

**"ПРАВО ЗНАТЬ: история, теория, практика"
N 11–12 (71–72) ноябрь–декабрь 2002 г.**

**ИНФОРМИРОВАННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Одна из самых острых проблем для сегодняшней России - проблема доверия (а точнее - недоверия) к органам местного самоуправления. Это недоверие определяется не только экономическими, социальными, политическими факторами. Все более заметную роль в утрате доверия играет закрытость местного самоуправления, нежелание или неумение своевременно и точно информировать население о том, что представляет для него предмет первоочередного интереса.

Информационная открытость системы местного самоуправления не является жестко регламентированной: нормативные документы федерального уровня задают лишь общие рамки, конкретная реализация этих общих установлений происходит на уровне регионов и муниципальных образований. Поэтому для развития процесса повышения информационной открытости местного самоуправления крайне важен мониторинг и изучение процессов, происходящих в этой сфере.

Однако исследований, анализирующих реальное протекание процессов становления информационной открытости местного самоуправления, крайне мало. Исключение - Москва и Санкт-Петербург, где налажен достаточно представительный мониторинг информационной открытости как властных структур города в целом, так и органов местного самоуправления. В частности, можно назвать весьма представительное исследование "Информированность населения о деятельности органов власти Москвы", выполненное учеными социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова под руководством профессора Г.Н. Бутырина. (Информированность населения о деятельности органов власти Москвы. Аналитический отчет. Информационно-аналитический сборник "ПУЛЬС", N 11 (253), 2001 г.)

Комиссия по свободе доступа к информации провела во второй половине 2002 года в пяти регионах России - Урал (рабочая группа - в г. Екатеринбурге), Центр (г. Воронеж), Сибирь (г. Новосибирск), Поволжье (г. Самара), Северо-Запад (г. Санкт-Петербург) - исследование, одна из процедур которого была посвящена сбору материала об информированности населения о деятельности органов местного самоуправления.

В каждом из регионов были отобраны три населенных пункта: один численностью менее 100 тысяч жителей, другой - численностью менее 50 тысяч жителей, третий - численностью менее 20 тысяч жителей. Это было необходимо для того, чтобы, во-первых, выяснить, в какой мере величина населенного пункта влияет на характер информационных взаимоотношений между властью, прессой и населением, а во-вторых, чтобы выработать специализированные рекомендации для каждого типа населенного пункта.

Кроме того, в каждом из крупных городов, в которых размещались региональные группы Проекта, был выбран муниципальный округ, где также проводилась аналогичная работа.

В регионах, избранных для реализации Проекта, был выполнен социологический опрос населения (основные характеристики опрошенных приведены в табл. 1) и экспертов по проблеме информационной открытости органов местного самоуправления в данных регионах, проведен анализ официальных документов, материалов СМИ и др. Ниже публикуются некоторые материалы этого исследования.

**Таблица 1
Характеристика опрошенных**

(Данные в таблицах, кроме особо оговоренных случаев, приведены в процентах к числу опрошенных. Общая сумма процентов может быть меньше 100% в связи с тем, что из анализа исключены варианты "другое" и "нет ответа", а также больше 100% в тех случаях, когда вопрос анкеты предполагал возможность нескольких вариантов ответа)

Пол	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Мужчины	33.1	39.4	41.3	37.6
Женщины	65.5	59.3	56.5	61.9

Возраст	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
До 21 года	8.8	15.0	17.2	23.5
22-34 года	24.3	28.6	27.9	33.5
35-55 лет	47.2	41.7	41.3	31.9
Больше 55 лет				

Образование	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Начальное, неполное среднее	10.2	3.4	6.0	3.5
Среднее, среднее специальное	43.5	43.8	34.6	28.5
Высшее (н.в.)	44.1	52.0	56.7	66.6
Ученая степень	0.8	0.0	1.2	2.5

Сфера деятельности	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Промышленность (в т.ч. транспорт, связь, строительство)	12.4	17.1	23.6	15.7
Торговля, общепит, ЖКХ, бытовое обслуживание	10.2	14.7	9.0	9.5
Здравоохранение, соцобеспечение	7.9	5.2	3.7	5.4
Образование	19.8	11.0	20.4	13.0
Культура	13.8	8.1	9.7	8.9
СМИ	2.8	5.2	1.7	5.1
Кредитование, финансы, банковский бизнес	1.4	4.2	3.5	2.4
Органы власти и управления	4.2	1.6	5.2	2.2
Неработающие пенсионеры	10.5	9.2	4.5	5.1
Учащиеся высших и средних учебных заведений	6.5	12.6	10.0	19.2
Армия, органы правопорядка	5.4	5.2	5.0	1.4
Временно неработающие, домохозяйки, находящиеся в отпуске по уходу и пр.	1.4	2.9	1.2	4.3
Другая сфера	1.4	2.1	1.5	5.4

Должностной статус	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Руководитель высшего звена	6.5	9.4	7.5	8.1
Руководитель среднего звена	20.3	19.4	32.6	21.9
Рядовой работник	52.5	46.7	42.3	39.7

Имеющиеся данные позволяют констатировать, что чем меньше по размерам населенный пункт, тем ниже уровень материального обеспечения населения (табл. 2). Соответственно, ниже общая удовлетворенность жизнью (табл. 3).

Таблица 2
Материальное положение опрошенных

Варианты ответов	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Мы живем от зарплаты до зарплаты. Часто приходится занимать деньги на самое необходимое.	34.2	22.6	21.0	20.0
На ежедневные расходы денег хватает, но для того, чтобы купить одежду, уже приходится откладывать или брать в долг.	38.1	38.3	29.9	26.2
В основном денег хватает, но при покупке дорогих вещей длительного пользования (холодильник, телевизор, мебель и т.п.) наших сбережений недостаточно.	18.9	30.4	32.3	34.6
Покупка товаров длительного пользования не вызывает у нас трудностей, однако квартира, автомашина или дорогостоящий отпуск нам пока не доступны.	4.8	8.7	12.9	13.8
Мы можем позволить себе любые дорогостоящие покупки, ни в чем себе не отказываем	0.8	0.8	0.5	2.2

Таблица 3
Степень удовлетворенности жизнью опрошенных

Варианты ответов	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Вполне доволен	7.1	9.2	9.5	12.7
Пожалуй, доволен	15.5	21.3	17.2	24.9
Трудно сказать, когда как	41.0	44.1	39.1	40.5
Пожалуй, не доволен	17.8	16.8	21.1	12.2
Совсем не доволен	16.4	8.4	11.7	7.0

Что касается основных жизненных ценностей, то анализ полученных данных свидетельствует о том, что основными ценностями для подавляющего большинства опрошенных, независимо от места проживания, является семья, здоровье, материальный достаток и возможность общения с близкими и любимыми людьми. Все остальные ценности (личные достижения, развитие собственной личности, общественное признание) стабильно занимают последние места (табл. 4).

Таблица 4
Жизненные ценности опрошенных

Ценности	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Семья	80.8	80.3	80.8	75.7
Здоровье	79.9	79.0	77.9	63.8
Материальный достаток	67.5	71.1	61.7	52.7

Работа	60.7	59.3	59.0	52.4
Общение с людьми	44.4	42.0	35.6	40.8
Любимый человек	33.1	38.8	33.8	44.1
Личные достижения	20.9	31.0	19.9	28.9
Развитие собственной личности	21.8	26.8	17.9	34.6
Общественное признание	12.4	11.8	8.7	13.5

В ходе исследования была сделана попытка выявить степень общественной активности опрошенных. Результаты исследования показывают, что примерно от 33 до 46 процентов опрошенных вообще ничего не знают об общественных мероприятиях, в которых они могли бы принять участие. При этом хуже всех проинформированы о таких мероприятиях жители средних по размеру городов. Что касается тех, кто обладает информацией о различных формах участия населения в общественных мероприятиях, то количество людей, активно участвующих в общественных мероприятиях, обратно пропорционально размеру населенного пункта. Если в очень малых населенных пунктах в общественных акциях принимают участие в среднем 28.5 процента опрошенных, то в больших - 9.2. При этом количество опрошенных, которые имеют возможность участвовать в общественных мероприятиях, но не делают этого, обратно пропорционально величине населенного пункта (табл. 5).

Таблица 5
Данные об участии опрошенных в мероприятиях, направленных на привлечение населения к участию в принятии решений или организаций общественного контроля за их исполнением

Участие в мероприятиях	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Да (общественные встречи, экспертизы, слушания и т.п.)	28.5	14.2	9.5	9.2
Нет, хотя имел возможность	19.5	29.7	22.9	33.8
Хотел, но не имел возможности	13.8	19.9	20.4	17.8
Ничего не знаю о таких мероприятиях	36.2	33.6	46.0	38.0

Источники информации

Обратившись к анализу источников, из которых население черпает информацию о различных сферах общественной жизнедеятельности, можно констатировать следующее. Основным источником информации о любых сферах общественной жизнедеятельности для опрошенных являются СМИ. Затем идет общение на работе и общение дома. Интернет не идет ни в какое сравнение с этими традиционными источниками сведений. Есть лишь две сферы, в которых Интернет более или менее заметен в качестве источника информации: культура и образование. Темы, которые являются предметом обсуждения на работе - образование, культура, деятельность органов местного самоуправления. Дома опрошенные предпочитают обсуждать проблемы бытового и коммунального обслуживания, образования и культуры (табл. 6).

Таблица 6
Средние данные об источниках информации о различных сферах общественной жизнедеятельности

Сферы общественной жизнедеятельности	местные	Источники информации	Интернет
--------------------------------------	---------	----------------------	----------

	СМИ	общение на работе	общение дома	
Деятельность органов местного самоуправления	75.1	31.1	15.1	2.3
Деятельность правоохранительных органов	68.9	29.2	14.6	1.7
Экономика	68.3	26.7	12.8	5.3
Политика	65.9	25.2	14.3	5.3
Бюджет и финансовая сторона в целом	67.0	25.2	8.3	2.6
Культура	68.8	31.7	17.0	7.0
Здравоохранение	62.8	28.9	21.1	3.5
Соцобеспечение	61.5	26.5	18.3	2.1
Бытовое и коммунальное обслуживание	57.8	28.3	25.3	2.4
Образование	61.7	32.3	18.6	6.9

Сравнивая иерархию источников информации в населенных пунктах разного размера, можно обнаружить, что очень малые населенные пункты отличаются от всех других существенно большим общением на работе, которое сравнимо по своей насыщенности с потреблением информации из СМИ. В средних и больших городах повышается значение такого источника информации, как Интернет, хотя все равно этот коммуникационный ресурс не идет ни в какое сравнение с традиционными источниками информации (табл. 7).

Таблица 7
Данные об источниках информации о различных сферах общественной жизнедеятельности в населенных пунктах разных типов

Сферы общественной жизнедеятельности	местные СМИ				Источники информации								Интернет			
					общение на работе				общение дома							
	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг
Деятельность органов местного самоуправления	61.6	81.9	79.1	76.5	50.6	27.5	24.1	25.4	20.3	17.1	8.2	15.7	0.3	0.3	4.2	4.3
Деятельность правоохранительных органов	54.2	68.2	76.1	76.2	42.9	30.4	22.4	20.8	22.6	16.5	9.0	11.4	1.1	0.3	3.5	1.9
Экономика	59.6	69.3	73.6	70.0	33.1	25.5	22.1	26.8	17.2	14.2	8.2	12.2	0.3	5.0	5.2	19.8
Политика	52.3	66.9	72.6	70.8	34.2	22.0	18.9	26.5	18.1	14.4	10.2	14.9	1.7	6.6	5.2	7.6
Бюджет и финансовая сторона в целом	53.4	76.4	71.4	65.7	36.4	18.6	22.9	23.8	12.7	10.2	4.5	5.9	0.3	0.8	34.0	5.1
Культура	67.8	67.7	73.1	66.5	41.0	28.9	23.6	34.6	21.8	16.3	10.9	19.5	0.8	5.5	6.0	15.7
Здравоохранение	58.2	64.3	70.6	57.6	39.5	27.6	22.4	26.8	25.1	20.2	15.9	23.2	0.6	2.9	4.5	5.9
Соцобеспечение	53.7	65.4	69.4	56.8	35.0	23.6	21.1	27.0	24.6	18.1	13.7	17.3	0.3	1.0	4.0	3.0
Бытовое и коммунальное обслуживание	50.3	61.2	65.9	53.5	37.9	26.5	22.1	27.3	25.1	25.5	20.1	30.8	0.6	1.0	3.7	4.1
Образование	56.2	63.5	68.7	57.8	42.1	28.6	23.9	35.4	20.6	22.8	14.7	16.5	2.0	4.5	7.5	13.8

Отношение к СМИ, как источнику информации

Поскольку именно СМИ являются основным источником, из которого население России черпает информацию, в ходе данного исследования респондентам были заданы вопросы, целью которых было получение информации о том, как опрошенные представляют себе функциональные особенности местных СМИ и какие темы, по мнению опрошенных, должны быть в центре внимания местных СМИ.

Анализ показал, что иерархия задач, которые, по мнению опрошенных, должны решать местные СМИ, выстраивается следующим образом. На первом месте - предоставление населению практически полезной информации, справок, советов и т.п. Это мнение разделяется жителями больших, средних, малых и очень малых городов. На втором месте стоит такая задача, как оказание людям помощи в конкретных ситуациях. Так думают жители очень малых, малых и средних городов. Жители больших городов поставили эту задачу на 4-е место. На втором месте у жителей больших городов стоит такая задача, как анализ событий, поиск путей решения проблем, которая у всех остальных заняла 3-е, 4-е и 5-е место. Таким образом, можно зафиксировать тенденцию: чем меньше населенный пункт, тем меньше его жители нуждаются в том, чтобы получать из СМИ аналитическую информацию. Дальше начинается полная разноголосица. На третьем месте в среднем по всем опрошенным стоит такая задача, как отражение разнообразия мнений, настроений. Но эта средняя оценка скрывает существенные расхождения в представлениях жителей населенных пунктов разного типа. Так, например, чем больше город, тем меньше интерес к разнообразию мнений. Жители больших городов поставили такую задачу, как контроль действий хозяйственных и политических структур, на 3-е место, а жители средних, малых и очень малых городов - на 4-5-е (табл. 8).

Таблица 8
Данные об иерархии задач, которые должны решать средства массовой информации

Задачи	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Формировать взгляды, побуждать к действиям	34.7	35.2	27.9	31.0
Контролировать действия хозяйственных и политических структур	47.7	49.9	43.0	57.0
Организовывать людей для достижения общих целей	43.5	34.9	28.6	34.1
Отражать разнообразие мнений, настроений	53.1	53.8	54.2	55.1
Давать практическую информацию, справки, советы и т.д.	68.4	67.5	70.9	70.2
Анализировать события, искать пути решения проблем	44.6	50.1	56.7	57.8
Оказывать людям помощь в конкретных ситуациях	63.6	58.8	63.9	55.9
Критиковать действия властей, полемизировать с др. изданиями	30.2	29.4	33.3	29.5
Содействовать взаимопониманию, разрешать споры	41.5	37.0	42.0	40.5
Давать возможность весело и приятно провести время	26.3	41.5	37.3	39.7

По мнению подавляющего большинства опрошенных, из всех средств массовой информации газета наилучшим образом решает те задачи, которые представляются аудитории значимыми. Однако значимость газеты резко падает в больших городах, жители которых предпочитают телевидение (табл. 9).

Таблица 9

Данные о СМИ, наилучшим образом решающих значимые для опрошенных задачи

СМИ	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Газета	72.0	75.3	76.1	38.1
Телеканал	20.6	43.0	35.1	61.6
Радиостанция	31.1	15.2	20.4	23.0

Что касается тематической модели СМИ, то, разумеется, жители населенных пунктов разного типа несколько по-разному определяют свои тематические интересы. Например, жители малых городов почему-то существенно больше, чем жители иных типов населенных пунктов, интересуются экономической ситуацией и деятельностью местных органов власти, суда, прокуратуры. Для жителей больших городов экологическая проблематика занимает первое место, в то время как у всех других - 3-5-е. Однако в это пестроте оценок достаточно легко выявляется некая общая логика. Она может быть сформулирована следующим образом. На первые места уверенно претендуют темы, связанные с жизненным благополучием людей: здравоохранение, соцобеспечение, семья, дом, быт и т.д. Затем идут темы, связанные с решением проблем, от которых зависит жизненное благополучие: состояние городского хозяйства (торговля, бытовое обслуживание, транспорт), социальная и экологическая проблематика. Третий круг тематических интересов включает в себя культуру, образование, искусство, краеведение, историю, то есть некий духовный контекст жизни. Четвертый круг тем объединяет местную экономику и местную политику: экономическая ситуация, работа промышленности, деятельность местных органов власти, суда, прокуратуры и т.п. И, наконец, в пятом круге, практически на периферии тематических интересов, размещаются темы, связанные с освещением деятельности партий, движений, союзов, общественных организаций. Сюда же попадают происшествия, преступления, охрана порядка, работа милиции и прочая проблематика, совсем недавно вызывавшая повышенный интерес населения (табл. 10).

Таблица 10

Иерархия тем

Темы	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Деятельность, партий, движений, союзов, общ. организаций	16.7	13.4	11.4	24.9
Деятельность местных органов власти, суда, прокуратуры	44.4	65.9	41.8	51.1
Экономическая ситуация, работа промышленности	49.2	66.1	49.8	58.4
Экологическая проблематика	56.8	57.7	64.7	63.8
Состояние хозяйства (торговля, бытовое обслуживание, транспорт)	55.1	63.8	68.4	59.5
Культура, образование, искусство, краеведение, история	63.6	47.8	60.9	55.9
Здравоохранение, соцобеспечение, семья, дом, быт и т.д.	57.6	60.4	65.9	62.4
Спорт и физкультура	27.4	29.7	34.8	20.8
Происшествия, преступления, охрана порядка, работа милиции	38.7	48.3	50.2	42.4

Художественные произведения, юмор, развлекательные материалы	22.9	18.4	17.2	28.1
--	------	------	------	------

Оценка информированности

Респондентам было предложено оценить степень своей информированности о том, что происходит в разных сферах общественной жизнедеятельности в том населенном пункте, где они живут. Полученные материалы свидетельствуют о том, что количество опрошенных, которые оценивали бы свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую, не превышает 10-15 процентов. При этом есть лишь две сферы, по поводу которых опрошенные оценили свою информированность как более или менее высокую - это культура и образование (табл. 11).

Таблица 11

Средняя оценка опрошенными своей информированности о том, что происходит в населенном пункте, в котором они живут, по всей базе опрошенных

Сферы общественной жизнедеятельности	Информированность			
	высокая	средняя	низкая	затрудняюсь
Бюджет и финансовая сторона в целом	5.8	29.1	50.5	11.9
Экономика	7.0	36.2	47.4	8.0
Соцобеспечение	8.7	38.4	44.5	6.5
Образование	15.6	51.0	24.4	5.2
Бытовое и коммунальное обслуживание	9.7	40.1	43.1	5.1
Политика	9.5	35.8	42.1	10.5
Деятельность правоохранительных органов	8.1	36.7	48.7	5.6
Деятельность органов местного самоуправления	10.9	44.3	39.7	4.7
Здравоохранение	9.2	46.6	38.7	3.9
Культура	20.3	52.8	22.7	4.2

Анализируя взаимосвязь размера населенного пункта с самооценкой опрошенными уровня своей информированности, можно выявить следующие закономерности. Жители малых и средних населенных пунктов оценивают свою информированность значительно выше, чем жители очень малых и больших городов. Хуже всех оценивают свою информированность жители больших городов. Наиболее информированными считают себя жители средних городов, затем идут жители очень малых, малых и больших городов (табл. 12).

Таблица 12

Оценка опрошенными своей информированности о различных сферах общественной жизнедеятельности в населенных пунктах разных типов

Сферы общественной жизнедеятельности	Степень информированности															
	высокая				средняя				низкая				затрудняюсь			
	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг
Деятельность органов местного самоуправления	9.0	12.9	13.7	7.6	40.7	43.6	50.2	42.7	46.0	37.5	30.6	45.4	4.0	5.5	4.7	4.1
Деятельность правоохранительных органов	5.4	10.0	10.7	5.7	35.3	34.1	43.5	33.8	52.5	50.7	41.8	50.8	6.2	4.7	3.2	8.1
Экономика	3.7	5.8	11.7	6.5	29.1	36.0	41.8	37.3	59.0	50.1	39.1	43.0	6.8	6.8	6.2	11.6

Политика	5.1	7.1	14.7	10.5	28.5	32.5	43.8	36.8	51.1	47.0	31.8	40.3	12.4	11.8	8.2	10.0
Бюджет и финансовая сторона в целом	2.8	5.2	10.9	3.5	21.5	35.4	36.1	23.0	62.4	45.9	43.3	51.4	9.9	11.5	9.0	17.3
Культура	22.6	16.0	25.6	15.7	52.0	57.5	55.7	45.7	22.3	21.5	16.7	30.0	2.5	2.9	1.5	5.9
Здравоохранение	9.6	5.0	14.9	6.8	46.3	51.2	50.7	38.1	39.5	39.6	31.6	44.3	2.8	3.4	1.7	7.6
Соцобеспечение	11.3	7.1	12.9	3.2	38.1	45.7	41.3	28.4	43.5	39.4	41.8	53.5	4.8	6.0	3.2	11.9
Бытовое и коммунальное обслуживание	6.2	13.1	13.2	5.9	40.7	37.5	46.3	35.7	48.3	40.4	36.6	47.8	3.7	7.6	2.2	7.0
Образование	16.7	11.3	19.2	15.4	50.3	54.3	51.0	48.6	25.4	23.9	24.4	23.5	4.8	7.3	2.7	5.9

Информированность о деятельности органов местного самоуправления

Выделив в отдельный блок проблему информированности опрошенных о направлениях деятельности органов местного самоуправления, исследовательская группа получила следующие результаты. Самые высокие оценки получила у респондентов собственная информированность о ситуации в транспортном обслуживании. На втором месте развитие населенного пункта и жилищно-коммунальное хозяйство. Затем идет социальная политика и бюджет.

Информированность по поводу всех остальных направлений деятельности органов местного самоуправления оценивается существенно ниже. Особенно низкие оценки получили ипотека, деятельность постоянно действующих агентств экономического развития, деятельность местных благотворительных фондов (табл. 13).

Таблица 13

Степень информированности о направлениях деятельности органов местного самоуправления

Направления деятельности органов местного самоуправления	Степень информированности			
	высокая	средняя	низкая	затрудняюсь
Бюджет населенного пункта	6.0	27.3	50.7	11.4
Земля и недвижимость	4.7	22.5	50.5	16.7
Транспортное обслуживание	8.9	38.7	40.9	7.4
Социальная политика	6.5	32.0	42.2	14.0
Развитие населенного пункта	8.7	39.1	40.6	8.0
Жилищно-коммунальное хозяйство	7.6	38.9	44.6	5.5
Публичные кампании	7.1	27.3	36.8	21.1
Деятельность советов территориального общественного самоуправления	6.1	22.7	43.7	22.7
Деятельность постоянно действующих агентств экономического развития	3.0	14.0	41.9	34.8
Деятельность местных благотворительных фондов	3.5	20.5	43.9	26.9
Участие населения в принятии решений и контроле за их исполнением	4.3	18.2	45.5	26.2
Ипотека	2.6	12.9	40.3	36.3

Влияние размера населенного пункта на самооценку информированности проявилось в том, что наиболее информированными (и в целом о деятельности органов местного самоуправления, и по разным направлениям) оказались жители средних городов. Затем идут большие города, малые и очень малые (табл. 14). Поскольку эти данные неоднократно проверялись, можно констатировать, что миф о близости власти небольших населенных пунктов к населению разрушен.

Таблица 14

Оценка опрошенными своей информированности о направлениях деятельности органов местного самоуправления в населенных пунктах разных типов

Направления деятельности органов местного самоуправления	Степень информированности															
	высокая				средняя				низкая				затрудняюсь			
	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг	омг	мг	сг	бг
Развитие населенного пункта	7.3	9.2	13.7	4.1	33.3	42.0	46.8	33.5	50.0	37.0	32.3	44.9	6.8	8.4	5.5	11.1
Бюджет населенного пункта	3.7	6.8	9.7	3.2	22.3	29.1	39.3	17.8	59.6	48.6	40.8	54.9	11.3	11.3	7.5	15.9
Жилищно-коммунальное хозяйство	5.1	9.4	10.9	4.3	32.2	44.6	47.3	31.4	55.1	36.0	35.6	52.4	4.5	5.8	3.7	8.1
Транспортное обслуживание	5.6	8.7	12.9	7.8	29.1	40.9	48.3	35.1	52.3	37.8	32.6	42.7	8.2	8.9	3.7	8.6
Земля и недвижимость	2.8	3.9	7.7	4.1	21.8	21.5	30.3	15.9	55.1	50.1	45.3	51.9	16.4	21.0	12.9	16.8
Ипотека	0.3	2.4	5.0	2.2	6.5	14.2	19.9	10.0	41.0	38.1	37.1	45.9	43.5	39.9	32.6	29.7
Социальная политика	4.2	5.5	11.7	4.1	26.6	36.2	40.8	23.8	47.2	38.8	33.3	50.0	18.1	15.2	10.4	13.0
Публичные кампании	5.1	7.3	9.7	5.9	24.0	25.5	33.1	26.2	37.3	36.5	35.8	37.3	24.3	25.5	15.7	19.7
Деятельность советов территориального общественного самоуправления	4.8	8.1	7.7	3.2	22.3	18.4	33.6	15.9	0.4	42.5	39.1	53.0	25.4	26.5	16.4	23.2
Деятельность постоянно действующих агентств экономического развития	1.4	3.1	5.5	1.6	8.8	11.3	22.6	12.4	40.1	44.6	36.6	47.0	39.8	34.9	31.3	33.5
Деятельность местных благотворительных фондов	2.5	2.9	7.0	1.1	14.7	23.4	28.1	15.1	39.3	38.3	43.8	54.3	36.4	29.9	18.2	24.1
Участие населения в принятии решений и контроле за их исполнением	2.0	4.2	7.2	3.2	18.1	18.1	23.9	12.7	42.9	49.9	40.0	49.5	29.1	23.1	25.4	27.8

Информационная активность населения

В ходе исследования была сделана попытка определить уровень информационной активности опрошенных. Под информационной активностью понималась частота предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации.

Картина выглядит следующим образом. Примерно 18 процентов опрошенных довольно часто предпринимают некие действия, направленные на поиск дополнительной информации. 36 процентов предпринимают такие усилия время от времени, и 24 процента - изредка. Остальные либо никогда, либо затруднились с ответом.

Наибольшее количество информационно активных индивидов обнаружилось в малых населенных

пунктах (табл. 15).

Таблица 15

Данные о частоте предпринимаемых усилий для получения дополнительной информации

Частота усилий	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Довольно часто	17.2	23.6	15.4	15.6
Иногда	34.7	36.7	35.1	37.3
Редко	27.1	23.1	18.4	29.5
Никогда	9.6	7.9	10.2	5.9
Затрудняюсь ответить	9.6	8.1	20.4	11.2

Какую же информацию опрошенные хотели бы получить дополнительно? Иерархия наиболее интересных сфер общественной жизнедеятельности выглядит следующим образом. На первом месте - бюджет, затем - здравоохранение, образование и культура, в третьей группе - экономика, деятельность органов местного самоуправления, социальное обеспечение, бытовое и коммунальное обслуживание (табл. 16). Другими словами, граждане пытаются получить дополнительную информацию именно о тех сферах общественной жизнедеятельности, в которых они, по их собственной самооценке, и так неплохо ориентируются. Что касается спорта, экологических проблем, медийной сферы, религии и проблем национальных меньшинств, то они интересуют очень незначительное количество опрошенных.

Таблица 16

Данные о том, о какой сфере общественной жизнедеятельности опрошенные хотели бы знать больше (в % к числу ответивших на вопрос)

Сферы общественной жизнедеятельности	%
Бюджет	11.7
Здравоохранение	10.8
Образование	10.4
Культура	9.8
Экономика	9.4
Деятельность органов местного самоуправления	9.1
Деятельность правоохранительных органов	9.0
Соцобеспечение	8.3
Бытовое и коммунальное обслуживание	8.0
Спорт	0.8
Экология	0.4
СМИ	0.2
Религия	0.1
Проблемы национальных меньшинств	0.1

Что же побуждает людей искать дополнительную информацию? Прежде всего, интерес к тому, что происходит в населенном пункте, в котором проживают опрошенные. На втором месте профессиональная и служебная необходимость. На третьем - семейные и личные проблемы.

Влияние размера населенного пункта на иерархию побуждающих сил выражается в том, что в очень малых городах существенно выше доля тех, кто ищет дополнительную информацию с целью осуществления неких общественных обязанностей. В больших и малых городах высокой мотивирующей силой обладает учеба. Кроме того, в больших городах заметную роль играет хобби (табл. 17).

Таблица 17**Данные о том, что побуждает опрошенных искать дополнительную информацию**

Причины	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Интерес к тому, что происходит в населенном пункте	40.1	38.1	32.8	34.3
Профессиональная и служебная необходимость	30.5	28.3	27.1	35.9
Семейные и личные проблемы	22.9	23.1	17.4	20.1
Учеба	9.0	21.3	13.4	24.3
Общественная деятельность	8.2	4.2	4.7	5.8
Хобби	2.5	3.4	2.7	7.0
Другое	7.6	4.7	5.2	5.7

Поскольку довольно значительная часть опрошенных нуждается в дополнительной информации и предпринимает определенные усилия для ее поиска, резонно задаться вопросом, на какие меры согласились бы опрошенные для более свободного получения информации.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что значительная часть опрошенных затрудняется ответить на этот вопрос. Другими словами, об этом не думают. Те респонденты, которые согласились ответить на этот вопрос, распределились следующим образом: 22.5 процента готовы потратить много времени, но не готовы тратить деньги; 20.1 процента вообще готовы отказаться от поисков информации, если этот процесс потребует финансовых или временных затрат; 14.9 процента не пожалеют никаких финансовых и временных затрат; 6.1 процента готовы заплатить любые деньги, лишь бы не тратить времени.

Влияние размера населенного пункта выразилось в том, что чем больше населенный пункт, тем больше в нем людей, готовых на финансовые и временные затраты во имя нужной информации, и тем меньше людей, готовых отказаться от информации, если для ее добывания требуются время и деньги (табл. 18).

Таблица 18**Степень готовности респондентов на дополнительные расходы денег и времени для получения нужной информации в зависимости от региона**

Степень готовности	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Я не пожалею никаких финансовых и временных затрат	11.3	15.3	15.7	18.6
Готов потратить много времени, но бесплатно или дешево	20.1	25.2	19.4	25.7
Готов заплатить любые деньги, лишь бы не тратить времени	3.1	6.0	6.7	9.5
Откажусь от информации, если требуются время и деньги	22.9	20.2	19.7	16.8
Затрудняюсь ответить	36.7	31.0	40.3	27.3

Респондентам был задан прямой вопрос, на какие меры, способствующие более свободному получению информации, они согласны. Были предложены два готовых ответа: "Налог, за счет

которого можно развивать информационную сферу" и "Плата за предоставление информации". Полученные ответы вновь свидетельствуют о том, что весьма значительная часть населения не имеет ясного мнения по поводу возможных мер, необходимых для развития информационной сферы. Среди тех, кто ответил на заданный вопрос, примерно 25 процентов высказались в том смысле, что ни на какие меры, которые потребуют от них каких-либо затрат, они не согласятся. Среди тех, кто готов на некоторые жертвы, около 20 процентов согласны лично платить за нужную им информацию, немногим больше 11 процентов согласны на налог. Таким образом, можно констатировать, что опрошенные предпочитают не задумываться о каких-либо радикальных схемах переустройства информационной сферы.

Что касается влияния размера населенного пункта на выбор предпочитаемой стратегии информационного развития, то оно выражается в том, что жители малых и больших городов готовы идти на финансовые жертвы в значительно большей степени, нежели жители очень малых и средних городов (табл. 19).

Таблица 19

Данные о том, на какие меры, способствующие более свободному получению информации, согласились бы опрошенные

Меры	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Налог, за счет которого можно развивать информационную сферу	9.0	13.9	9.7	12.4
Плата за предоставление информации	15.3	19.7	14.9	27.8
Другие меры	4.2	2.6	5.0	5.4
Ни на какие	32.8	26.2	20.4	20.1
Затрудняюсь	34.2	36.2	49.0	32.9

Среди тех, кто не пожалеет никаких финансовых и временных затрат на поиск нужной информации, а также среди тех, кто готов заплатить любые деньги, лишь бы не тратить времени на поиск нужной информации, больше всего людей, которых заставляет искать информацию профессиональная (служебная) необходимость и учеба. Готовы потратить много времени, но не хотят тратить финансовые ресурсы люди, которых мотивирует хобби. Те, кого мотивирует на поиск информации интерес к тому, что происходит, или семейные и личные проблемы, первыми откажутся от информации, за которую надо платить деньгами или личным временем.

Отказы в предоставлении информации

В ходе исследования была предпринята попытка выяснить, как часто опрошенным отказывают в предоставлении информации. Полученные данные свидетельствуют о том, что примерно четвертая часть опрошенных часто сталкивается со случаями отказа в информации, столько же никогда не получали отказа в информации и примерно половина опрошенных сталкивается с такими ситуациями время от времени. При этом в малых и больших городах количество утверждающих, что они часто встречаются со случаями отказа в информации больше, чем в очень малых и средних городах (табл. 20).

Таблица 20

Данные о частоте отказов информации

Частота отказов	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Часто	20.6	23.9	20.4	27.3
Редко	52.5	52.2	53.0	51.3
Никогда	24.9	23.9	25.9	20.5

Кто же лидирует с точки зрения непредоставления информации? В среднем по всем опрошенным в первую тройку попадают работники государственных предприятий и организаций, сотрудники правоохранительных, судебных органов, работники органов местного самоуправления.

Влияние размера населенного пункта проявляется в том, что в очень малых городах наиболее закрытой структурой являются органы местного самоуправления, затем идут работники государственных предприятий и организаций. В средних городах на первый план выходят сотрудники правоохранительных, судебных органов. В больших городах пальму первенства перехватывают работники государственных предприятий и организаций (табл. 21).

Таблица 21
Данные о том, кто чаще всего отказывал в предоставлении информации

Владельцы информации	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Работники органов местного самоуправления	20.9	20.2	17.2	18.1
Сотрудники правоохранительных, судебных органов	18.9	22.3	22.9	21.1
Работники государственных предприятий и организаций	20.3	23.6	22.4	27.8
Представители коммерческих структур	13.3	16.3	10.9	13.5
Представители финансовых структур	12.7	12.1	8.0	10.5
Представители партий и общественных организаций	3.1	4.2	2.0	1.4
Сотрудники информационных органов (библиотек, архивов и т.д.)	5.4	5.5	5.5	6.8
Частные лица	15.3	12.9	13.2	14.6
Другие владельцы информации	1.7	1.3	2.5	2.7

Что касается характера информации, которую скрывают от запрашивающих ее граждан, то прежде всего речь идет о фактах, документах, статистических материалах. Затем идут планы, проекты. Что касается мнений, комментариев, оценок, то их обычно излагают без особых опасений. Любопытно, что в средних по размеру городах опрошенные реже жалуются на непредоставление фактографической информации, но чаще - на отказ в предоставлении информации о планах и проектах, нежели опрошенные, проживающие в больших и малых городах (табл. 22).

Таблица 22
Данные о типах информации, которую отказывались предоставлять

Тип информации	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Планы, проекты, перспективы	12.4	17.1	23.6	15.7
Мнения, комментарии, оценки	10.2	14.7	9.0	9.5
Факты, документы, статистические данные	7.9	5.2	3.7	5.4
Другая информация	19.8	11.0	20.4	13.0

Имеющиеся данные позволяют выявить основные причины, на которые ссылаются "зажимщики информации", объясняя гражданам, почему им не предоставляют возможности ознакомиться с интересующей их информацией. Чаще всего отказ в предоставлении информации никак не объясняется. Как ни странно, чаще всего на такой способ "объяснения" жалуются жители больших городов. Если же субъекты, отказывающиеся в информации, снисходят к каким-либо объяснениям, то на первом месте традиционно стоит такое объяснение, как запрет руководства давать информацию. Затем идут такие причины, как отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации, отсутствие требуемой информации, ссылки на засекреченность информации. Надо сказать, что размер населенного пункта практически никак не влияет на поведение тех, кто отказывается в предоставлении информации (табл. 23).

Таблица 23
Данные о причинах отказа в информации

Причины	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Без объяснения причин	21.8	18.4	27.1	28.1
Запрет руководства давать информацию	19.2	21.0	14.4	20.5
Отсутствие сотрудника, недостаток времени или средств на поиск информации	13.0	13.1	13.2	13.8
Отсутствие требуемой информации	12.4	12.1	10.9	13.0
Ссылки на засекреченность информации	10.2	14.7	7.7	13.0
Ссылки на неполноту информации	7.9	11.5	7.2	10.0
Нежелание выносить сор из избы	8.2	7.9	9.2	10.0
Нежелание иметь с Вами дело	11.0	8.4	6.7	8.9
Опасение, что используете информацию во вред	9.6	7.1	5.2	10.3
Другие причины	1.4	0.5	1.2	1.9

Что же делают люди, получившие отказ на просьбу предоставить интересующую их информацию? Примерно 20 процентов опрошенных спокойно воспринимают отказ как естественное право владельца информации. Еще 11 процентов отказываются взаимодействовать с этим источником информации. Таким образом, практически треть опрошенных пользуются технологией избегания. Примерно столько же (32 процента) обращаются к непосредственному или вышестоящему начальству "зажимщика" информации (технология давления). Чуть больше 25 процентов пытаются убедить владельца информации, в том, что он не прав (технология уговоров). Каждый десятый ссылается на законы. 3 процента опрошенных утверждают, что они обращались в судебные органы. Таким образом, о законах вспоминают 13 процентов опрошенных. Наконец, около 10 процентов пытаются воздействовать на источник информации различными "неформальными" методами, включая предложение вознаграждения. Такова общая картина. Что касается влияния размера населенного пункта, то оно выражается в том, что в очень малых и малых городах реже обращаются к начальству, чем в средних и больших. В средних городах гораздо спокойнее воспринимают отказ в предоставлении информации, чем во всех других типах городов. Жители больших городов чаще отказываются взаимодействовать с источником информации (видимо, потому что есть возможность воспользоваться другим источником). На законы чаще ссылаются жители очень малых городов. Вознаграждение чаще предлагают жители больших городов (табл. 24).

Таблица 24
Данные о реакции на отказ в предоставлении информации

Реакция	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
---------	-------------------	-------------	---------------	---------------

	малый город			
Обращались к его непосредственному начальству владельца информации	12.1	12.9	16.2	18.3
Обращались в вышестоящую инстанцию	9.9	9.7	11.9	13.4
Ставили в известность свое руководство	10.5	5.8	6.5	10.7
Пытались убедить владельца информации	25.1	22.6	14.2	23.9
Предавали гласности факт "зажима" информации	2.5	2.4	2.5	4.0
Никак не реагировали. Спокойно воспринимали отказ как естественное право владельца	18.1	18.9	21.4	20.3
Отказывались взаимодействовать с этим источником	9.3	10.5	10.0	15.4
Ссылались на законы	13.8	8.4	7.7	11.4
Обращались в судебные органы	3.4	2.4	1.0	2.3
Воздействовали неформальными методами	3.1	4.2	5.5	5.1
Предлагали вознаграждение	1.4	2.9	2.2	4.2
Действовали другими методами	2.0	3.1	2.1	1.4

Действенность всех этих методов, в общем, не очень высока. Как свидетельствуют материалы исследования, лишь 15 процентов опрошенных практически всегда получали информацию в результате применения той или иной технологии воздействия на источник информации. Размер населенного пункта практически никак на это соотношение не влияет (табл. 25).

Таблица 25

Данные о частоте получения требуемой информации после принятия мер по отношению к владельцу

Частота получения информации	Очень малый город	Малый город	Средний город	Большой город
Практически всегда	12.7	16.3	18.2	14.6
Иногда	51.7	53.5	48.0	55.7
Ни разу	7.6	7.9	7.2	11.6

Иосиф ДЗЯЛОШИНСКИЙ,
президент Правозащитного фонда "Комиссия по свободе доступа к информации"