 2020 года (дело № 3ra-910/20), Верховный суд принял совершенно иное толкование. Суд отметил, что процедура, изложенная в ЗДИ, продолжает применяться в качестве специального закона к общим правилам административного обжалования, установленным в Административном кодексе. Суд подчеркнул, что с принятием Административного кодекса ЗДИ не был изменен или отменен, что свидетельствует о четком намерении законодателей обеспечить его постоянное применение.

*Источник: Обзор, подготовленный Стелой Павлов*

## РЕЗЮМЕ

Балл	Кластер
8/13	Общие правила
3/7	Проактивная прозрачность
7/10	Доступ к информации по запросу
4/10	Обеспечение исполнения
<b>22/40</b>	<b>ИТОГО</b>

Хотя создание благоприятной законодательной базы намного проще, чем обеспечение прозрачности государственных учреждений на практике, в случае Молдовы даже этот элемент (законодательная база) не обеспечен на удовлетворительном уровне. Очевидно, что обеспечение исполнения остается самой слабой частью правовой и институциональной базы. Отсутствие надзорного органа, который контролировал бы выполнение обязательств по обеспечению прозрачности и устранял нарушения права на информацию, по-видимому, является основным недостатком. Законодательство также требует улучшений с точки зрения содействия проактивной прозрачности, расширения перечня учреждений, имеющих обязательства по обеспечению прозрачности, и четкой возможности онлайн-подачи запросов на публичную информацию. Также представляется необходимым решить вопрос взаимосвязи между ЗДИ и новым принятым Административным кодексом, поскольку этот вопрос вызвал некоторые расхождения на практике. В целом, в качестве основного направления реформ в этой области рекомендуется принятие нового закона о доступе к публичной информации в сочетании с созданием институциональной основы для контроля за соблюдением права на информацию.

Обсуждение новой законодательной базы должно основываться не только на представленной выше оценке, но и на результатах предыдущих исследований, например, на отчете о ретроспективной оценке ЗДИ, проведенной парламентом при участии организаций гражданского общества. По результатам этого анализа были представлены рекомендации по существенному пересмотру законодательной базы, и были выявлены следующие основные недостатки действующего ЗДИ и его применения на практике:

- неоднозначные и неполные положения, приводящие к серьезным расхождениям в их применении государственными органами;
- громоздкая и длительная процедура доступа к информации по запросу;
- отсутствие эффективных средств защиты от необоснованных отказов в доступе к информации;
- отсутствие контроля за исполнением закона;
- расхождения в судебной практике.<sup>4</sup>

4 Парламент Республики Молдова, Доклад об оценке воздействия Закона № 982/2000 о доступе к информации, июль 2020 года, доступна версия на румынском языке по ссылке: <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=bTk8rg8l2jl%3d&tabid=104&language=ro-RO>

## КОМПОНЕНТ 2: ПРОАКТИВНАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ [30%]

Балл	Общий балл [%]	Индекс свободы информации (СИ)
	<b>41%</b>	<b>12/30</b>

### МЕТОДОЛОГИЯ

Проблема проактивной прозрачности лежит в основе эффективной реализации права на информацию. Хотя законодательство должно содержать обширный перечень типов информации, подлежащих проактивному раскрытию, отсутствие такого перечня или недостаточный объем информации не должны служить препятствием для государственных учреждений в их добровольном предоставлении как можно большего количества информации на добровольной основе. Наша оценка практики в этом вопросе основывалась на обзоре веб-сайтов государственных органов с точки зрения доступности основной информации об их организационной, правовой и финансовой структуре, а также информации, описывающей их деятельность и инициативы. Не существует международно-признанного универсального перечня информации, подлежащей проактивному раскрытию. Однако при разработке критериев для проверки веб-сайтов мы проанализировали как международные стандарты (такие как Принципы государственного управления СИГМА ОЭСР), так и законодательные требования, изложенные в соответствующих законах о доступе к информации Эстонии, Польши, Венгрии, Испании и Румынии. В текстовой вставке ниже представлены стандарты проактивной прозрачности, установленные СИГМА ОЭСР и Всемирным банком для веб-сайтов государственных учреждений.

Международные стандарты проактивной прозрачности: минимальное содержание веб-сайтов государственных учреждений	
Принципы СИГМА ОЭСР в области государственного управления	Всемирный банк
<p>«Организационная структура (орган грамма) учреждения;</p> <p>Имена и контактные данные руководителей организационных подразделений;</p> <p>Контактные данные с почтовым адресом и электронной почтой;</p> <p>Задачи и компетенции учреждения;</p> <p>Годовой бюджет на текущий календарный год;</p> <p>Годовой план работы учреждения на текущий календарный год;</p> <p>Годовой отчет за последний полный календарный год или за год, предшествующий этому году».</p>	<p>«<b>Институциональная информация:</b> Правовая основа учреждения, внутренние правила, функции и полномочия;</p> <p><b>Организационная информация:</b> Организационная структура, включая информацию о персонале, а также имена и контактную информацию государственных должностных лиц;</p> <p><b>Оперативная информация:</b> Стратегия и планы, политика, мероприятия, процедуры, отчеты и оценки, включая факты и другие документы и данные, используемые в качестве основы для их формулирования;</p> <p><b>Решения и действия:</b> Решения и официальные действия, особенно те, которые непосредственно затрагивают общественность, включая данные и документы, используемые в качестве основы для этих решений и действий;</p>

Принципы СИГМА ОЭСР в области государственного управления	Всемирный банк
<p><b>Источник:</b> СИГМА ОЭСР, Методологическая основа принципов государственного управления, Париж 2019.</p>	<p><b>Информация о государственных услугах:</b> Описание услуг, предлагаемых населению, руководство, буклеты и листовки, копии бланков, информация о сборах и сроках;</p> <p><b>Информация о бюджете:</b> Прогнозируемый бюджет, фактические доходы и расходы (включая информацию о заработной плате) и другая финансовая информация и аудиторские отчеты;</p> <p><b>Информация об открытых заседаниях:</b> Информация о заседаниях, в том числе об открытых заседаниях, и о том, как посещать эти заседания;</p> <p><b>Принятие решений и участие общественности:</b> Информация о процедурах принятия решений, включая механизмы консультаций и участия общественности в процессе принятия решений;</p> <p><b>Информация о субсидиях:</b> Информация о получателях субсидий, их целях, суммах и реализации;</p> <p><b>Информация о государственных закупках:</b> Подробная информация о процессах государственных закупок, критериях и результатах принятия решений по тендерным заявкам, копии контрактов и отчеты о завершении контрактов;</p> <p><b>Списки, реестры, базы данных:</b> Информация о списках, реестрах и базах данных, находящихся в распоряжении государственного органа. Информация о том, доступны ли эти списки, реестры и базы данных для представителей общественности в онлайн и(или) на месте;</p> <p><b>Информация о хранящейся информации:</b> Перечень или реестр хранящихся документов/ информации, включая подробные данные об информации, хранящейся в этих базах данных;</p> <p><b>Информация о публикациях:</b> Информация о выпущенных публикациях, в том числе о том, являются ли публикации бесплатными или информация об их цене, если их необходимо приобрести;</p> <p><b>Информация о праве на информацию:</b> Информация о праве на доступ к информации и о том, как запрашивать информацию, включая контактную информацию ответственного лица в каждом государственном органе».</p> <p><b>Источник:</b> Всемирный банк (2010). Проактивная прозрачность: будущее права на информацию? Обзор стандартов, проблем и возможностей (на английском языке). Серия рабочих документов по вопросам управления. Вашингтон, округ Колумбия.</p>

На основе этих источников была проверена доступность следующих категорий информации на веб-сайтах государственных учреждений:

- органиграмма/список всех организационных подразделений;
- бюджет/финансовый план на 2021 год;
- финансовый отчет за 2020 год;
- правовая основа деятельности;
- функции/услуги, доступные гражданам;
- реестр имущества, находящегося в собственности/управлении соответствующего учреждения;
- контактная информация для подачи жалоб/запросов/петиций;
- информация об имеющихся вакансиях;
- информация о завершенных процедурах набора персонала (по крайней мере, на 2020 и 2021 годы);
- информация о незавершенных тендерах;
- уведомления о результатах тендеров, завершенных в 2020 и 2021 годах;
- информация о реестрах и базах данных, которыми управляет государственный орган;
- заработная плата руководителей/членов руководящих органов учреждений и руководителей организационных подразделений.

Для целей обзора мы создали выборку из 50 государственных учреждений всех уровней государственного управления. Полный список учреждений и оценка каждого органа приведены в Приложении. 50 органов состояли из следующих категорий учреждений:

- а) девять министерств;
- б) 12 органов, подведомственных министерствам;
- в) 4 органа, подведомственных правительству;
- г) 10 автономных органов;
- д) пять центральных органов, которые не являются частью государственной администрации; и
- е) десять районных советов.

Благодаря разнообразию этих учреждений этот обзор может дать представление об уровне прозрачности во всех подразделениях государственного управления.

Веб-сайт каждого из этих учреждений был изучен в июле 2021 года. Результаты этой проверки отражают доступность информации на момент проверки. Доступность каждой точки данных оценивалась по шкале от 0 до 2 баллов:

<b>0 баллов</b>	Информация недоступна
<b>1 балл</b>	Информация частично доступна
<b>2 балла</b>	Информация полностью доступна

Учитывая количество критериев, максимальный балл для каждого учреждения составляет 26, а общее количество баллов, доступных для всех учреждений, составило 1300. Этот общий балл всех учреждений был использован для расчета Индекса свободы информации.

## ОЦЕНКА

В целом результаты обзора веб-сайтов 50 государственных учреждений на различных административных уровнях продемонстрировали низкий уровень проактивной прозрачности. Им удалось набрать лишь 529 баллов из 1300 (41%). В таблице ниже представлен этот общий балл в разбивке по отдельным точкам данных, иллюстрирующий, какими категориями информации государственные учреждения делятся с наименьшей и наибольшей готовностью.

Баллы (макс. 100)	Критерий
93	Органиграмма/список всех организационных подразделений;
27	Бюджет/финансовый план на 2021 год;
31	Финансовый отчет за 2020 год;
88	Правовая основа деятельности;
35	Функции/услуги, доступные гражданам;
2	Реестр имущества, находящегося в собственности/управлении соответствующего учреждения;
60	Контактная информация для подачи жалоб/запросов/петиций;
71	Информация об имеющихся вакансиях;
52	Информация о завершенных процедурах набора персонала (по крайней мере, на 2020 и 2021 годы);
28	Информация о незавершенных тендерах;
14	Уведомления о результатах тендеров, завершенных в 2020 и 2021 годах;

Баллы (макс. 100)	Критерий
28	Информация о реестрах и базах данных, которыми управляет государственный орган;
0	Зарботная плата руководителей/членов руководящих органов учреждений и руководителей организационных подразделений.

Эта подробная разбивка результатов ясно демонстрирует, что прозрачность в отношении наиболее деликатных финансовых вопросов представляет собой самую большую проблему на всех уровнях государственного управления. Это касается информации о государственных закупках, управлении имуществом и заработной плате. Ситуация несколько лучше только в отношении основных финансовых данных (годовой бюджет). Наиболее доступная информация относится к наименее деликатным типам основных организационных данных, таким как информация об организационной структуре или правовых основах деятельности организации.

Эта картина относительно схожа во всем пространстве государственного управления. Ни одна из групп учреждений не выделяется как особенно менее или более прозрачная. Только следующие восемь учреждений смогли набрать более 50 процентов доступных баллов:

- Министерство финансов;
- Министерство юстиции;
- Министерство внутренних дел;
- Агентство по охране окружающей среды;
- Агентство государственных услуг;
- Национальное агентство по регулированию энергетики;
- Президентура Республики Молдова;
- Парламент Республики Молдова;

Среди них следующие органы заслуживают особого признания за их усилия по обеспечению прозрачности:

- *Министерство юстиции*, которое предоставило на своей официальной странице все категории необходимой информации, за исключением информации о текущих тендерах и заработной плате руководителей/членов руководящих органов учреждений и глав организационных подразделений;
- *Министерство внутренних дел и Агентство по охране окружающей среды*, которые отражают на своих официальных страницах все категории необходимых сведений, за исключением сведений о текущих тендерах, уведомлений о результатах торгов, завершённых в 2020 и 2021 гг., а также информации о реестрах и базах данных, находящихся в ведении государственного органа и зарплат руководителей или членов руководящих органов учреждений и руководителей подразделений.

Следует отметить, что в числе набравших максимальные баллы нет ни одного представителя территориальной администрации (районных советов). Это ясно показывает, что любые усилия, направленные на повышение прозрачности, должны быть сосредоточены не только на уровне центральных учреждений, но и с особым вниманием к проблемам на местном уровне.



Среди более широкой группы органов с плохими показателями проактивной прозрачности особую озабоченность вызывает деятельность следующих органов:

- *Районный совет Кэлэрашь*, веб-страница которого содержала только организационную структуру/список всех организационных подразделений и информацию об имеющихся вакансиях;
- *Национальное антидопинговое агентство*, веб-страница которого содержала только организационную структуру/список всех организационных подразделений и информацию о правовой основе деятельности;
- *Агентство Moldsilva*, веб-страница которого содержала только организационную структуру/список всех организационных подразделений, информацию о правовых основах деятельности и некоторую информацию о функциях/услугах, доступных гражданам.

## РЕЗЮМЕ

Как объяснялось в предыдущем разделе, законодательство Молдовы предусматривает весьма ограниченные требования, связанные с проактивной прозрачностью государственных учреждений. В нем устанавливаются лишь самые базовые обязательства для государственных органов, в частности, в отношении публикации организационных данных. Анализ практики обеспечения прозрачности соответствует недостаткам в законодательной базе. Государственные учреждения не желают заполнять пробелы и устранять недостатки законодательства, добровольно соглашаясь на более высокий уровень прозрачности. Большинство из них, хотя и не все, выполняют свои законные обязательства. Однако эти учреждения не демонстрируют стремления проактивно доводить до сведения общественности информацию, представляющую большой общественный интерес (например, финансовыми данными).

## КОМПОНЕНТ 3: ДОСТУП ПО ЗАПРОСУ [30%]

Балл	Общий балл [%]	Индекс свободы информации (СИ)
	<b>41%</b>	<b>12/30</b>

### МЕТОДОЛОГИЯ

Недостатки с точки зрения проактивной прозрачности могут быть в некоторой степени смягчены за счет эффективного и действенного доступа к информации по запросу заинтересованной стороны. Обзор законодательства показал, что ЗДИ соответствует минимальным процедурным стандартам в этом вопросе, но слабые механизмы обеспечения исполнения могут препятствовать практической реализации права на информацию по запросу.

Чтобы проверить эффективность реагирования государственных учреждений на запросы о публичной информации, мы направили однотипные запросы в ту же выборку из пятидесяти государственных органов разных административных уровней, у которых проверялись веб-сайты. Благодаря этому процессу нам удалось составить целостную картину их подхода к вопросам прозрачности. Содержание этих запросов строится на информации, которая явно относится к сфере публичной информации и касается вопросов, представляющих наибольший общественный интерес и важность:

#### Типовой запрос на публичную информацию, направленный 50 государственным органам.

В соответствии со статьей 34 Конституции Республики Молдова, Законом о доступе к информации № 982/2000 и Европейской конвенцией о правах человека (статья 10), Ассоциация «Юристы за права человека» запрашивает следующую официальную/публичную информацию:

1. Полный список руководителей/членов руководящих органов и полный список глав отделов, управлений и генеральных управлений с указанием на каждого человека, в соответствии со ст.10-21/1 Закона об единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270/2018, базовой заработной платы, ежемесячной надбавки за их профессиональную квалификацию, ежемесячной надбавки за научную квалификацию и(или) научно-дидактическое звание, ежемесячной надбавки за почетное звание, надбавки за заслуги, надбавки за работу, выполняемую в неблагоприятных условиях, надбавки за сверхурочную, ночную работу и(или) работу, выполняемую в нерабочие праздничные и(или) выходные дни, доплаты за участие в проектах развития, финансируемых из внешних источников, единовременных премий и годовых премий за 2020 и 2021 годы;
2. Копию годового плана государственных закупок товаров, работ и услуг на 2020 и 2021, а также копию отчетов о результатах следующих процедур закупок, проведенных в 2020 и 2021 годах: открытые торги, ограниченные торги, конкурентный диалог, переговорные процедуры, запрос ценовых оферт, конкурс решений, закуп-

ки в случае социальных и иных специальных услуг, инновационное партнерство, а также информацию об окончательной сумме выплаты по каждому договору, заключенному в этот период;

3. Информацию о субсидиях/грантах/пожертвованиях юридическим лицам в 2020–2021 гг., включая информацию о получателе, правовой основе, правовом статусе и дате подписания/предоставления для каждой субсидии/гранта/пожертвования.

Однако, по сравнению с обзором проактивной прозрачности, мы расширили сферу охвата этого обзора, чтобы проверить также эффективность реагирования особого типа держателей информации — государственных предприятий. Хотя они не являются классическими органами государственного управления, они должны оставаться под пристальным вниманием общественности. Государственные предприятия находятся под контролем/доминирующим влиянием государственных органов, предоставляют важные государственные услуги и пользуются субсидиями и другими формами государственной помощи. В частности, они должны действовать прозрачно в отношении закупок и освоения любой формы финансовой поддержки из государственного бюджета. Поэтому следующий однотипный запрос был разослан в пятнадцать государственных предприятий:

### Типовой запрос на публичную информацию, направленный 15 государственным предприятиям

В соответствии со статьей 34 Конституции Республики Молдова, Законом о доступе к информации № 982/2000 и Европейской конвенцией о правах человека (статья 10), Общественная ассоциация «Юристы за права человека» запрашивает следующую официальную/публичную информацию:

1. Копию годового плана государственных закупок товаров, работ и услуг на 2020 и 2021 гг., а также копию отчетов о результатах следующих процедур закупок, проведенных в 2020 и 2021 гг.: открытые торги, ограниченные торги, конкурентный диалог, переговорные процедуры, запрос ценовых оферт, конкурс решений, закупки в случае социальных и иных специальных услуг, инновационное партнерство, и информацию об окончательных суммах платежей по каждому контракту, заключенному в течение этого периода;
2. Величина бюджетных ассигнований (грантов, трансфертов), полученных от государственных органов/учреждений в 2020 и 2021 гг.

Запросы на публичную информацию были направлены во все 65 органов 25 июня 2021 года. Ответы, полученные от государственных органов, оценивались отдельно по каждому вопросу по шкале от 0 до 2 баллов:

<b>0 баллов</b>	Информация не предоставлена / ответа нет
<b>1 балл</b>	Информация предоставлена частично
<b>2 балла</b>	Информация предоставлена полностью

Учитывая количество учреждений и количество вопросов, максимальный балл по государственному органу составил шесть баллов, а по государственному предприятию – четыре балла. Общее количество баллов по всем органам составило 360. Этот общий балл всех учреждений был использован для расчета Индекса свободы информации.

## ОЦЕНКА

Совокупная эффективность всех органов в отношении рассмотрения запросов на публичную информацию была такой же, как и в случае с проактивной прозрачностью – общая оценка составила 147 баллов из возможных 360 баллов, или 41%. Среди государственных органов (50 органов) этот результат несколько ниже общего (40%). Для государственных предприятий (15 органов) этот показатель возрастает до 45%. Несмотря на эти незначительные различия в баллах, общие показатели, по-видимому, одинаковы в обеих группах органов.

Хотя показатели полноты и качества ответов в целом не произвели впечатление, следует признать один положительный аспект. Подавляющее большинство учреждений ответили на запросы о публичной информации в установленный законом срок 15 рабочих дней. Однако в этой в целом хорошей картине соблюдения требования были некоторые учреждения, которые не выполнили свое основное обязательство реагирования на запросы. В это число вошло пять из десяти районных советов. Эти данные соответствуют неутешительным результатам обзора веб-сайтов местных органов власти и усиливают опасения по поводу прозрачности территориальных органов. Тем не менее, следует также подчеркнуть, что три видных центральных учреждения не смогли предоставить ответы на наши запросы:

- Министерство образования, культуры и исследований;
- Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты;
- Генеральная прокуратура.

Что касается содержания ответов, важно учитывать как их полноту, так и причины, указанные соответствующими органами для отказа в предоставлении запрошенной информации. В целом государственные органы весьма охотно делились информацией о грантах и субсидиях, предоставляемых юридическим лицам. Большинство государственных органов отказались или лишь частично предоставили информацию о закупках и данные о заработной плате, в частности.

Эти органы власти чаще всего обосновывали свой отказ в предоставлении планов закупок тем, что эти документы доступны на их веб-сайтах. Однако в таких случаях власти все равно должны предоставлять запрашиваемые данные. Даже предоставление заявителю ссылки на конкретный

онлайн-адрес (гиперссылка) документа представляется недостаточным. Кроме того, отправка документа заявителю, независимо от его доступности в Интернете, демонстрирует более дружелюбный и ориентированный на граждан подход со стороны властей.

Однако более серьезная проблема связана с данными о заработной плате. Государственные органы регулярно отказывали в доступе к этим данным, ссылаясь на необходимость защиты персональных данных (и конфиденциальности данных о заработной плате) соответствующих должностных лиц. Некоторые органы власти также утверждали, что не было предоставлено обоснование для предоставления этой информации, и не была доказана необходимость ее раскрытия. Отказы, обоснованные необходимостью защиты персональных данных государственных должностных лиц, не были основаны на тесте общественного интереса/вреда, который показал бы соотношение интересов чиновника с общественными интересами прозрачности. Власти автоматически отдавали приоритет правам государственных должностных лиц на неприкосновенность частной жизни, игнорируя законные факторы, которые могли бы ограничить это право в интересах общества. Эти органы власти не смогли признать ценность и значение прозрачности в отношении заработной платы государственных должностных лиц, сосредоточив внимание исключительно на узко-определенных правах и интересах отдельных государственных должностных лиц.

Эти недопонимания в отношении доступности данных о заработной плате и взаимосвязи между требованиями к защите персональных данных и доступом к этим данным проявились в ответах нескольких учреждений, включая Секретариат Парламента Республики Молдова:

#### Выдержка из обоснования Секретариата Парламента Республики Молдова об отказе в доступе к данным о заработной плате в учреждении

*«В соответствии со статьей 3 и пунктом 25(2) Закона о защите персональных данных № 133/2011, информация, касающаяся имени, занимаемой должности и заработной платы, выплачиваемой каждому сотруднику, представляет собой персональную информацию.*

*Доступ к информации, содержащей персональные данные, предоставляется только в соответствии с положениями ст. 4 и 5 упомянутого закона, которые предусматривают согласие лица, чьи персональные данные запрашиваются, или выполнение условий, прямо указанных в п. (5) той же статьи.*

*В этой связи заявитель, запрашивающий информацию с ограниченным доступом, должен указать в своем запросе следующее:*

- конкретную цель, для которой эти данные должны быть раскрыты,*
- законодательные положения, лежащие в основе запроса на доступ к информации,*
- наличие оснований, предусмотренных пунктом 5 статьи 5. (5) Закона 133/2011, обосновывающих предоставление информации с ограниченным доступом без согласия владельца персональных данных. Соответственно, заявитель должен продемонстрировать свой законный интерес или наличие другого условия, прямо указанного в пункте 5 статьи (5) Закона о защите персональных данных,*
- гарантии обеспечения безопасности и конфиденциальности запрашиваемых персональных данных и обеспечения их неиспользования и передачи третьим лицам, не имеющим соответствующих полномочий.»*

Следует отметить, что некоторые органы власти косвенно признали публичный характер данных о заработной плате, но все же отказались предоставить их в ответ на наши запросы. Они утверждают, что запрашиваемая информация связана с декларациями об имуществе и личных интересах, ежегодно представляемыми государственными должностными лицами, которые можно найти на веб-сайте Национального органа по неподкупности (<https://portal-declaratii.ani.md>). Однако предоставить заявителю ссылки на эту онлайн-базу данных недостаточно, особенно потому, что эта база данных содержит только информацию об общей сумме, полученной соответствующим должностным лицом. Это исключало подробную разбивку, информация о которой запрашивалась в нашем типовом обращении, с указанием, например, суммы бонусов, выплаченных отдельным должностным лицам. Кроме того, если соответствующее должностное лицо не подало свою декларацию, эта информация вообще оказывается недоступной.

Еще одна проблема проявилась в ответе, полученном от Советом по телевидению и радио. Этот орган отказал в доступе к информации, истолковав наш запрос как прошение, которое регулируется Административным кодексом. Согласно этому толкованию, Совет по телевидению и радио отклонил запрос, заявив, что в нем отсутствует обоснование, предписанное статьей 75.1.d) Административного кодекса. Проблема путаницы с запросами на публичную информацию и петициями об административном разбирательстве уже была замечена в практике государственных органов. Ответ Совета по телевидению и радио свидетельствует о том, что эта проблема по-прежнему существует. Такое неправильное толкование содержания запросов на публичную информацию явно удобно для властей, не намеренных предоставлять информацию, поскольку требования к заявителям, подающим петиции, более строгие, чем к тем, кто запрашивает доступ к информации, согласно ЗДИ. Заявитель, подающий петицию, обязан обосновать свою петицию, но также и сроки рассмотрения петиций превышают сроки обработки запросов на публичную информацию.

В этом контексте следует подчеркнуть, что такое толкование совершенно необоснованно. Запросы на публичную информацию — это особый тип петиций, которые всесторонне регулируются ЗДИ, который здесь выступает в качестве специального закона (*lex specialis*). Государственные органы не имеют оснований рассматривать запросы на публичную информацию как стандартные петиции. В частности, они не могут требовать от заявителей формулировать запросы в соответствии со статьей 75 Административного кодекса, поскольку ЗДИ уже исчерпывающе регулирует требуемое содержание запросов на публичную информацию. Административный кодекс применяется только в качестве дополнения к процедуре, инициируемой запросами на публичную информацию. То есть Административный кодекс касается только вопросов, не регулируемых ЗДИ.

Несмотря на в целом низкую эффективность государственных учреждений в том, что касается реагирования на запросы на публичную информацию, некоторые органы власти отличились и продемонстрировали высокий уровень приверженности принципам прозрачности. Следует особенно отметить оперативность реагирования следующих органов:

- **Агентство по вмешательству и платежам в сельском хозяйстве** предоставило полные ответы на все вопросы. Более того, учитывая большой объем цифровых версий запрашиваемой информации, Агентство использовало внешний сервис обмена файлами. В то же время Агентство предложило нам возможность посетить главный офис Агентства, чтобы получить информацию на USB-носителе;
- **Счетная палата** предоставила полные ответы на все вопросы. Более того, учитывая большой объем цифровой версии запрашиваемой информации, представитель Счетной палаты связался с нами и предложил предоставить информацию на USB-носителе;

- **Министерство экономики и инфраструктуры** предоставило полные и очень исчерпывающие ответы на все вопросы (49 страниц);
- **Районные советы Дрокии и Кантемир** – единственные органы государственной власти, которые предоставили полные ответы на все вопросы;
- **Президентура Республики Молдова** предоставила полный ответ в отношении заработной платы своих должностных лиц и субсидий/грантов/пожертвований. Что касается информации о процедурах государственных закупок, Администрация Президента предоставила нам Планы государственных закупок товаров, работ и услуг на 2020–2021 годы, а также отчеты об исполнении контрактов. Однако администрация президента не предоставила информацию о результатах процедур государственных закупок, проведенных в 2020 и 2021 годах (связанных с заключением контрактов на государственные закупки с низкой стоимостью);
- **Национальный орган по неподкупности** предоставил полный ответ по заработной плате своих должностных лиц и субсидиям/грантам/пожертвованиям. Что касается информации о процедурах государственных закупок, то НОН частично предоставил запрошенную информацию (Планы государственных закупок товаров, работ и услуг на 2020-2021 годы, а также отчеты об исполнении контрактов. Однако этот орган не предоставил информацию о результатах процедур государственных закупок, проведенных в 2020 и 2021 годах (связанных с заключением контрактов на государственные закупки с низкой стоимостью);

## РЕЗЮМЕ

Низкий уровень реагирования государственных органов на запросы на публичную информацию соответствует неудовлетворительным результатам опроса о проактивной прозрачности. Это демонстрирует системную проблему отсутствия развитой культуры прозрачности. Еще более тревожным является тот факт, что в некоторых учреждениях присутствуют проблемы, связанные с пониманием и толкованием основного законодательства, регулирующего доступ к публичной информации. Они, по сути, отказываются признавать существование ЗДИ. Кроме того, предоставляемые ими обоснования для отказа в доступе к информации имеют очень низкое качество. В частности, при принятии решения об ограничении доступа к информации государственные органы не проводят обязательные тесты общественного интереса/вреда.

В качестве положительного момента следует отметить, что подавляющее большинство государственных учреждений соблюдают свои обязательства по своевременному предоставлению ответов на запросы о публичной информации. Тем не менее, соблюдение этих минимальных формальных стандартов само по себе не способствует достижению конечной цели повышения прозрачности. Необоснованный отказ в доступе к информации, даже если он издан в установленный законом срок, все равно представляет собой нарушение права на информацию.

## ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ: РЕКОМЕНДАЦИИ

Данное исследование, объединившее в себе анализ качества законодательной базы и обзор практики в большой выборке государственных учреждений, ясно показало довольно низкий общий уровень прозрачности государственных учреждений в Молдове. Эти тревожные результаты должны не только широко обсуждаться общественностью, но также должны послужить толчком к активизации усилий по проведению крупных реформ в этом секторе. Приведенная здесь всесторонняя диагностика пробелов и недостатков подводит нас к формулировке следующих основных рекомендаций, касающихся законодательной и институциональной базы:

- **Новый закон о доступе к публичной информации в качестве отправной точки.**  
Очевидно, что ЗДИ не соответствует современным стандартам законодательства о прозрачности. Сфера его применения слишком узка, требования к проактивной прозрачности очень скудны, и в нем отсутствуют механизмы, гарантирующие эффективный мониторинг реализации права на информацию. Поэтому Правительство должно немедленно начать процесс подготовки новой законодательной базы в этой области. Новый закон о доступе к публичной информации должен быть разработан в открытом и тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества. Правительство должно возложить ответственность за этот процесс на одно из министерств. Министерство юстиции, по-видимому, является лучшим кандидатом для выполнения этой задачи. В новом законе должны быть приоритетными следующие вопросы:
  - а) создание широкого перечня владельцев информации;
  - б) установление широких требований к проактивной прозрачности;
  - в) сужение и уточнение перечня законных ограничений права на доступ к информации;
  - г) оптимизация процедур доступа к информации по запросу (например, сокращение сроков обработки запросов и предоставление заявителям возможности указать формат получения информации);
  - д) совершенствование процедуры обжалования, возможно, путем создания независимого апелляционного органа (см. ниже); и
  - е) укрепление системы санкций за нарушения права на информацию.
- **Внедрение эффективных механизмов надзора, контроля и обеспечения исполнения.**  
Один из основных вопросов, который предстоит обсудить в ходе подготовки новой законодательной базы, заключается в том, как обеспечить эффективный надзор за выполнением требований прозрачности государственными органами. В Европе все чаще применяется практика создания двух специализированных независимых надзорных органов, например, Уполномоченного по общественной информации или Комиссии. Такие учреждения уже существуют в Эстонии, Мальте, Франции, Ирландии, Великобритании, Португалии, Испании, Хорватии, Словении, Албании, Сербии, Северной Македонии, Черногории и Косово. Обычно эти органы отвечают за рассмотрение апелляций на отказы в доступе к публичной информации. Кроме того, они уполномочены проводить проверки и налагать санкции на органы власти и государственных должностных лиц, которые нарушают право граждан на информацию. Эти учреждения также применяют «мягкие» меры, такие как проведение тренингов и мероприятий по повышению осведомленности, а также разработка руководящих принципов по применению законодательства. В некоторых случаях их мандат в области свободного доступа к информации



сочетается с обязанностью контролировать соблюдение требований по защите персональных данных. Опыт стран, в которых существуют такие органы, представляется многообещающим, однако, необходимо уделять особое внимание предоставляемым им полномочиям и возможностям, с тем чтобы их роль не сводилась к роли «огородного пугала». Очевидно, что создание такого учреждения требует финансирования из государственного бюджета. Однако эти инвестиции должны окупаться, поскольку учреждение будет защищать фундаментальные права и способствовать прозрачности государственных учреждений.

- **Проактивная прозрачность должна стоять в центре стратегии обеспечения прозрачности и открытости правительства.**

Существует явная необходимость в более проактивном подходе со стороны правительства для повышения уровня проактивной прозрачности. Это может включать разработку инициатив в области открытых данных (например, совершенствование портала открытых данных на [data.gov.md](http://data.gov.md)) и регулярный мониторинг качества и точности данных, публикуемых на веб-сайтах государственных учреждений. Также необходимо поощрять передовые практики, такие как публикация полных реестров контрактов/реестра субсидий, предоставляемых государственными органами. И наконец, важно, чтобы обязательства, связанные с прозрачностью, были надлежащим образом организованы на уровне каждого государственного органа. Сотрудник по связям с общественностью, назначенный в соответствии с Административным кодексом, должен быть наделен четкими полномочиями по координации процесса обработки запросов на публичную информацию и ведению веб-сайтов государственных учреждений. Сотрудникам по связям с общественностью также должны предоставляться возможности для обучения, руководства и координации со стороны центрального правительства, поскольку эти сотрудники играют решающую роль в продвижении культуры прозрачности в правительстве.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### ВЫДЕРЖКИ ИЗ КЛЮЧЕВЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ, КАСАЮЩИХСЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СВОБОДНОГО ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ

#### Конвенция Тромсё

- Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым ему необходим доступ к официальному документу
- Формальные требования к запросам не должны превышать требования, необходимые для целей обработки запроса
- Ограничения права на доступ к информации должны быть закреплены в прямой форме в законе и являться необходимой в демократическом обществе мерой, соразмерной цели: национальной безопасности, обороны и международных отношений; общественной безопасности; предотвращения, расследования и уголовного преследования преступной деятельности; дисциплинарных расследований; инспекции, контроля и надзора со стороны государственных органов; неприкосновенности частной жизни и других законных частных интересов; коммерческих и других экономических интересов; экономической, кредитно-денежной и валютной политики государства; равенства сторон в судебном разбирательстве и эффективного отправления правосудия; окружающей среды; или обсуждений внутри государственных органов или между ними касательно рассматриваемого вопроса.
- В доступе к информации, содержащейся в официальном документе, может быть отказано, если раскрытие такой информации нанесет или может нанести ущерб каким-либо из вышеупомянутых интересов, за исключением случаев, когда общественный интерес в раскрытии информации является более существенным (тест общественного интереса)
- Запрашивающее лицо, чей запрос на предоставление доступа к официальному документу был отклонен, будь то в явном или неявном виде, полностью или частично, должно иметь доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом.

#### Принципы СИГМА ОЭСР в области государственного управления

- Все государственные учреждения и частные лица, выполняющие государственные обязанности, считаются держателями публичной информации;
- Публичная информация определяется в широком смысле;
- Возможные ограничения имеют узкое применение и исчерпывающе перечислены в законе о доступе к информации;
- Каждый человек, включая лиц, не являющихся гражданами страны, и юридических лиц, имеет право на доступ к информации во всех доступных формах;
- Владельцы информации обязаны предоставлять информацию в запрошенном формате;

- Запрашивающие лица не обязаны указывать причины для своих запросов;
- Существуют установленные законом сроки для обработки запросов на информацию;
- Обеспечивается право обжалования отказа или бездействия административного органа в независимом органе и суде;
- Информация предоставляется бесплатно, или плата за доступ к информации определяется первичным или вторичным законодательством на уровне, который не возлагает на запрашивающие лица необоснованное бремя;
- Присутствует определение информации, подлежащей проактивному раскрытию;
- Статистические данные о запросах на доступ к информации и решениям агрегируются и публикуются соответствующим государственным органом;
- Доступ к публичной информации и соблюдение требований государственными учреждениями в этом вопросе активно поощряются соответствующим государственным органом (или органами);
- Существует независимый надзорный орган, ответственный за сферу доступа к публичной информации;
- Проверки соблюдения требований проводятся соответствующим надзорным органом;
- Санкции за несоблюдение налагаются соответствующим надзорным органом.

### Глобальный рейтинг права на информацию в области законодательства

- Правовая база создает конкретную презумпцию доступа ко всей информации, находящейся в распоряжении государственных органов, за некоторыми исключениями;
- Право доступа распространяется на исполнительную, законодательную и судебную ветви власти, без исключения для каких-либо органов, а также на другие государственные органы, государственные предприятия, частные организации, выполняющие государственные функции, и частные организации, получающие значительное государственное финансирование;
- Существуют четкие и относительно простые процедуры подачи запросов. Запросы могут подаваться с помощью любых средств связи, без требования использовать официальные формы или указывать, что информация запрашивается в соответствии с законом о доступе к информации;
- Государственные органы должны учитывать предпочтения заявителей относительно способа доступа к информации, лишь с некоторыми исключениями четко определенного и ограниченного характера;
- Существуют четкие правила, касающиеся платы за доступ, которые устанавливаются централизованно, а не определяются отдельными государственными органами. Они включают требование о том, чтобы плата ограничивалась стоимостью копирования и отправки информации (проверка документов и электронных копий осуществляется бесплатно), и определенное количество первых страниц (не менее 20) предоставляется бесплатно;
- Запрашивающие лица имеют право подать (внешнюю) апелляцию в независимый орган административного надзора (например, уполномоченный по информации);

- Санкции могут применяться к тем, кто умышленно действует с целью подрыва права на информацию, в том числе путем несанкционированного уничтожения информации;
- Государственные органы обязаны назначать специальных должностных лиц (сотрудников по вопросам информации) или подразделения, отвечающие за обеспечение соблюдения ими своих обязательств по раскрытию информации.

#### Артикул 19: Право общественности на информацию, Принципы законодательства о свободе информации

- Законодательство о праве на информацию должно руководствоваться принципом максимального раскрытия;
- Государственные органы должны иметь обязательство публиковать ключевую информацию
- Государственные органы должны активно продвигать открытое правительство
- Исключения должны быть сформулированы четко и узко и должна проходить строгие тесты «вреда» и «общественного интереса»
- Запросы о предоставлении информации должны обрабатываться быстро и справедливо, и должна быть доступна независимая проверка любых отказов
- Затраты не должны препятствовать доступу отдельных лиц к публичной информации
- Заседания государственных органов должны быть открыты для общественности
- Законы, которые противоречат принципу максимального раскрытия информации, должны быть изменены или отменены

**Примечание:** Стандарты в этом приложении представлены в неполном объеме, приводятся только отдельные требования из каждого документа.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### ПРОАКТИВНАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ – ОБЗОР ВЕБ-САЙТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

№	Тип учреждения	Название учреждения	Веб-сайт	Балл (0–26)
1.	Министерство	Министерство экономики и инфраструктуры	<a href="http://mei.gov.md">mei.gov.md</a>	13
2.	Министерство	Министерство финансов;	<a href="http://mf.gov.md/ro">mf.gov.md/ro</a>	14
3.	Министерство	Министерство юстиции;	<a href="http://www.justice.gov.md">www.justice.gov.md</a>	18
4.	Министерство	Министерство иностранных дел и европейской интеграции	<a href="http://mfa.gov.md/ro">mfa.gov.md/ro</a>	13
5.	Министерство	Министерство внутренних дел	<a href="http://www.mai.gov.md/ro/main-page">www.mai.gov.md/ro/main-page</a>	16
6.	Министерство	Министерство обороны	<a href="http://www.army.md">www.army.md</a>	13
7.	Министерство	Министерство образования, культуры и исследований	<a href="http://mecc.gov.md/ro">mecc.gov.md/ro</a>	10
8.	Министерство	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	<a href="http://msmps.gov.md">msmps.gov.md</a>	11
9.	Министерство	Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	<a href="http://www.madrm.gov.md">www.madrm.gov.md</a>	11
10.	Орган, подведомственный министерству	Государственная налоговая служба	<a href="http://sfs.md/ro">sfs.md/ro</a>	12
11.	Орган, подведомственный министерству	Финансовая инспекция	<a href="http://if.gov.md">if.gov.md</a>	10
12.	Орган, подведомственный министерству	Таможенная служба	<a href="http://customs.gov.md/ro">customs.gov.md/ro</a>	9
13.	Орган, подведомственный министерству	Агентство по государственным закупкам	<a href="http://tender.gov.md/ro">tender.gov.md/ro</a>	9
14.	Орган, подведомственный министерству	Национальная инспекция по пробации	<a href="http://probatiune.gov.md">probatiune.gov.md</a>	12
15.	Орган, подведомственный министерству	Национальный центр судебных экспертиз	<a href="http://cnej.gov.md">cnej.gov.md</a>	9

№	Тип учреждения	Название учреждения	Веб-сайт	Балл (0–26)
16.	Орган, подведомственный министерству	Национальное архивное агентство	<a href="http://arhiva.gov.md">arhiva.gov.md</a>	9
17.	Орган, подведомственный министерству	Управление юстиции автономного территориального образования с особым статусом Гагаузия (Гагауз Ери)	<a href="http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&amp;idc=215">http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&amp;idc=215</a>	2
18.	Орган, подведомственный министерству	Агентство по вмешательству и платежам в сельском хозяйстве	<a href="http://aipa.gov.md">aipa.gov.md</a>	13
19.	Орган, подведомственный министерству	Агентство по охране окружающей среды;	<a href="http://www.mediu.gov.md">www.mediu.gov.md</a>	16
20.	Орган, подведомственный министерству	Инспекция по охране окружающей среды	<a href="http://ipm.gov.md">ipm.gov.md</a>	9
21.	Орган, подведомственный министерству	Агентство Молдсилва (Moldsilva)	<a href="http://www.moldsilva.gov.md">www.moldsilva.gov.md</a>	5
22.	Орган, подведомственный правительству	Агентство электронного управления	<a href="http://www.egov.md/ro">www.egov.md/ro</a>	12
23.	Орган, подведомственный правительству	Национальное антидопинговое агентство	<a href="http://anad.gov.md/ro">anad.gov.md/ro</a>	4
24.	Орган, подведомственный правительству	Агентство государственных услуг	<a href="http://www.asp.gov.md/ro">www.asp.gov.md/ro</a>	14
25.	Орган, подведомственный правительству	Служба информационных технологий и кибербезопасности	<a href="http://stisc.gov.md/ro">stisc.gov.md/ro</a>	11
26.	Автономный орган	Национальная комиссия по финансовому рынку	<a href="http://www.cnrf.md">www.cnrf.md</a>	12
27.	Автономный орган	Совет по конкуренции	<a href="http://www.competition.md">www.competition.md</a>	8
28.	Автономный орган	Совет по телевидению и радио	<a href="http://www.audiovizual.md">www.audiovizual.md</a>	11
29.	Автономный орган	Центр по предотвращению и борьбе с отмыванием денег	<a href="http://spscb.cna.md/ro">spscb.cna.md/ro</a>	6
30.	Автономный орган	Национальный центр по борьбе с коррупцией	<a href="http://www.cna.md">www.cna.md</a>	11
31.	Автономный орган	Национальный орган по неподкупности	<a href="http://ani.md">ani.md</a>	8
32.	Автономный орган	Национальное агентство по регулированию энергетики	<a href="http://www.anre.md">www.anre.md</a>	14

№	Тип учреждения	Название учреждения	Веб-сайт	Балл (0–26)
33.	Автономный орган	Национальное агентство по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий	<a href="http://www.anrceti.md">www.anrceti.md</a>	10
34.	Автономный орган	Национальное агентство по рассмотрению жалоб	<a href="http://www.ansc.md">www.ansc.md</a>	14
35.	Автономный орган	Национальная касса социального страхования	<a href="http://cnas.md">cnas.md</a>	11
36.	Другие центральные органы власти	Парламент Республики Молдова	<a href="http://www.parlament.md">www.parlament.md</a>	14
37.	Другие центральные органы власти	Президентура Республики Молдова	<a href="http://www.presedinte.md/rom">www.presedinte.md/rom</a>	14
38.	Другие центральные органы власти	Счетная палата	<a href="http://www.ccrm.md">www.ccrm.md</a>	9
39.	Другие центральные органы власти	Национальный банк Молдовы	<a href="http://www.bnm.md">www.bnm.md</a>	13
40.	Другие центральные органы власти	Генеральная прокуратура РМ	<a href="http://procuratura.md/md/newslst">procuratura.md/md/newslst</a>	7
41.	Районный совет	Кахул	<a href="http://cahul.md">cahul.md</a>	11
42.	Районный совет	Кэлэрашь	<a href="http://www.calarasi.md">www.calarasi.md</a>	4
43.	Районный совет	Дрокия	<a href="http://www.drochia.md">www.drochia.md</a>	13
44.	Районный совет	Единец	<a href="http://www.edinet.md">www.edinet.md</a>	10
45.	Районный совет	Хынчешть	<a href="http://www.hincesti.md">www.hincesti.md</a>	6
46.	Районный совет	Яловень	<a href="http://www.il.md">www.il.md</a>	9
47.	Районный совет	Кантемир	<a href="http://www.cantemir.md">www.cantemir.md</a>	7
48.	Районный совет	Орхей	<a href="http://www.or.md">www.or.md</a>	12
49.	Районный совет	Штефан Водэ	<a href="http://www.stefan-voda.md">www.stefan-voda.md</a>	8
50.	Районный совет	Унгень	<a href="http://www.crungheni.md">www.crungheni.md</a>	12

## ДОСТУПНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ЗАПРОСУ

№	Тип учреждения	Название учреждения	Балл (0–6)
1.	Министерство	Министерство экономики и инфраструктуры	6
2.	Министерство	Министерство финансов	4
3.	Министерство	Министерство юстиции	4
4.	Министерство	Министерство иностранных дел и европейской интеграции	3
5.	Министерство	Министерство внутренних дел	2
6.	Министерство	Министерство обороны	2
7.	Министерство	Министерство образования, культуры и исследований	0
8.	Министерство	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	0
9.	Министерство	Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды	4
10.	Орган, подведомственный министерству	Государственная налоговая служба	1
11.	Орган, подведомственный министерству	Финансовая инспекция	2
12.	Орган, подведомственный министерству	Таможенная служба	5
13.	Орган, подведомственный министерству	Агентство по государственным закупкам	2
14.	Орган, подведомственный министерству	Национальная инспекция по пробации	4
15.	Орган, подведомственный министерству	Национальный центр судебных экспертиз	2
16.	Орган, подведомственный министерству	Национальное архивное агентство	2
17.	Орган, подведомственный министерству	Управление юстиции автономного территориального образования с особым статусом Гагаузия (Гагауз Ери)	2
18.	Орган, подведомственный министерству	Агентство по вмешательству и платежам в сельском хозяйстве	6



№	Тип учреждения	Название учреждения	Балл (0–6)
19.	Орган, подведомственный министерству	Агентство по охране окружающей среды;	2
20.	Орган, подведомственный министерству	Инспекция по охране окружающей среды	3
21.	Орган, подведомственный министерству	Агентство Молдсилва (Moldsilva)	0
22.	Орган, подведомственный правительству	Агентство электронного управления	4
23.	Body subordinated to government	Агентство государственных услуг	2
24.	Орган, подведомственный правительству	Агентство государственных услуг	2
25.	Орган, подведомственный правительству	Служба информационных технологий и кибер-безопасности	3
26.	Автономный орган	Национальная комиссия по финансовому рынку	3
27.	Автономный орган	Совет по конкуренции	2
28.	Автономный орган	Совет по телевидению и радио	0
29.	Автономный орган	Центр по предотвращению и борьбе с отмыванием денег	5
30.	Автономный орган	Национальный центр по борьбе с коррупцией	0
31.	Автономный орган	Национальный орган по неподкупности	5
32.	Автономный орган	Национальное агентство по регулированию энергетики	3
33.	Автономный орган	Национальное агентство по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий	3
34.	Автономный орган	Национальное агентство по рассмотрению жалоб	2
35.	Автономный орган	Национальная касса социального страхования	2
36.	Другие центральные органы власти	Парламент Республики Молдова	3
37.	Другие центральные органы власти	Президентура Республики Молдова	5

№	Тип учреждения	Название учреждения	Балл (0–6)
38.	Другие центральные органы власти	Счетная палата	6
39.	Другие центральные органы власти	Национальный банк Молдовы	2
40.	Другие центральные органы власти	Генеральная прокуратура РМ	0
41.	Районный совет	Кахул	0
42.	Районный совет	Кэлэрашь	0
43.	Районный совет	Дрокия	6
44.	Районный совет	Единец	0
45.	Районный совет	Хынчешть	0
46.	Районный совет	Яловень	0
47.	Районный совет	Кантемир	6
48.	Районный совет	Орхей	0
49.	Районный совет	Штефан Водэ	3
50.	Районный совет	Унгень	0
№	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ		Балл (0–4)
51.	Государственное предприятие	ГП «Международный аэропорт Кишинев»	3
52.	Государственное предприятие	Государственное предприятие по использованию воздушного пространства и обслуживанию воздушного движения	1
53.	Государственное предприятие	ГП «Государственное управление автомобильных дорог»	2
54.	Государственное предприятие	ГП «Молдавская железная дорога»	4
55.	Государственное предприятие	ГП «Пошта Молдовей»	3
56.	Государственное предприятие	ГП Комбинат качественных вин «Милештий Мичь»	2
57.	Государственное предприятие	ГП «Дирекция по эксплуатации недвижимости»	2
58.	Государственное предприятие	ГП «Управление эксплуатации жилищного фонда»	0

№	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ	Балл (0–4)
59.	Государственное предприятие ГП «Национальный исследовательский институт в области территориального планирования, урбанизма и архитектуры «UrbanProject»	0
60.	Государственное предприятие ГП "Государственный проектный институт "RURALPROJECT"	0
61.	Акционерное общество АО «Moldtelecom»	0
62.	Акционерное общество ОАО «Metalferos»	0
63.	Акционерное общество АО «Tracom»	4
64.	Акционерное общество АО «Termoelectrica»	2
65.	Акционерное общество АО «Moldova-Film»	4



Freedom House – независимая беспартийная организация, деятельность которой направлена на распространение демократии и свободы по всему миру. Мы анализируем вызовы свободе, выступаем за расширение политических прав и гражданских свобод, а также поддерживаем активистов передовой в борьбе за защиту прав человека и поощрение демократических перемен.

1850 M Street NW,  
11th Floor  
Washington,  
DC 20036

[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)  
[@FreedomHouseDC](https://www.facebook.com/FreedomHouseDC)

202.296.5101  
[info@freedomhouse.org](mailto:info@freedomhouse.org)