

ЗАКОНЫ ОДНИ И ТЕ ЖЕ, РЕЗУЛЬТАТЫ РАЗНЫЕ

С марта по октябрь 2006 года в трех городах: Великом Новгороде, Воронеже, Ульяновске – при финансовой поддержке ГУ-ВШЭ был реализован исследовательский проект под названием «Информационная открытость органов местного самоуправления как основа социального партнерства».

В рамках этого проекта были выполнены следующие мероприятия:

- опрос экспертов по проблеме информационной открытости органов МСУ;
- анкетирование представителей населения, органов муниципальной власти, местного бизнеса, местных средств массовой информации и некоммерческих организаций.

В ходе исследования были получены оригинальные материалы по проблеме информационной открытости органов местного самоуправления. Эти данные подтвердили предварительную гипотезу, которая была сформулирована следующим образом:

- неперенным условием эффективности органов местного самоуправления является высокая степень социальной сплоченности, высокий уровень доверия населения власти;
- основной причиной, препятствующей становлению местного самоуправления, является недоверие к гражданским ценностям, правовой нигилизм, отсутствие социальной сплоченности и доверия в обществе, закрытость власти для населения;
- отсутствие доверия объясняется информационной закрытостью потенциальных партнеров, и особенно органов местного самоуправления.

Исследование дает основание для вывода о том, что, не изменив систему информационных отношений между органами местного самоуправления (и другими управленческими структурами), бизнесом, некоммерческими организациями, населением и средствами массовой информации, невозможно решить ни одной из проблем, стоящих ныне как перед страной в целом, так и перед каждым населенным пунктом в отдельности.

Кто в городе хозяин?

Как показывает опыт эффективно развивающихся городов, важнейшим условием их сбалансированного развития является согласие между различными городскими сообществами и системой городского управления по приоритетным направлениям развития.

Анализ гражданских и демократических институтов развитых стран показывает, что непременным условием их эффективности является высокая степень *социальной сплоченности*, высокий уровень *доверия населения власти*, ориентация на социальный, культурно-образовательный и *человеческий капитал* городов. Но доверие предполагает определенный – и достаточно высокий – уровень информационной открытости местной власти, а также эффективное выполнение местной прессой своих функций объективного информатора и модератора общественных дискуссий.

Реальное участие общественности в подготовке и принятии решений, значимых для управления, предполагает полную информированность населения уже на ранних стадиях процесса принятия решений. Это возможно только в том случае, если доступ к информации будет свободным и легким. Принимающие решения инстанции должны приглашать общественность к сотрудничеству: просить ее формулировать вопросы и высказывать свое мнение на дискуссиях, адекватно реагировать на высказываемые замечания и пожелания. Решения, принятые вопреки мнению общественности, должны быть мотивированы.

Как местные власти соблюдают право граждан на информацию

В ходе проведенного исследования экспертам предлагалось оценить реализацию принципов свободы обмена информацией, сформулированных в рамках «Инициативы справедливости»¹ (таблица 1).

Таблица 1

Оценка реализации принципов свободы обмена информацией
(10 баллов – принцип соблюдается в максимальной степени; 1 балл – принцип соблюдается в минимальной степени; значения от 9 до 2 – промежуточные; 0 – затрудняюсь в оценке)

| №№ | Принципы | Средняя оценка по Ульяновску | Средняя оценка по Новгороду | Средняя оценка по Воронежу |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. | Принцип равного права на общедоступную информацию | 2 | 3,5 | 4 |
| 2. | Доступ к информации - правило; режим секретности - исключение | 2 | 5,5 | 2 |
| 3. | Все государственные инстанции обязаны уважать право на получение информации | 1,5 | 3,7 | 1,5 |
| 4. | Процедура оформления запроса на информацию должна быть простой, скорой и бесплатной | 1,5 | 4,7 | 2 |
| 5. | Чиновники обязаны содействовать в получении информации | 1 | 2,7 | 1,5 |
| 6. | Отказы в предоставлении информации должны быть аргументированными | 1 | 4,5 | 1,5 |

¹ 28 сентября 2005 г., отмечая ежегодный Международный день свободы информации, авторы «Инициативы справедливости» провозгласили десять принципов свободы обмена информацией, разработанные ими совместно с организациями-партнерами.

Продолжение табл. 1

| № № | Принципы | Средняя оценка по Ульяновску | Средняя оценка по Новгороду | Средняя оценка по Воронежу |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| 7. | Общественный интерес - превыше интересов секретности | 1 | 3,7 | 1 |
| 8. | Каждый имеет право подать апелляцию на решение об отказе в предоставлении информации | 0, 5 | 4,7 | 2,5 |
| 9. | Государственные органы должны активно содействовать опубликованию информации по ключевым вопросам | 1 | 4,5 | 3 |
| 10. | Право на получение информации должно быть гарантировано независимой инстанцией | 1 | 2,2 | 1 |

Опрос населения показал, что по критерию «уровень информированности» жителей трех городов можно разделить на три группы: 1) жители с высоким индексом информированности; 2) со средним уровнем информированности; 3) с низким и минимальным уровнем информированности.

В наибольшей степени опрошенные информированы об образовании (индекс 27,9 при максимальном значении 40) и культуре (индекс 26,6). Хуже обстоят дела с такими сферами городской жизни, как ЖКХ (индекс информированности 24,7 из 40 возможных), здравоохранение (24,6), бытовое обслуживание (24,4). Еще хуже жители информированы о таких сферах, как деятельность органа МСУ (23,5), экономическая обстановка в городе (22,9), деятельность правоохранительных органов (22,4) политическая жизнь в городе (22,3), земля и недвижимость (22,1), планы развития города (22,1), социальная политика и социальное обеспечение (21,7), бюджет города (20,8).

Совсем мало знают жители исследованных городов о деятельности благотворительных фондов (18,4), некоммерческих организаций (18), участии населения в процессе принятия решений (17,7) и советах территориального общественного самоуправления (16,4).

Источники информации

Что касается источников информации о различных сферах жизни города, то в целом можно выделить следующий приоритетный список. На первом месте, безусловно, находятся СМИ. При этом из СМИ больше всего опрошенные жители городов узнают о деятельности местной власти, экономической обстановке, бюджете и политической жизни, а в наименьшей степени - о бытовом обслуживании, а также о здравоохранении, транспортном обслуживании и ЖКХ.

Второе место занимает такой источник, как общение на работе. Общаясь на работе, опрошенные больше всего узнают об образовании, культуре и здравоохранении, ЖКХ, бытовом и транспортном обслуживании, в наименьшей степени этот источник значим для таких сфер, как благотворительность, деятельность советов территориального общественного самоуправления, участие граждан в принятии решений.

Следующим источником информации является общение дома, где опрошенные чаще всего узнают о ЖКХ и бытовом обслуживании и здравоохранении.

На предпоследнем месте в качестве источника информации находится Интернет. Из Интернета респонденты больше всего узнают о культуре, образовании и недвижимости, меньше всего - о правоохранительных органах и о советах территориально-общественного самоуправления.

Отказы в предоставлении информации

Полученные в ходе исследования данные свидетельствуют о том, что достаточно часты случаи, когда на запросы граждан те или иные организации и ведомства отвечали отказом. Чаще всего в целом по массиву встречается отказ без объяснения причин. На это указывают более трети респондентов. Также обладатели информации, по мнению опрошенных, часто мотивируют отказ отсутствием сотрудника или времени на поиск информации и отсутствием нужных данных.

Любопытно, что, отказывая в предоставлении информации представителям разных социальных групп, владельцы информации из различных ведомств и организаций используют разные схемы объяснений. С населением, бизнесменами и работниками НКО не особенно церемонятся. На первом месте у респондентов, принадлежащим к указанным группам, стоит формулировка «Без объяснения причин».

СМИ как источник информации.

Проблема доступа журналистов к информации

Результаты опроса показали, что в целом почти 80 процентов журналистов отмечают трудности с получением необходимой информации у должностных лиц. Впрочем, и в других городских структурах участникам опроса получить информацию не всегда удается (таблица 2).

Таблица 2

**Данные о частоте отказов в предоставлении информации журналистам
(в целом по массиву)**

| <i>Владельцы информации</i> | <i>Часто отказывали</i> | <i>Иногда отказывали</i> | <i>Никогда не отказывали</i> |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Работники органов местного самоуправления | 21,8 | 62,1 | 14,9 |
| Сотрудники правоохранительных, судебных органов | 28,7 | 54,0 | 14,9 |
| Работники государственных предприятий и организаций | 24,1 | 52,9 | 20,7 |
| Представители коммерческих (частных) структур | 43,7 | 37,9 | 16,1 |
| Представители партий | 6,9 | 47,1 | 41,4 |
| Представители некоммерческих организаций | 2,3 | 31,0 | 58,6 |
| Сотрудники информационных органов (библиотек, архивов и др.) | 5,7 | 21,8 | 67,8 |
| Частные лица | 12,6 | 56,3 | 27,6 |

Обосновывая отказ в предоставлении информации журналистам, ее владельцы в основном ссылаются на вышестоящее начальство и его запрет разглашать информацию. Вторая причина, по которой журналистам не предоставляют сведения, - отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации.

Еще одной причиной - и она стоит во всех городах, в которых проводилось исследование, на втором месте - по которой журналисты не могут назвать свои отношения с властью удовлетворительными, являются попытки со стороны администрации не допустить появления критического материала.

Третья причина, которой журналисты объясняют неудовлетворительность отношений с органами МСУ, - это то, что их представители не всегда принимают действенные меры по критическим выступлениям и даже их игнорируют.

Информационная открытость местных организаций и ведомств

При рассмотрении степени информационной открытости в целом по массиву можно выделить следующие четыре группы: ведомства и организации с высоким, средним, низким и минимальным уровнем информационной открытости.

Высоким уровнем информационной открытости в первую очередь характеризуются такие организации, как администрация средних школ, училищ, техникумов (индекс информационной открытости – 24,6) и высших учебных заведений (23,6), традиционная церковь (22,9). Меньший, но тоже достаточно высокий уровень информационной открытости демонстрируют администрации поликлиник и больниц (22,0) и спортивные организации (21,8).

В группу с индексом информационной открытости среднего уровня попали следующие структуры: государственные предприятия и организации (20,6), социальные учреждения (20,4), коммунальные службы (20,5), частные предприятия и организации (19,9). Также средняя степень информационной открытости характерна для молодежных организаций (19,7), служб безопасности и правопорядка (19,4), СМИ (18,9) и правозащитных организаций (18,8).

К группе с низким уровнем информационной открытости были отнесены организации с индексом открытости ниже 18,1. Недостаточно информационно открытыми можно назвать мэрии городов (17,9), общества потребителей (17,6) и профсоюзы (17,5). Еще менее открыты местные представительные органы (15,7), творческие (15,3) и предпринимательские (15) союзы, национально-культурные объединения (14,9), ветеранские организации (14,7), патриотические организации (14,2), политические партии (14).

Минимально открыты в целом по массиву экологические организации (13,6), научные и научно-технические союзы (13,7) и религиозные организации (12,7).

Выводы

Анализ полученных в ходе исследования материалов позволяет сформулировать несколько выводов.

Можно констатировать, что главы муниципалитетов однозначно стали руководителями городов и все существующие в городах структуры действуют с учетом мнений и интересов городских администраций. Второй по влиятельности силой, по мнению опрошенных, являются СМИ. Далее идет бизнес, и на последнем месте – НКО.

Общая информированность населения находится на низком уровне во всех городах. Многим, кто обращается в различные ведомства и организации за информацией, зачастую отказывают в ее предоставлении. И самым распространенным является отказ без объяснения причин. Также зачастую ссылаются на отсутствие необходимого сотрудника или самой информации. Таким образом, складывается обоюдное нежелание: с одной стороны - нежелание знать, с другой - нежелание предоставлять информацию. Отсюда - устойчивая политическая и гражданская апатия местного населения. Около половины опрошенных вообще ничего не слышали о мероприятиях, направленных на привлечение населения к решению проблем на местном уровне. В среднем одна четвертая часть опрошенных имеет возможность участвовать в подобных мероприятиях, но не участвует, потому что не хочет. И минимально количество тех, кто участвовал в подобных мероприятиях.

Иосиф Дзялошинский,
председатель Совета директоров
Независимого института коммуникативистики,
профессор Государственного университета - Высшая школа экономики