



PILIGRIM-DEMO

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Соответствие Регламента Народного Собрания Гагаузии и Закона об
Исполнительном комитете Гагаузии требованиям законодательства Республики
Молдова в области прозрачности процесса принятия решений и доступа к
информации

4 ЯНВАРЯ 2017 Г.

«ПИЛИГРИМ-ДЕМО»

ул. Победы, 11, 3 этаж, оф. 2, мун. Комрат, АТО Гагаузия, Р. Молдова



PILIGRIM-DEMO

Авторы: Василий Чоарик, Михаил Сиркели, Виолета Златова

Правила копирования

Использование фрагментов (цитат) текста из публикации возможно только с указанием «Пилигрим-Демо» как источника. Цитировать «Пилигрим-Демо» можно, согласно следующему примеру: Василий Чоарик, «Соответствие Регламента Народного Собрания Гагаузии и Закона об Исполнительном комитете Гагаузии требованиям законодательства Республики Молдова в области прозрачности процесса принятия решений и доступа к информации», «Пилигрим-Демо» (2015), 10, <http://piligrim-demo.org.md/category/cercetare>.

Аналитический обзор был подготовлен в рамках деятельности рабочей группы, созданной по инициативе «Пилигрим-Демо», по разработке предложений для усовершенствования законодательства АТО Гагаузия в области обеспечения прозрачности процесса принятия решений

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
МЕТОДОЛОГИЯ.....	4
ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ МАТЕРИАЛЫ.....	4
РЕЗЮМЕ	4
ЭТАПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ	5
Действия властей автономии на предварительной стадии принятия решения	6
Действия властей автономии во время самого процесса принятия решения.....	9
РЕКОМЕНДАЦИИ	166

ВВЕДЕНИЕ

Целью настоящего сравнительного анализа является выявление соответствия Закона АТО Гагаузия о Регламенте Народного Собрания Гагаузии № 2-I/V от 21 декабря 2012 года (далее Регламента НСГ) и Закона АТО Гагаузия об Исполнительном комитете Гагаузии № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 года (далее Закон об ИКГ) требованиям законодательства Республики Молдова в области прозрачности процесса принятия решений и доступа к информации, представляющей общественный интерес, а также выработка рекомендаций для органов власти Гагаузии по усовершенствованию местного законодательства в части обеспечения прозрачности и гласности в сфере своей деятельности.

МЕТОДОЛОГИЯ

При исследовании данного вопроса были использованы следующие методы:

- a. Сравнительный анализ положений исследуемых нормативных актов АТО Гагаузия на предмет их соответствия Конституции РМ и законам Республики Молдова, а также положительным практикам Совета Европы.
- b. Исследование уже принятых нормативных актов на предмет соблюдения положений национального законодательства в области прозрачности принятых решений и их последствия.
- c. Изучение восприятия обществом степени прозрачности деятельности органов власти АТО Гагаузия через социологический опрос заинтересованных сторон.

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод;
- Европейская хартия местного самоуправления;
- Конституция Республики Молдова;
- Закон РМ № 982 от 11.05.2011 года о доступе к информации;
- Закон РМ № 239 от 13.11.2008 года о прозрачности процесса принятия решений;
- Постановление Правительства РМ № 96 от 16.02.2010 года о действиях по внедрению Закона № 239-XVI от 13.11.2008 года прозрачности принятия решения;
- Закон АТО Гагаузия о Регламенте Народного Собрания Гагаузии № 2-I/V от 21 декабря 2012 г;
- Закон АТО Гагаузия об Исполнительном комитете Гагаузии № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 г;
- Закон АТО Гагаузия о законодательных актах № 37-XIV/III от 28 июля 2005 г;
- Положение об аккредитации представителей средств массовой информации при Народном Собрании Гагаузии. Утверждено Постановлением Президиума Народного Собрания Гагаузии № 5-II/V от 12.12.2012 г.

РЕЗЮМЕ

Деятельность Народного Собрания Гагаузии регулируется Регламентом, утвержденным Законом АТО Гагаузия о Регламенте Народного Собрания Гагаузии № 2-I/V от 21 декабря 2012 г., а деятельность Исполнительного комитета регламентируется Законом АТО Гагаузия об Исполнительном комитете Гагаузии № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 г., с последующими

изменениями и дополнениями. При рассмотрении данных нормативных актов на предмет соответствия положениям законодательства РМ о прозрачности процесса принятия решений выявлены ряд упущений, а также положений, ведущих к отстранению или ограничению участия граждан в процессе обсуждения, принятия и контроля за исполнением принятых Народным Собранием и Исполкомом законов, постановлений.

В рассматриваемых документах положения, касающиеся обеспечения гласности и вовлечения граждан в процесс принятия решений, расплывчаты, декларативны, в большей части не соответствуют современным требованиям демократического общества, игнорируют, а то и нарушают положения республиканского законодательства, а также положительных европейских практик.

Ни в Регламенте Народного Собрания Гагаузии, ни в Законе об Исполнительном комитете не содержится четкого определения самого принципа гласности и прозрачности, не расписаны права граждан в процессе принятия решений и обязанности должностных лиц по обеспечению данных прав. Ни в одном из этих документов не содержится ссылок на законы Республики Молдова, регламентирующие участие граждан в процессе принятия решений, а требования Закона РМ № 239-XVI от 13 ноября 2008 года о прозрачности процесса принятия решений и рекомендации, содержащиеся в Постановлении Правительства РМ № 96 от 16.02.2010 о действиях по внедрению данного Закона, почти полностью проигнорированы.

Регламент Народного Собрания Гагаузии и Закон об Исполнительном комитете содержат запретительные меры по отношению к заинтересованным сторонам, которым практически закрыт доступ к процессу обсуждения проектов местных законов и решений. В данных документах вообще отсутствует понятие «заинтересованная сторона в процессе принятия решений». А представители средств массовой информации вынуждены пройти всякого рода бюрократические преграды для того, чтобы дойти до первичных источников информации.

Об излишней «секретности» в деятельности Народного Собрания говорит и тот факт, что в его Регламенте содержатся статьи, в которых в деталях расписывается порядок проведения «закрытых заседаний» Народного Собрания. Сама мотивировка необходимости проведения такого рода заседаний не убедительна, оставляет место и повод для всякого рода спекуляций и злоупотреблений властью.

ЭТАПЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ

Процесс принятия органами власти нормативных актов проходит через несколько этапов, расписанных, в том числе в Законе РМ №. 317 от 18.07.2003 о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления.

Это — инициирование, разработка, согласование, публичные консультации, экспертиза, редактирование и издание.

В анализе рассматриваются лишь следующие аспекты:

- публичные консультации проектов нормативных актов;
- возможность участия граждан в процессе непосредственного рассмотрения и принятия органом публичной власти нормативных актов;
- возможность осуществления общественностью контроля выполнения положений, содержащихся в принятых органами власти АТО Гагаузия нормативных актах.

Действия властей автономии на предварительной стадии принятия решения

До внесения проектов нормативных актов для рассмотрения и принятия органом публичной власти, в случаях, оговоренных законом, проект документа должен быть представлен на публичное обсуждение и консультации. Согласно республиканскому законодательству публичным консультациям подлежат нормативные акты, имеющие **экономические, природоохранные и социальные последствия** (для образа жизни и прав человека, для культуры, здравоохранения и социальной защиты, для местных сообществ и общественных служб).¹

В Законе РМ о прозрачности процесса принятия решений указаны права заинтересованных сторон и обязанности органов власти по обеспечению прозрачности процесса принятия решений. Так в статьях 6–7 данного Закона граждане, созданные в соответствии с законом объединения и иные заинтересованные стороны имеют право: а) участвовать в установленном настоящим законом порядке **в процессе принятия решений на любом его этапе**; б) запрашивать и получать сведения, относящиеся к процессу принятия решений, включая **получение проектов решений вместе с сопутствующими материалами**, в соответствии с Законом о доступе к информации; с) предлагать органам публичной власти инициировать разработку и принятие решений; d) представлять органам публичной власти **рекомендации по обсуждаемым проектам решений**.

Органы публичной власти и государственные служащие соответствующих административно-территориальных единиц обязаны **принимать** в зависимости от обстоятельств **необходимые меры** для обеспечения возможности участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений.

Однако ни в Регламенте НСГ, ни Законе об Исполнительном комитете данные процедуры не прописаны, как не прописана и обязанность Народного Собрания и Исполкома принимать необходимые меры для обеспечения возможности эффективного участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений и иных заинтересованных сторон в принятии решений. Это несмотря на то, что в республиканском законодательстве, под действие которого подпадают и органы власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом, эти действия обозначены для всех этапов данного процесса.

В частности, в Положении о процедурах по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия решений, утвержденном Постановлением Правительства РМ № 96 от 16.02.2010 года, указывается, что органы публичного управления обязаны **информировать граждан** об инициировании разработки проекта решения и организации всех публичных консультаций.

В этих целях каждый орган публичной власти **назначает и обучает координатора процесса публичного консультирования**, который отвечает за обеспечение прозрачности процесса принятия решений в соответствующем органе.

В основные обязанности координатора входит:

- а) мониторинг соблюдения требований по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия проектов решений;
- б) составление годового отчета об обеспечении прозрачности процесса принятия решений в рамках органа публичной власти;
- с) публикация отчета на веб-странице органа власти.

¹ Положение о процедурах по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия решений, утвержденное Постановлением Правительства РМ № 96 от 16.02.2010.

В целях облегчения доступа заинтересованных сторон к информации о процессе разработки и принятия решений органом публичной власти, **на его веб-странице создаются разделы**, посвященные прозрачности процесса принятия решений, в которых размещаются:

- a) **внутренние правила** процедур информирования, консультирования и участия в процессе разработки и принятия решений;
- b) **фамилия и контактная информация координатора** процесса публичного консультирования в рамках органа публичной власти;
- c) **годовые (квартальные) программы разработки проектов нормативных актов** с указанием проектов решений, подлежащих вынесению на публичные консультации;
- d) **объявления** об инициировании разработки решения;
- д¹) **объявления** о выводе проекта из процесса разработки;
- e) **объявления** об организации **публичного консультирования**;
- f) **проекты решений и сопутствующие им материалы, а также принятые решения**;
- g) **результаты публичного консультирования** (протоколы консультативных публичных собраний, свод рекомендаций);
- h) **годовой отчет** органа публичной власти о прозрачности процесса принятия решений.

Однако ничего из вышеперечисленного невозможно найти ни в Регламенте Народного Собрания, ни в Законе АТО Гагаузия об Исполнительном комитете, ни на их официальных сайтах.

Единственное, что можно отнести к обеспечению доступа граждан к процессу принятия решений, содержится в главе 5 «Слушания Народного Собрания». Здесь расписан порядок подготовки и процедура проведения такого рода слушаний.

Там, в частности, указано, что «на слушаниях могут быть рассмотрены законопроекты, требующие публичного обсуждения, международные договоры и соглашения, представленные на утверждение, проект бюджета Гагаузии, отчет о его исполнении, другие важнейшие вопросы политического, экономического и культурного развития Гагаузии. На слушаниях Народного Собрания могут рассматриваться вопросы согласования назначаемых должностных лиц».

Казалось бы, в документе содержатся всё-таки положения, дающие гражданам, созданным в соответствии с законом объединениям и иным заинтересованным сторонам, возможность принимать участие в обсуждении проектов местных законов. Однако сама процедура проведения такого рода слушаний указывает на то, что как раз «граждан, созданных в соответствии с законом объединений и иных заинтересованных сторон» там меньше всего ждут. Хотя в одном абзаце части (3) статьи 100 данной главы указано, что «слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности», пунктом выше оговорено, что «состав лиц, приглашенных на слушания, определяется комиссиями Народного Собрания, которые организуют эти слушания».

Кто эти «лица», можно узнать, возвращаясь к части (4) статьи 29 Регламента НСГ, где они перечислены, и на которых ссылается часть (3) статьи 100, то есть «представители органов государственной власти и управления, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Народным Собранием вопросам», а также иные лица, приглашенные в установленном порядке. Иными словами, перечислены все, кроме простых граждан, которые хотели бы принимать участие в слушаниях, поинтересоваться, чем занимаются депутаты НСГ, какие вопросы на благо Гагаузии они обсуждают.

Несколько заорганизована и сама процедура проведения слушаний. Согласно Регламенту НСГ, на них выступают: председательствующий (председатель или заместитель председателя соответствующей постоянной комиссии Народного Собрания), затем предоставляется слово (до 20 минут) для доклада по обсуждаемому вопросу представителю комиссии Народного Собрания, на которую возложена организация данного слушания, после чего выступают участвующие в слушаниях депутаты Народного Собрания и приглашенные лица.

После выступлений на слушаниях приглашенных лиц следуют вопросы депутатов Народного Собрания и других присутствующих и ответы на них. При этом указано, что **приглашенные лица не вправе вмешиваться в ход слушаний**, прерывать их выкриками, аплодисментами. **Председательствующий может удалить нарушителей** из зала заседаний.

К этому следует добавить, что, согласно части (3) статьи 100 Регламента НСГ, Народное Собрание может проводить и закрытые слушания, на которых могут обсуждаться вопросы **«конфиденциального характера, а также вопросы, затрагивающие сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну»**.

В то же время в ст. 104 Регламента НСГ указано, что Народное Собрание и его органы по вопросам своего ведения могут проводить конференции, «круглые столы», семинары, деловые совещания, встречи, иные протокольные мероприятия. Однако, как часто они проводятся, какого рода вопросы выносятся на обсуждение, кто и по каким критериям приглашается на эти «протокольные мероприятия» и т. д., не понятно, так как «порядок организации и проведения указанных мероприятий будет определен при принятии решения об их проведении».

Такие заорганизованные, а то и «закрытые» мероприятия, на которых главными действующими лицами являются те же депутаты Народного Собрания и их приглашенные, трудно назвать свободными, доступными, демократичными **«консультациями с гражданами по важнейшим вопросам местного значения»**, как то прописывает Конституция РМ.

О том, что в Народном Собрании Гагаузии не задумались над вопросами обеспечения участия граждан в процесс принятия решений, говорит и то факт, что в ст. 59 Регламента НСГ нет никаких упоминаний о предложениях, поступивших в процессе народных консультаций.

Здесь указывается, что (2) «Необходимым условием для внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы в Народное Собрание является представление вместе с текстом законопроекта следующих документов:

- а) обоснования необходимости его принятия, его целей и основных положений, его места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;
- б) перечня законов и иных нормативно-правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие данного закона;
- в) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат);
- г) электронной версии законопроекта и документов, предусмотренных подпунктами а)–д) настоящей части;
- д) сравнительной таблицы статьи закона в действующей редакции и предлагаемого изменения и (или) дополнения;
- е) данных (должность, фамилия имя и отчество, номер телефона) непосредственного разработчика (руководителя группы разработчиков) проекта правового акта».

В то же время Закон РМ о прозрачности процесса принятия решений гласит, что «проект решения передается на рассмотрение компетентному органу вместе со сводом рекомендаций», полученных в ходе общественных консультаций.

Следует все же отметить, что в Регламенте НСГ содержится норма, предписывающая обязательное проведение всенародного обсуждения проекта местного закона. Это необходимо в случае, если пересмотру и изменениям подвергаются положения разделов I, II и п.3) статьи 91 Уложения Гагаузии. Только после рассмотрения проекта закона о внесении изменений в Уложение Гагаузии с предложениями и замечаниями, поступившими в ходе всенародного обсуждения, Народное Собрание назначает всенародный референдум Гагаузии по одобрению предлагаемых изменений в Уложение Гагаузии. За все годы существования АТО Гагаузия такого рода мероприятия еще не проводились.

Из мониторинга, проведенного ОА «Пилигрим Демо», явствует, что абсолютное большинство местных законов Народного Собрания Гагаузии, а также решений Исполкома в 2016 году были приняты с нарушением требований национального законодательства Республики Молдова в области прозрачности процесса принятия решений, что привело к отстранению граждан от процесса принятия решений, лишению общественности возможности обсуждать, предлагать своё видение решения местных проблем, видоизменить проекты нормативных актов с тем, чтобы они более полно отвечали нуждам и запросам людей.

Консультация граждан в процессе принятия решений — важный элемент процедуры в разработке публичных политик. Согласно ст. 26 Закона об административном суде², его несоблюдение может послужить основанием для аннулирования административного акта как незаконного, т. к. изданного «с нарушением установленной процедуры».

Действия властей автономии во время самого процесса принятия решения

Важным этапом процесса принятия решений является заседание органа публичной власти, на котором проект обсуждается, видоизменяется, ставится на голосование, принимается и вводится в действие.

Глава 4 Регламента Народного Собрания расписывает все этапы подготовки и проведения пленарного заседания Народного Собрания. В п. (5) ст. 29 оговаривается, что «открытые заседания Народного Собрания проводятся **гласно** и освещаются средствами массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Регламентом». Однако, что включает в себя само понятие «гласно», в тексте Регламента не поясняется.

Потому у заинтересованной стороны, желающей принимать участие в заседании НСГ, может появиться целый ряд вопросов:

- ✓ Имеет ли право любое заинтересованное лицо присутствовать на заседании НСГ и даже производить видео- или фотосъемку, если оно не аккредитованный журналист?
- ✓ Должно ли данное заинтересованное лицо зарегистрироваться заранее или получить пропуск для участия в заседании?
- ✓ Кто и каким образом обеспечивает места, специально отведенные для желающих присутствовать на заседании НСГ?

Обо всём этом в Регламенте НСГ ничего не написано. И это потому, что пунктом выше указывается: «(4) Решением Президиума Народного Собрания на заседание Народного

² Закон РМ № 793 от 10.02.2000 об административном суде

Собрания могут быть приглашены представители органов государственной власти и управления, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Народным Собранием вопросам». То есть список лиц, допущенных на заседания, определяется Президиумом заранее, для остальных желающих в зале мест нет.

Не повезло с этим и журналистам, так как, согласно ч. (5) ст. 29, «Представители средств массовой информации присутствуют на открытых заседаниях при условии их аккредитации в Народном Собрании». Положение об аккредитации представителей средств массовой информации при Народном Собрании утверждено постановлением Президиума Народного Собрания № 5-П/V от 12.12.2012 года. Однако часть требований данного Положения не соответствует принципам и механизмам, обеспечивающим свободу СМИ. А некоторые из них противоречат нормам и принципам гласности и прозрачности деятельности органов власти.

Так, в п. 1.5. данного Положения установлено, что «при Народном Собрании имеют право на аккредитацию представители СМИ АТО Гагаузия и Республики Молдова, зарегистрированные в установленном порядке независимо от форм собственности и состава учредителей». О представителях иностранных СМИ здесь речи нет. Можно себе представить, какова будет реакция народных депутатов Гагаузии, если вдруг на их заседании изъявят желание присутствовать журналисты редакций «Голоса Америки», «Свободной Европы» или «Немецкой Волны»...

В п.1.8. указаны специальные требования, предъявляемые к аккредитуемым представителям СМИ. Они обязаны обладать профессиональной подготовкой, компетентностью и объективностью в освещаемых вопросах, в том числе и о деятельности Народного Собрания и его рабочих органов. Однако, кто и как оценивает степень профессиональной подготовки журналистов, их компетентность и объективность, в Положении не говорится.

Сама процедура получения аккредитации излишне бюрократизирована. Для ее получения СМИ необходимо представить в пресс-службу Народного Собрания целый список документов:

- копию свидетельства о государственной регистрации СМИ;
- копию Устава СМИ, в том числе и электронных СМИ;
- копию лицензии на право вещания для электронных СМИ.

Хотя Кодекс телевидения и радио Республики Молдова деятельность интернет-порталов не регламентирует, от данных редакций для получения аккредитации почему-то также требуется копия лицензии на право вещания. Интересно заметить, что для аккредитации СМИ в Парламенте Республики Молдова ни один из перечисленных выше документов не требуется.

И техническому персоналу, обслуживающему аудиовизуальные СМИ, выдаются аккредитационные удостоверения, но разовые. Данные удостоверения дают право вноса (выноса) звукозаписывающей, съемочной, осветительной и иной аппаратуры на мероприятия, проводимые Народным Собранием, с правом ее досмотра одним из работников пресс-службы Народного Собрания. Создается впечатление, что заседания НСГ и другие проводимые им мероприятия носят такой важный международный характер, что здесь необходимо обеспечение повышенных мер предосторожности и безопасности.

Журналистам, нарушившим правила аккредитации, установленные данным Положением, несдобровать, ибо восстановление аккредитации за такого рода деяния не допускается. А среди первых обязательств, которые аккредитованный представитель СМИ обязан не нарушать, —

это уважение при осуществлении профессиональной деятельности прав, законных интересов, чести и достоинства депутатов Народного Собрания и сотрудников его структурных подразделений! (п. 5.3). Опять-таки, кто и как установит, каким образом и в какой мере кто-то из журналистов проявил «неуважение к правам и законным интересам народных депутатов», не указано.

Не позавидуешь и представителю СМИ, опоздавшему к началу публичного мероприятия, так как, согласно Положению об аккредитации, данный журналист в помещение, где проводится «публичное мероприятие», уже не допускается (п. 1.9.1.).

Рассматривая данный документ, имеющий прямое отношение к обеспечению прозрачности в процессе принятия решений, можно сделать вывод, что в Народном Собрании Гагаузии, посредством разного рода бюрократических препон, сделано все возможное для того, чтобы ограничить доступ СМИ к публичным мероприятиям, всячески препятствовать журналистам свободно осуществлять свой профессиональный долг.

Вызывают вопросы разделы Регламента НСГ, предусматривающие возможность проведения как открытых, так и закрытых заседаний Народного Собрания. Ст. 29 (3) устанавливает, что «по решению Народного Собрания его пленарные заседания могут проводиться как в открытом, так и в закрытом режиме, при этом в закрытом режиме могут рассматриваться отдельные вопросы открытых заседаний».

Какие вопросы могут быть рассмотрены НСГ в «закрытом режиме»? Какие секреты могут быть у народных депутатов от своих избирателей? В ст. 33 уточняется: (2) Закрытое заседание Народного Собрания может проводиться в целях предотвращения разглашения сведений, составляющих **государственную тайну, защиты частной жизни** и в других случаях, когда этого требуют интересы **обеспечения государственной и общественной безопасности**.

Закон РМ о прозрачности процесса принятия решений гласит: ст. 13 (1) «Заседания в рамках органов публичной власти по принятию решений являются открытыми, за исключением предусмотренных законом случаев». Каковы эти случаи и какой закон устанавливает их? Ответ находим в уже упомянутом Положении о процедурах по обеспечению прозрачности процесса разработки и принятия решений, утвержденном Постановлением Правительства РМ № 96 от 16.02.2010, где указано следующее:

«40. Заседания органов публичной власти, в ходе которых рассматриваются и принимаются решения, являются публичными, за исключением случаев, когда в ходе заседаний рассматривается или слушается **официальная информация ограниченного доступа**, согласно ст. 7 Закона № 982-XIV от 11 мая 2000 года о доступе к информации. Обоснование проведения закрытых заседаний обнародуется.

41. Допускается ограничение доступа заинтересованным лицам только к тем заседаниям или частям заседания, на которых будут рассматриваться **решения или будет сообщаться официальная информация ограниченной доступности** согласно Закону № 982-XIV от 11 мая 2000 года о доступе к информации».

О какой информации ограниченной доступности идет речь?

Статья 7 Закона № 982-XIV уточняет:

«(2) ...доступ к официальной информации не может быть ограничен, за исключением:

а) информации, составляющей **государственную тайну**, регулируемой органическим законом, несанкционированное разглашение или утрата которой может затронуть интересы и/или безопасность Республики Молдова;

б) конфиденциальной информации **из области деловых отношений**, представленной публичным учреждениям в качестве конфиденциальной, регулируемой законодательством о коммерческой тайне и касающейся производства, технологии, управления, финансов, иной экономической деятельности, разглашение (передача, утечка) которой может затронуть интересы предпринимателей;

в) **информации личного характера**, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных;

г) 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;

д) 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».

Рассмотрим по очереди все случаи, при которых НСГ было бы вынуждено, по требованию Председателя Народного Собрания, депутатского объединения или группы депутатов, составляющей не менее 1/3 от числа избранных депутатов (ст. 33 (1) Регламента), провести закрытое заседание.

а) Информация, составляющая государственную тайну

Наделено ли Народное Собрание Гагаузии полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну? Ответ находим в Постановлении Правительства РМ № 411 от 25.05.2010³ об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне. В самом Перечне, в пункте 18, указывается, что местные органы публичной власти наделены полномочиями по распоряжению в пределах своей компетенции сведениями, «раскрывающими мобилизационные возможности автомобильных и железных дорог, внутренних водных путей, речного и воздушного транспорта Республики Молдова в целях обеспечения государственной безопасности и безопасности при перевозках грузов, а также использования или подготовки транспортной сети и транспортных средств для военных целей. Сведения, раскрывающие объемы специальных и военных грузов, организацию перевозок вооружения, военной техники и другой продукции, используемой для нужд обороны, а также маршруты их транспортировки». Вот собственно все государственные «тайны», которые НСГ может при необходимости обсуждать когда-либо на своих «закрытых» заседаниях. В остальном же — это забота центральных органов власти и их деконцентрированных служб.

В ст. 8 Закона РМ о государственной тайне говорится, какие сведения не являются государственной тайной:

«(1) Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения относительно:

а) фактов нарушений прав и свобод человека и гражданина;

³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=334706&lang=2>

- b) состояния окружающей среды, качества пищевых продуктов и предметов домашнего обихода;
- c) аварий, катастроф, опасных природных явлений и других чрезвычайных событий, угрожающих безопасности граждан;
- d) состояния здоровья населения, его уровня жизни, включая питание, одежду, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, а также относительно социально-демографических показателей;
- e) состояния здоровья лиц, занимающих ответственные государственные должности;
- f) фактов нарушения законности органами публичной власти и должностными лицами этих органов;
- g) фактического состояния дел в сфере образования, культуры, торговли, сельского хозяйства, а также правопорядка.

Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию и другие сведения в соответствии с национальным законодательством и международными договорами, стороной которых является Республика Молдова.

(2) Запрещается засекречивание сведений в случае, если этим ограничивается доступ к сведениям, представляющим общественный интерес, а также если этот факт неблагоприятно отражается на выполнении государственных и отраслевых программ социально-экономического и культурного развития или сдерживает конкуренцию хозяйствующих субъектов».

Вывод:

На уровне местных органов власти нет государственных тайн, подлежащих рассмотрению на так называемых «закрытых заседаниях». Наоборот, интересы **обеспечения государственной и общественной безопасности** требуют, чтобы все заседания НСГ были открытыми и на них обсуждались в том числе вышеперечисленные вопросы защиты прав человека, состояния окружающей среды, качества пищевых продуктов, аварий, катастроф, опасных природных явлений и других чрезвычайных событий, угрожающих безопасности граждан, и так далее, а не превращать их в государственную тайну.

b) Конфиденциальная информация из области деловых отношений

Возможно ли, чтобы на заседании НСГ рассматривались вопросы и оглашалась информация, касающаяся производства, технологии, управления, финансов, иной экономической деятельности, разглашение (передача, утечка) которой может затронуть интересы предпринимателей?

Закон РМ № 171 от 06.07.1994 о коммерческой тайне⁴ определяет в ст. 5. объекты коммерческой тайны, к которым относятся: преднамеренно скрываемые **экономические интересы и сведения** о различных сторонах и сферах **производственно-хозяйственной, управленческой, научно-технической, финансовой деятельности** хозяйствующего субъекта, охрана которых обусловлена интересами конкуренции и возможной угрозой экономической безопасности хозяйствующего субъекта. Содержание и объем сведений, составляющих коммерческую тайну, определяется субъектом предпринимательства, а не органами власти. Тем не менее необоснованное отнесение общедоступной информации к коммерческой тайне не допускается.

В этой же статье указывается, что не является коммерческой тайной:

⁴ <http://lex.justice.md/ru/312792/>

- a) учредительные документы, а также документы, дающие право на занятие предпринимательской деятельностью и отдельными видами хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию;
- b) сведения по утвержденным формам статистической отчетности, а также отчетности о финансово-экономической деятельности и иные данные, необходимые для проверки правильности исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей;
- c) документы об уплате налогов и других платежей в национальный публичный бюджет;
- d) документы, удостоверяющие платежеспособность;
- e) сведения о численности, составе работающих, их заработной плате и условиях труда, а также о наличии свободных рабочих мест;
- f) сведения о загрязнении окружающей среды, нарушении антимонопольного законодательства, несоблюдении правил охраны труда, реализации продукции, причиняющей вред здоровью потребителей, а также о других нарушениях законодательства и размерах причиненного при этом ущерба.

Вывод:

По своему характеру, в силу отведенных данным органам власти полномочий, принимаемые Народным Собранием и Исполкомом АТО Гагаузия нормативные акты не могут касаться преднамеренно скрываемых экономических интересов и сведений о различных сторонах и сферах производственно-хозяйственной, управленческой, научно-технической, финансовой деятельности хозяйствующего субъекта, так как Народное Собрание и Исполком не являются хозяйствующими субъектами. Собственно, и скрывать на своих «закрытых заседаниях» народным депутатам нечего. Вся перечисленная в п. 4 информация является публичной, к коммерческой тайне не относится и может быть обнародована на любом заседании НСГ или Исполкома.

с) Информации личного характера

Какую информацию можно считать информацией личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных?

Согласно ст. 8. (1) Закона РМ о доступе к информации, информацией личного характера являются сведения, относящиеся к частному лицу, личность которого установлена или может быть установлена, разглашение которых может нарушить частную жизнь лица и которые относятся к категории конфиденциальной информации о лице. В целях настоящего закона не считаются конфиденциальной информацией сведения, касающиеся исключительно установления личности (сведения, содержащиеся в документах, удостоверяющих личность).

Возможно ли, чтобы на заседаниях НСГ или Исполкома рассматривались вопросы, при которых может быть разглашена информация личного характера?

Для обеспечения конфиденциальности информации личного характера, разглашение которой может нарушить частную жизнь лица и которая относится к категории конфиденциальной информации о лице, совсем необязательно проводить закрытые заседания. Для этого необходимо обеспечить конфиденциальность путём её неразглашения во время заседаний органа публичной власти либо удаления конфиденциальной информации из документов, прикреплённых к проектам решений.

d) Информация, касающаяся оперативной деятельности и деятельности по уголовному преследованию.

Так как ни Народное Собрание Гагаузии, ни Исполком не наделены полномочиями проведения оперативной деятельности и деятельности по уголовному преследованию, такого рода вопросы на их заседаниях не могут рассматриваться, а значит, и необходимости проведения «закрытых» заседаний по такому поводу нет.

e) Информация, отражающая конечные или промежуточные результаты некоторых научных и технических исследований

Народное Собрание Гагаузии, принимая в рамках своих компетенций местные законы в области науки, культуры, образования, не может на своих заседаниях рассматривать **конечные или промежуточные результаты** научных и технических исследований, нанося при этом ущерб авторам данных исследований. Органы публичной власти Гагаузии не являются научно-исследовательскими учреждениями, и если вдруг когда-то по требованию кого-то состоится «закрытое» заседание для обсуждения такого рода вопросов, то это будет расценено как неправомерное вмешательство органов власти в деятельность научного сообщества.

Вывод:

Ни в случае с оперативно-розыскной деятельностью, ни на научном поприще «закрытых» тем для обсуждения народными депутатами и членами Исполкома нет, а значит, и для проведения «закрытых заседаний» в этой части нет надобности.

Судя по тому, как тщательно расписана сама процедура проведения закрытых заседаний НСГ, народные депутаты придают большое значение такой процедуре принятия нормативных актов. В ст. 33 Регламента НСГ предусмотрены строгие меры, не позволяющие «утечку» секретной информации за пределы НСГ, а именно:

- ✓ Сведения о содержании закрытых заседаний Народного Собрания не подлежат разглашению и могут быть использованы депутатами Народного Собрания только для их деятельности в Народном Собрании.
- ✓ Запрещается проносить на закрытое заседание Народного Собрания и использовать в ходе закрытого заседания фото-, кино- и видеотехнику, а также средства радио- и телефонной связи, звукозаписи и обработки информации. Председательствующий предупреждает присутствующих на заседании депутатов Народного Собрания и приглашенных лиц о правилах проведения закрытого заседания и запрете на распространение информации, составляющей **государственную, служебную, частную и иную охраняемую законом тайну**. Стенограмма закрытого заседания Народного Собрания хранится в режиме секретного документа.
- ✓ Порядок организационно-технического обеспечения закрытого заседания устанавливается соответствующим положением, согласованным с постоянной комиссией Народного Собрания по назначению и иммунитету, регламенту и депутатской этике и утвержденным распоряжением Председателя Народного Собрания.

Иными словами, предусмотрено всё для того, чтобы никто так и не узнал ни информацию, содержащуюся в принятых документах, ни то, что именно обсуждали депутаты, ни то, из какой области деятельности НСГ эта «секретная» информация.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Исходя из анализа, а также выводов, сделанных в результате анализа, рекомендуем следующее:

- Народному Собранию Гагаузии внести изменения и дополнения в Закон АТО Гагаузия о Регламенте Народного Собрания Гагаузии № 2-I/V от 21 декабря 2012 г. и Закон АТО Гагаузия об Исполнительном комитете Гагаузии № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 г. для устранения положений, ограничивающих доступ граждан и заинтересованных сторон к процессу разработки решений на уровне Исполнительного комитета и Народного Собрания Гагаузии, а также для гармонизации этих местных законов с Законом РМ №239 от 13.11.2008 года о прозрачности процесса принятия решений;
- Народному Собранию Гагаузии и Исполкому Гагаузии разработать и утвердить собственные внутренние правила организации процедур по обеспечению прозрачности в процессе разработки и принятия решений для обеспечения функционирования на территории АТО Гагаузия Закона РМ № 239 о прозрачности процесса принятия решений;
- Народному Собранию Гагаузии внести изменения и дополнения в Положение об аккредитации представителей средств массовой информации при Народном Собрании Гагаузии, утвержденного Постановлением Президиума Народного Собрания Гагаузии №5-II/V от 12.12.2012 г., для устранения норм, ограничивающих журналистам доступ к процессу принятия решений.