

Иосиф Дзялошинский,
профессор Государственного университета - Высшая школа экономики

К ВОПРОСУ О ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ТРЕХ ОТДЕЛЬНО ВЗЯТЫХ ГОРОДАХ РФ

В своих предыдущих публикациях, посвященных проблемам доступа к информации, мне уже не раз приходилось описывать и анализировать проблемы, возникающие у граждан России, когда они пытаются реализовать свое конституционное право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ¹). Вновь и вновь говорилось о том, что простота и

¹ Доступ к информации: ситуация в России. В кн.: Ваше право на информацию. Изд-во "Манускрипт". СПб, 1996.

Свобода доступа к информации: результаты социологического исследования. Законодательство и практика СМИ. Выпуск 7-8, июль-август 1996 г.

Журналист и информация: просить, требовать, покупать. Журнал "Четвертая власть" № 4 1996.

Российская журналистика: свобода доступа к информации. Издательство "Ветеран". М., 1996.

Гражданский контроль за соблюдением свободы доступа к информации. Бюл. "Право знать", 1997, вып. 3-4.

Свобода доступа к информации: в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы. М., 1997.

Нужен ли россиянам прямой доступ к информации? Бюллетень «Право знать», № 11, 1999.

Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. М., 1999.

Проблема доступа к информации глазами журналистов. В кн.: «Проблема обеспечения прав граждан на доступ к правовой информации». Издание Государственной Думы. М.: 1999.

Как обеспечить информационную открытость власти. Журнал «Среда», № 5 май 2000.

Без решения проблем с доступом к информации гражданское общество построить невозможно. В кн.: Роль прессы в формировании в России гражданского общества. День сегодняшний. М.: Институт гуманитарных коммуникаций, 2000.

Методы деятельности СМИ в условиях становления гражданского общества. М.: издательство «Пульс» 2001

Информационная безопасность или информационное развитие: когда мы выйдем из позиции буриданова осла? В кн.: Информационная безопасность и внешняя политика России в XXI веке. Москва 2001

Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня. Судьбы гласности. М.: издательство «Мельгир» 2001

Информационное пространство России: состояние, структура, тенденции развития. Изд-во Фонда Карнеги, 2001 г.

Пресса, власть, общество: информационная открытость как основа социального партнерства. В кн.:

Инфофорум-4: Сборник материалов конференции. М.: 2002

СМИ, власть и гражданское общество в регионе. Москва, издательство «Пульс», 2002

Информационная стратегия компании. Журнал «Персонал-Микс» № 1 (14) 2003

Методы деятельности СМИ в условиях становления гражданского общества. М. 2001

СМИ и органы местного самоуправления: взаимодействие во имя информационной открытости власти М. 2002

Необходима комплексная программа законодательного и организационно-технологического обеспечения доступа к информации. В кн.: Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации М.: 2004

Свобода выражения мнения и свобода доступа к информации – две стороны одной медали. В кн.: Развитие

легкость получения гражданами страны необходимой и интересующей их общественно значимой информации является самым надежным индикатором цивилизованности и открытости государственного устройства страны. Напоминалось о том, что значение доступа граждан к информации государственного сектора как средства обеспечения прозрачности правительства и участия граждан в демократическом процессе признается в Европе по меньшей мере с 1950 года, когда Советом Европы был подготовлен проект Европейской конвенции о правах человека. Статья 10.1 этого документа гласит: *"Каждый имеет право на самовыражение. Это право включает свободу выражать свое мнение, а также получать и сопоставлять информацию и идеи без вмешательства государственной власти и невзирая на границы"*.

Указывалось, что в России нет ни одного региона, с комфортным для СМИ законодательным и политическим климатом!

Снова и снова доказывалось, что единственной гарантией более или менее успешной защищенности общества от информационного апартеида, с одной стороны, и информационной наркозависимости населения от средств массовой информации, с другой, является **создание и беспрепятственное функционирование механизмов прямого доступа рядовых граждан к источникам информации.**

Напоминалось, что практика других стран также свидетельствует о том, что принятие специальных законов о доступе к информации, существенно улучшает ситуацию в этой сфере. Об этом говорит опыт Австралии (Freedom of Information Act, 1982г.), Австрии (Act 15.05.87. Вступил в силу с 01.01.88г.), Бельгии (Act on the Openness of Administration. Принят 11.04.94. Вступил в силу 01.07.94г), Венгрии (Act No.LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest. Принят Венгерским парламентом

свободы выражения мнений в библиотеках и архивах. Сборник материалов международного семинара. Алматы, 2005.

СМИ в системе доступа к информации: шума много, информации мало. В кн.: Международная конференция «ЮНЕСКО между двумя этапами Всемирного саммита по информационному обществу». М.2005.

СМИ как субъект публичной политики. В кн.: Публичная политика в современной России. Субъекты и институты. М.: 2006.

27.10.92г.), Италии (Act of 8 June 1990, No. 142/90. (Ordinamento delle autonomie locali); Act of 7 August 1990, No. 241/90.), Канады (Access to Information Act, 1983), Нидерландов (Act on Public Access to Information, Staatsblad,1991), Норвегии (Act on Public Access to Documents, 1970), США (The Federal Freedom of Information Act, 20.06.66; The Federal Privacy Act; The Federal Sunshine Act, 13.09.76.) и других стран.

Что же изменилось за последнее время?

И ВПЕРЕД, И ВСПЯТЬ, И В РАЗНЫЕ СТОРОНЫ

Примерно так можно охарактеризовать законодательный процесс, посвященный совершенствованию нормативного регулирования информационных отношений.

С одной стороны, в **Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г., № 149-ФЗ**, установлен в качестве отдельного принципа правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации принцип открытости «информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами (п. 3 ст. 3) и запрещено (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну) ограничение доступа к «информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств» (п. 3 ч. 4 ст. 8). В соответствии с нормой части 6 статьи 8 этого Федерального закона, «решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд».

С другой стороны, отдельные нормы ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержат серьезные ограничения

для гражданского служащего на разглашение сведений, ставших «ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей» (п. 7 ч. 1 ст. 15), отнесенных «в соответствии с Федеральным законом к сведениям конфиденциального характера» или «служебной информации» (п. 9 ч. 1 ст. 17) и закрепляют **обязанность** гражданского служащего «соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации» (п. 10 ч. 1 ст. 17 и п. 14 ч. 1 ст. 18).

Проблема усугубляется тем, что требование нормы Федерального закона об обязанности гражданского служащего «соблюдать установленные правила предоставления служебной информации» практически нигде не обеспечено наличием соответствующих норм подзаконных нормативных правовых актов, которые раскрывали бы правовое содержание категории «служебная информация» и содержали бы определенные правила ее предоставления.

В 2006 году на рассмотрение Госдумы в который раз был внесен законопроект о доступе граждан к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. И хотя за годы своего продвижения он стал совершенно беззубым, однако Дума предпочла вновь отправить его на доработку.

Региональные инициативы по разработке и принятию собственных нормативных актов, обеспечивающих реализацию принципа открытости информации, больше не появляются.

Если с уровня нормативного регулирования перейти на уровень конкретной практики доступа к информации, то можно обнаружить следующее.

КАК МЕСТНЫЕ ВЛАСТИ СОБЛЮДАЮТ ПРАВО ГРАЖДАН НА ИНФОРМАЦИЮ

С марта по октябрь 2006 года силами студентов факультета прикладной политологии Государственного университета Высшая школа экономики в трех городах: Великом Новгороде, Воронеже, Ульяновске - 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

В ходе проведенного исследования экспертам предлагалось оценить по 10-балльной системе реализацию принципов свободы обмена информацией, сформулированных в рамках «Инициативы справедливости»² (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

² 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.

6.	Отказы в предоставлении информации должны быть аргументированными	1	4,5	1,5
7.	Общественный интерес - превышает 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

Первый принцип (возможность любого человека, вне зависимости от его национальности или профессии, запрашивать информацию, при этом никакие требования к гражданству не выдвигаются, и нет необходимости пояснять, с какой целью эта информация запрашивается) лучше всего исполняется в Воронеже - 4 балла по 10-балльной шкале. В Великом Новгороде – 3,5 балла. Хуже всего дело обстоит в Ульяновске - лишь 2 балла. Один из экспертов прокомментировал сложившуюся ситуацию таким образом: *«Чиновники практически всегда, прежде чем предоставить информацию по запросу, выясняют, кому она нужна, с какой целью. Обычным гражданам, как правило, информация не предоставляется вообще, особенно если запрос устный. Представителям общественных объединений дается информация только по письменным запросам в виде ответа с общими формулировками и минимумом информации. Журналистам информация выдается в зависимости от статуса СМИ и его принадлежности властям. Т.е., «малозначимым» или*

независимым СМИ по устным запросам информацию, как правило, не предоставляют вообще, рекомендуя дать письменный запрос или бывать на пресс-конференциях».

Второй принцип (доступ к информации - правило; режим секретности – исключение) в той или иной форме зафиксирован в городских документах. Например, в Великом Новгороде это положение отражено в Уставе города в ст. 20: «Население города имеет право на получение информации о положении дел в Великом Новгороде, вопросах, обсуждаемых в органах местного самоуправления Великого Новгорода, назначениях и перемещениях должностных лиц местного самоуправления...»

В Воронеже существует Постановление Администрации от 18 апреля 2003 г. № 295 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Администрации области». К нему прилагается специальный перечень сведений о деятельности Администрации области, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования.

Но чиновники находят различные причины в отказе предоставить требуемые сведения. Как правило, это отговорки следующего типа:

- ссылка на то, что ответ находится в компетенции начальника, которого нет на месте и в ближайшие дни не будет;
- ссылка на то, что по внутреннему регламенту положено давать ответы только через пресс-службу;
- ссылка на то, что такой информации у них нет, а где ее можно достать – неизвестно.

Подобное поведение чиновников в большей мере характерно для Ульяновска и Воронежа. В этих городах эксперты оценили выполнения второго принципа на 2 балла. В Новгороде оценка (5,5 баллов) скорее свидетельствует об удовлетворительном понимании властью того, что в целом информация является публичной.

Третий принцип, декларирующий право на получение информации от любого учреждения, финансируемого государственными или частными

организациями, выполняющими общественные функции, практически не выполняется ни в Воронеже, ни в Ульяновске (в обоих городах - 1,5 балла). В Ульяновске эксперты отмечают такие случаи, когда даже через суд граждане не могли получить информацию о ценообразовании жилищно-коммунальных тарифов. В Великом Новгороде принцип также не выполняется должным образом – 3,7 балла из 10.

Четвертый принцип (процедура оформления запроса на информацию должна быть простой, требования должны ограничиваться указанием имени и адреса, а также описанием запрашиваемой информации; запросы на информацию могут быть либо письменными, либо устными; информация должна предоставляться немедленно или в короткие сроки; стоимость запроса не должна превышать расходов на копирование документов) в Воронеже и Ульяновске выполняется в минимальной степени - 2 и 1,5 балла соответственно. Хотя в Воронеже «муниципальные органы и должностные лица обязаны давать письменный ответ на индивидуальные и коллективные обращения по их существу в месячный срок»³.

В Ульяновске известны примеры, когда государственные учреждения ссылаются на то, что запрашиваемая информация – платная, поскольку «подборка требуемых данных требует дополнительных трудовых затрат». Так, например, по словам экспертов, действует Областное управление статистики.

В Великом Новгороде процедура оформления и предоставления информации оценивается на 4,7 балла из 10.

Пятый принцип (содействие чиновников в получении информации, помощь в оформлении запросов, их переадресация в нужную государственную инстанцию) эксперты минимально оценили в Ульяновске (1 балл) и Воронеже (1,5 балла), немногим лучше ситуация в Великом Новгороде (2,7 балла). Эксперты в Ульяновске отмечают, что случаи переадресации чиновниками запросов в нужную инстанцию крайне редки или же направляют их туда, где точно не ответят.

³ Закон Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области». Гл. 1, ст. 3, п. 5.

Шестой принцип регламентирует причины отказа в предоставлении информации. Государственные органы могут засекречивать информацию только в тех случаях, когда ее обнародование может нанести существенный вред законным интересам государства или нарушить неприкосновенность частной жизни. Эти исключения должны быть четко регламентированы специальными правилами, законом. Эти правила являются открытыми. Отказ в предоставлении информации должен сопровождаться ясной аргументацией.

В законодательных актах исследуемых городов не прописано, какая информация является засекреченной. Как правило, идет ссылка на федеральное законодательство («за исключением информации, распространение которой ограничено законодательством РФ»). На практике в Воронеже и Ульяновске принцип аргументации при отказе на получение информации выполняется в минимальной степени – 1,5 и 1 балл соответственно. В Новгороде ситуация гораздо лучше – 4,5 балла.

Седьмой принцип ставит интересы общественности выше интересов секретности. То есть, если потребность общественности в получении информации перевешивает возможный вред от ее обнародования, то такая информация должна быть опубликована. Существует презумпция того, что информация об угрозе окружающей среде, здоровью или правам граждан, а также о фактах коррупции подлежит опубликованию, если общественность явным образом в этом заинтересована.

Этот принцип, по оценкам экспертов, не выполняется ни в Воронеже (1 балл), ни в Ульяновске (также 1 балл). Один из экспертов в Ульяновске привел показательные примеры: *«Чиновники тщательно скрывают информацию, пока это возможно, или подают ложную информацию под видом открытости. Так было в апреле 2006 года, когда в Заволжском районе города холодная вода, идущая из кранов, оказалась не только непригодной для питья, но даже для мытья посуды или принятия душа – концентрация вредных веществ превышала ПДК в десятки раз. При этом руководители мэрии и горводоканала утверждали, что вода нормальная и пригодная к употреблению. Только*

выступления прессы заставили Роспотребнадзор провести проверку, а мэрию - признать недопустимость употребления воды. О коррупции же вообще возможны разговоры только после возбуждения уголовных дел прокуратурой и соответствующих публикаций в СМИ. Так было с известной ситуацией «обманутых дольщиков», когда уголовное дело было возбуждено только после того, как выяснилось, что сотням горожан продавался вместо квартир «воздух». Все предыдущие обращения граждан по этому поводу в течение двух лет вообще не принимались чиновниками мэрии, областной администрацией, прокуратурой и УВД. И до сих пор власти не хотят признавать факты коррупции».

Ситуация в Великом Новгороде менее критическая (3,7 балла), но все равно выполнение общепризнанных стандартов информационной открытости оставляет желать лучшего.

Восьмой принцип дает право подачи апелляции на решение об отказе предоставления информации. Все податели запросов на информацию имеют право, получив отрицательный ответ или убедившись в непринятии мер к ее предоставлению, на подачу жалобы и ее быстрое и эффективное рассмотрение.

В Ульяновске данный принцип выполняется минимально (0,5 балла). Некоторые эксперты даже затруднились ответить, поскольку отсутствует практика апелляций вообще. Люди не обращаются в суд, так как заранее уверены, что это бесполезно и «себе дороже».

Воронеж получает по 10-балльной шкале 2,5 балла, Великий Новгород – 4,7 балла.

Девятый принцип закрепляет активное участие государственных органов в опубликовании информации по ключевым вопросам. Каждый государственный орган должен с готовностью, не дожидаясь запроса, предоставлять информацию о своих функциях и обязанностях. Эта информация должна быть оперативной, ясной и понятно изложенной.

Так, например, в Воронежской области «руководитель исполнительного органа местного самоуправления, иные должностные лица местного самоуправления предоставляют отчет о своей деятельности и исполнении

принятых представительным органом местного самоуправления актов в порядке и в сроки, установленные Уставом муниципального образования и актами представительного органа местного самоуправления»⁴. В Воронеже эксперты оценивают активность госорганов в предоставлении ключевой информации на 3 балла из 10. Это достаточно низкий балл, но если посмотреть в совокупности на оценки выполнения каждого из десяти принципов, то этот результат - один из самых высоких.

В Великом Новгороде ситуация несколько лучше по сравнению с Воронежем (4,5 балла). В Ульяновске девятый принцип соблюдается в минимальной степени (1 балл).

Десятый принцип гласит: «Право на получение информации должно быть гарантировано независимой инстанцией». По данному пункту оценки во всех трех городах крайне низки (Воронеж – 1 балл, Великий Новгород – 2,2 балла, Ульяновск – 1 балл). Такие результаты, как правило, связаны с тем, что многие эксперты «затруднились ответить», так как или не знают о существовании в городе подобной независимой инстанции, или же такой инстанции просто нет.

СИСТЕМА ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Также экспертам задавались вопросы о наличии и функционировании в органе местного самоуправления какой-либо системы информирования населения.

В Воронеже такая система не функционирует, но существует законопроект Воронежской области «О праве граждан на информацию», хотя эксперты полагают, что перспектива его принятия туманна. В Великом Новгороде такой документ *«возможно, есть, но общественность об этом не знает»*. В Ульяновске система информирования населения отсутствует,

⁴ Закон «О местном самоуправлении в Воронежской области». Гл. 8, ст. 32, п. 2.

информирование производится в основном в официальной городской газете «Ульяновск сегодня».

Нормативная база информационной деятельности органа местного самоуправления отсутствует в Воронеже. Но стоит заметить, что в ближайшее время информационно-аналитический отдел г. Воронежа готовит Положение «Об аккредитации журналистов при администрации городского округа г. Воронеж», в котором будут определены виды аккредитации и порядок ее проведения, права и обязанности аккредитованных журналистов и условия лишения их аккредитации. На данный момент коммуникация между журналистами и властью идет через различные договоренности.

В Великом Новгороде нормативная база информационной деятельности органов местного самоуправления есть, существует Положение об общественных слушаниях.

В Ульяновске экспертам о существовании нормативной базы неизвестно. Один из них заметил, что *«неизвестно, существует ли Положение об аккредитации журналистов, поскольку ни в мэрии, ни в Гордуме свою аккредитацию я никак не оформлял»*.

В Воронеже информационная деятельность органа местного самоуправления финансируется из городского бюджета. В Великом Новгороде - аналогичная ситуация, эксперты добавляют, что *«у пресс-службы городской администрации есть свой бюджет»*. В Ульяновске *«пресс-служба входит в штат мэрии. Газета является муниципальным учреждением, то есть «Ульяновск сегодня» выпускается за счет бюджетных средств»*. Поскольку ресурсов газеты явно не хватает, по словам экспертов, мэрия и Гордума заключают договоры с другими газетами и телеканалами. И те за плату выдают в эфир и на газетные полосы нужную чиновникам и депутатам информацию.

Большой интерес представляет реальная практика получения информации в органе местного самоуправления.

В Воронеже информация предоставляется, но с большим трудом. Пресс-службы часто не отвечают даже на письменные запросы прессы, по поводу таких нарушений были обращения в суд.

В Великом Новгороде эксперты считают, что получить информацию можно, в основном *«через обращение в пресс-службу или службу работы с обращениями граждан»*. В Ульяновске местные власти более активны – выпускают пресс-релизы о достижениях, проводят пресс-конференции. Все эксперты сходятся во мнении, что эффективность самостоятельных обращений журналистов к чиновникам зависит от личных отношений и уровня влияния СМИ. Реально получить ответы на нужные журналисту вопросы чрезвычайно сложно, потому что, как правило, чиновники, депутаты просят при использовании полученной от них информации не ссылаться на них как на источник информации. В основном, информация предоставляется неполная. От ответов на злободневные вопросы стараются уходить (если, конечно, не случается «совпадения интересов», как правило, политических, связанных с разного рода противостояниями городской власти областной или «иногороднему» капиталу).

Практика взаимоотношений органов местного самоуправления с журналистами в Воронеже избирательна, зависит от влияния СМИ. Эксперты отмечают, что *«планерки в мэрии – главный источник информации»*.

В Великом Новгороде также практика взаимодействия органов местной власти и журналистов ничем не регламентируется. Все зависит от чиновников, кто-то лучше идет на контакт, кто-то хуже. Также есть так называемые оппозиционные СМИ, и есть лояльные.

В Ульяновске – схожая ситуация. Эксперты разделяют способы общения с журналистами разных ветвей власти. *«Как правило, исполнительная власть организует пресс-конференции. Законодательная власть более доступна в том смысле, что можно прийти на заседание Гордумы. Правда, есть вопросы «не для прессы», то есть закрытые заседания...»*. В целом, *«эффективность самостоятельных обращений журналистов к чиновникам зависит от личных отношений и уровня влияния СМИ. Часто чиновники отказываются общаться и давать информацию или комментарии, ссылаясь на то, что не*

имеют на это полномочий по внутреннему регламенту, или отсылая журналистов в пресс-службу».

Как видно, практика отношений органов власти и журналистов идентична во всех городах, во многом ее результативность строится на личных контактах, связях, зависит от случайных событий и представления чиновников о своих обязанностях.

В Воронеже существует муниципальный сайт, весьма содержательный. Но эксперты отмечают, что его посещаемость низкая. Тем более, что при поиске сайта мэрии через любую поисковую систему выдается старый адрес, по которому на сайт не попасть. Также есть сайт Воронежской области <http://admin.vrn.ru>, появившийся в результате программы «Электронная Россия». Сайт содержит большое количество официальной исторической информации, но вызывает интерес тот факт, что нет системы обратной связи, форума, отсутствует возможность задать вопрос и т.д.

В Великом Новгороде также есть сайт мэрии, его качество вполне удовлетворительное. Но эксперты отметили, что информации на сайте размещается недостаточно, *«можно было бы больше»*. *«Качество сайта среднее, но для получения информации – удовлетворительное. Информация регулярно обновляется»*. Существует сайт Новгородской области <http://region.adm.nov.ru>, на нем, помимо документов, законов, выкладываются последние выпуски газет «Новгород», «Новгородские ведомости», «Время Новгородское», «Звезда» и др.

В Ульяновске эксперты шире прокомментировали наличие и содержание муниципального сайта: *«Сайты есть и у Гордумы, и у мэрии Ульяновска. Сайт мэрии <http://www.ulmeria.ru> исполняет лишь функцию, аналогичную пресс-службе. Только сообщения о «достижениях». Нормативные акты, принятые мэром, выкладываются далеко не все, проекты постановлений или иных нормативных актов и решений для предварительного обсуждения на сайт не выставляются. Отсутствует возможность обсуждения в форуме деятельности городской администрации, отсутствует обратная связь с чиновниками города через Интернет, практически нет информации по*

контактам – в рубрике «Структура мэрии» даны только номера телефонов приемных первых лиц и практически (за редким исключением) нет телефонов отделов, управлений, комитетов, муниципальных учреждений и пр. Отсутствует система поиска документов. Отсутствует информация о чиновниках, их биографиях и пр. Нет ссылок на страницы муниципальных учреждений, да и самих этих страниц, как правило, тоже нет. Проекты бюджета и иных решений на обсуждение общественности на сайт не выносятся, из решений и постановлений публикуются далеко не все и т.д. То есть, сайты органов местного самоуправления города совершенно не выполняют своей главной функции – информировании населения и обеспечения обратной связи».

«Сайт Димитровграда <http://www.dimitrovgrad.ru> несколько лучше, но «доступ» к документам администрации сделан так, что его фактически нет».

«В большинстве органов МСУ остальных муниципальных образований сайтов просто нет».

«Качество сайтов оставляет желать лучшего. Некоторые журналисты пользуются ими, иногда находят «интересные» документы (поскольку выкладывается далеко не все). «Щекотливые» документы о выделении земельных участков, передаче их в аренду, о разрешении на строительные работы и т.п. не публикуются».

«На сайте мэрии нет даже функции поиска по сайту, информация на обоих сайтах размещается не оперативно».

«Обратная связь на сайте весьма странная, вопрос мэру можно задать, но другие пользователи сайта ничего об этом не узнают. Гостевая книга содержит последнюю «свежую» запись от февраля 2004 г.».

Эксперты Воронежа, Великого Новгорода, Ульяновска сошлись во мнении, что информационные органы (библиотеки, архивы и др.) не занимаются информированием о деятельности органа местного самоуправления.

Говоря об информационной открытости, важно понять, в какой информации заинтересовано само население, нужна ли ему публикация всевозможных отчетов, докладов, результатов и т.п.

В Воронеже, по оценкам экспертов, граждане обращаются за документами, статистическими данными, планами застройки города, тарифами ЖКХ.

В Великом Новгороде эксперты выделяют интерес граждан к документам о деятельности органов местного самоуправления, статистическим данным, планам, комментариям, просьбам.

В Ульяновске граждан также интересуют документы, планы, проекты. Один из экспертов привел следующую статистику: *«По итогам первого полугодия, в администрацию одного из самых больших районов Ульяновска – Засвияжского – поступило 605 обращений (из них 163 устных). Из них 55,8% - по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, 18,7% связаны со строительно-жилищной тематикой, 9% - по проблемам законности и правопорядка, 8,1% запросов относится к социальной сфере, 8,4% запросов носят разноплановый характер».*

ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Что касается источников информации о различных сферах жизни города, которыми пользуются различные группы граждан, 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.

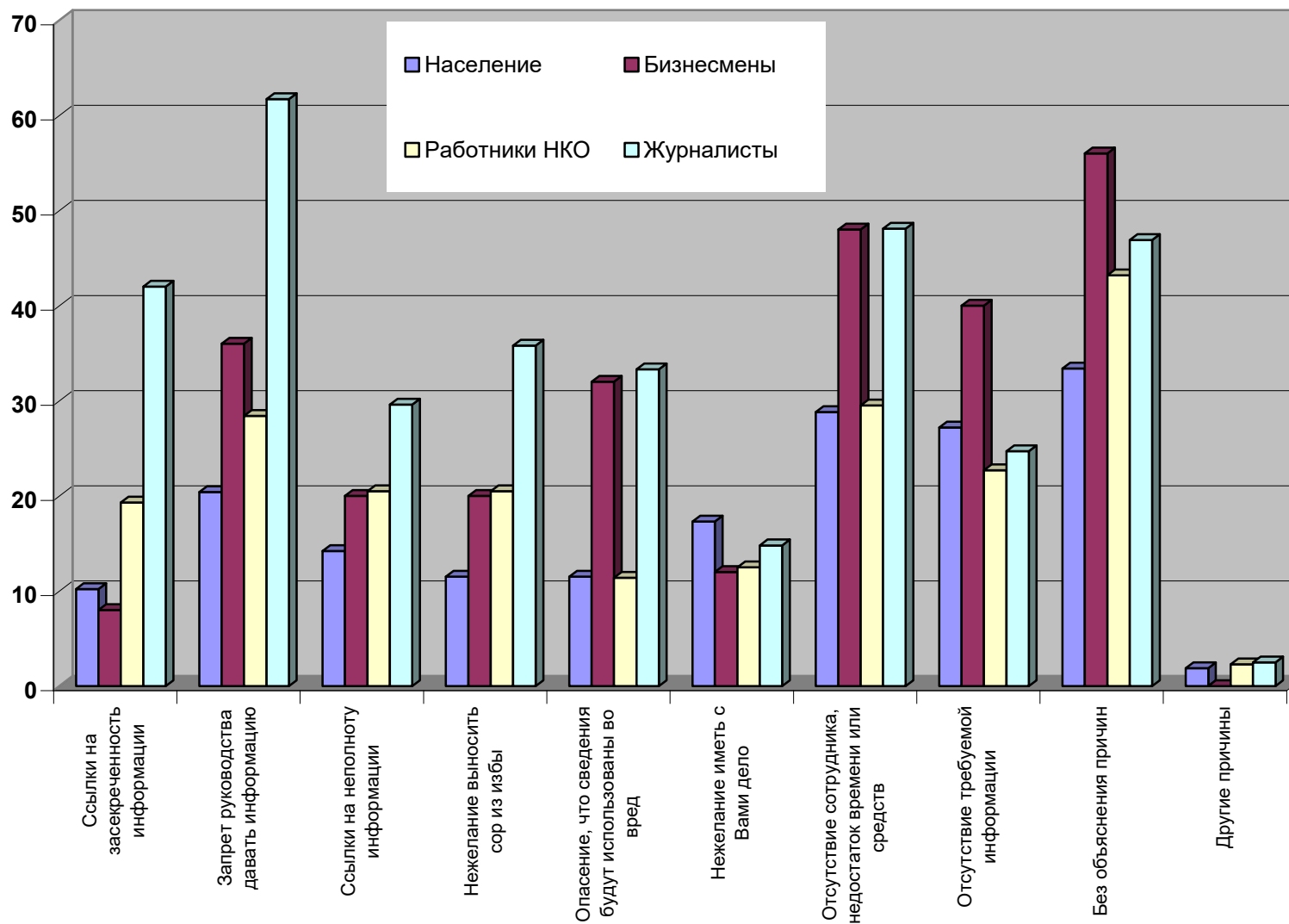
На предпоследнем месте в качестве источника информации находится Интернет. Из Интернета респонденты больше всего узнают о культуре, образовании и недвижимости, меньше всего - о правоохранительных органах и о советах территориально-общественного самоуправления.

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.

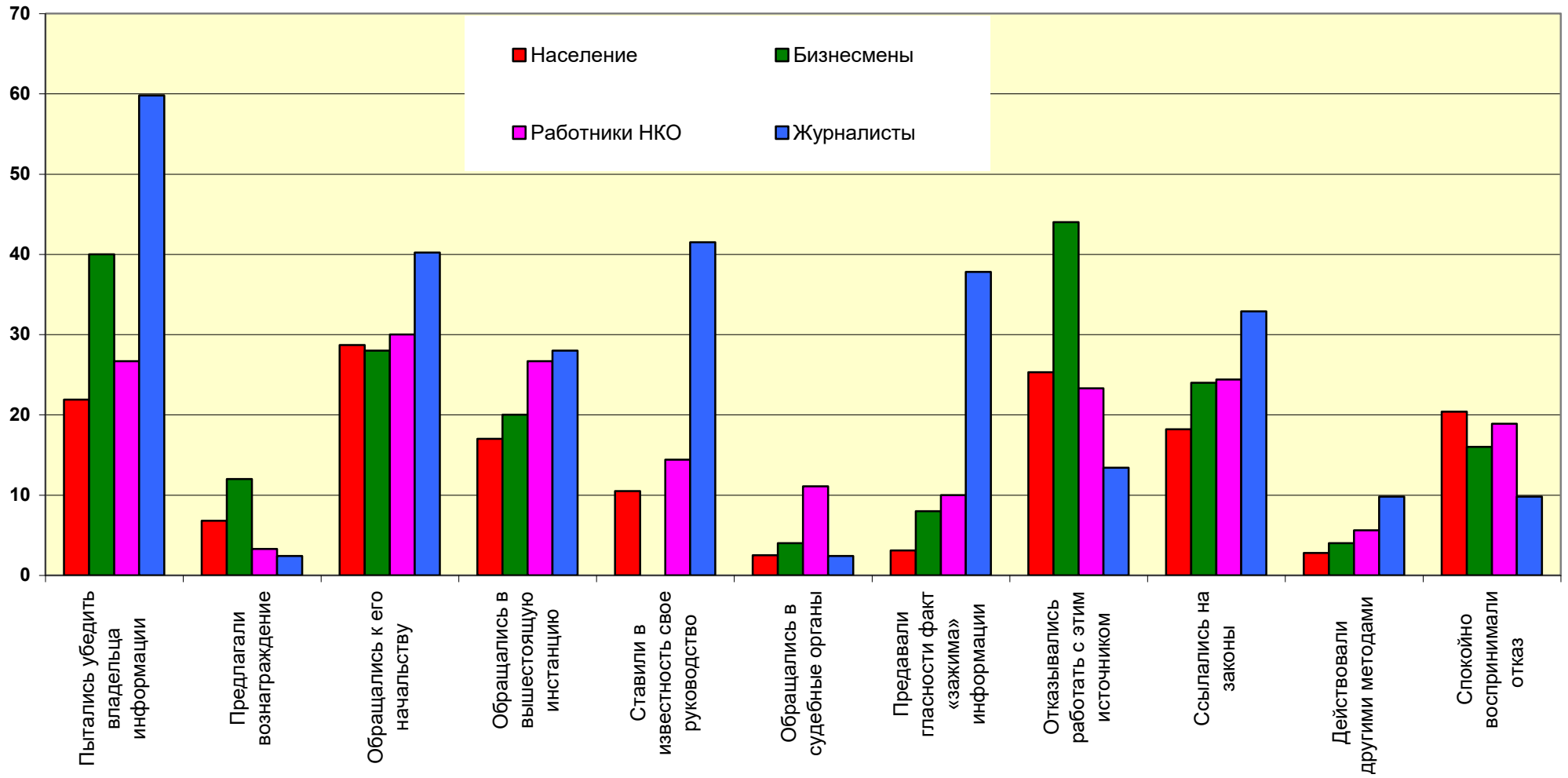
Любопытно, что, отказывая в предоставлении информации представителям разных социальных групп, владельцы информации из различных ведомств и организаций используют разные схемы объяснений. С населением, бизнесменами и работниками НКО не особенно церемонятся. На первом месте у респондентов, принадлежащим к указанным группам, стоит формулировка «Без объяснения причин». С журналистами владельцы информации ведут себя по-другому: чаще всего они ссылаются на прямой запрет руководства давать информацию. Кроме того, в тройку лидеров у населения и бизнесменов вошли такие причины, как отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации, а также отсутствие требуемой информации. Любопытно, что у журналистов объяснение непредоставления информации ее отсутствием, стоит на предпоследнем месте, уступая лишь нежеланию иметь с ними дело (рис. 1).

**Рисунок 2. Причины отказа в предоставлении информации
(% к числу ответивших)**



Как же поступают представители разных групп опрошенных, получая отказ в предоставлении информации? Представители населения вообще не проявляют особой активности в отстаивании своего права на получение информации и чаще остальных склонны спокойно воспринимать отказ. Бизнесмены чаще других «товарищей по несчастью» поступают достаточно радикально, отказываясь иметь дело с данным источником информации. А работники НКО, в основном предпочитая обращаться к непосредственному начальству держателя информации или в вышестоящую организацию, достаточно редко, но все-таки чаще, чем остальные, подают иск в суд. Журналисты чаще всего пытаются убедить владельца информации, а если не получается, то ставят в известность свое руководство. Интересно, что предание гласности факта «зажима» информации у журналистов стоит на четвертом месте, а ссылка на законы – на пятом, но при этом эти два характерных для гражданского общества метода противодействия нарушению права граждан на получение информации у представителей других групп опрошенных и вовсе не в почете (рис. 2).

**Рисунок 2. Действия в случае отказа в предоставлении информации
(% к числу ответивших)**



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 – 24,6⁵) 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

⁵ Максимальный индекс – 40 пунктов.

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

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.