

**Фонд Свободы
Информации**

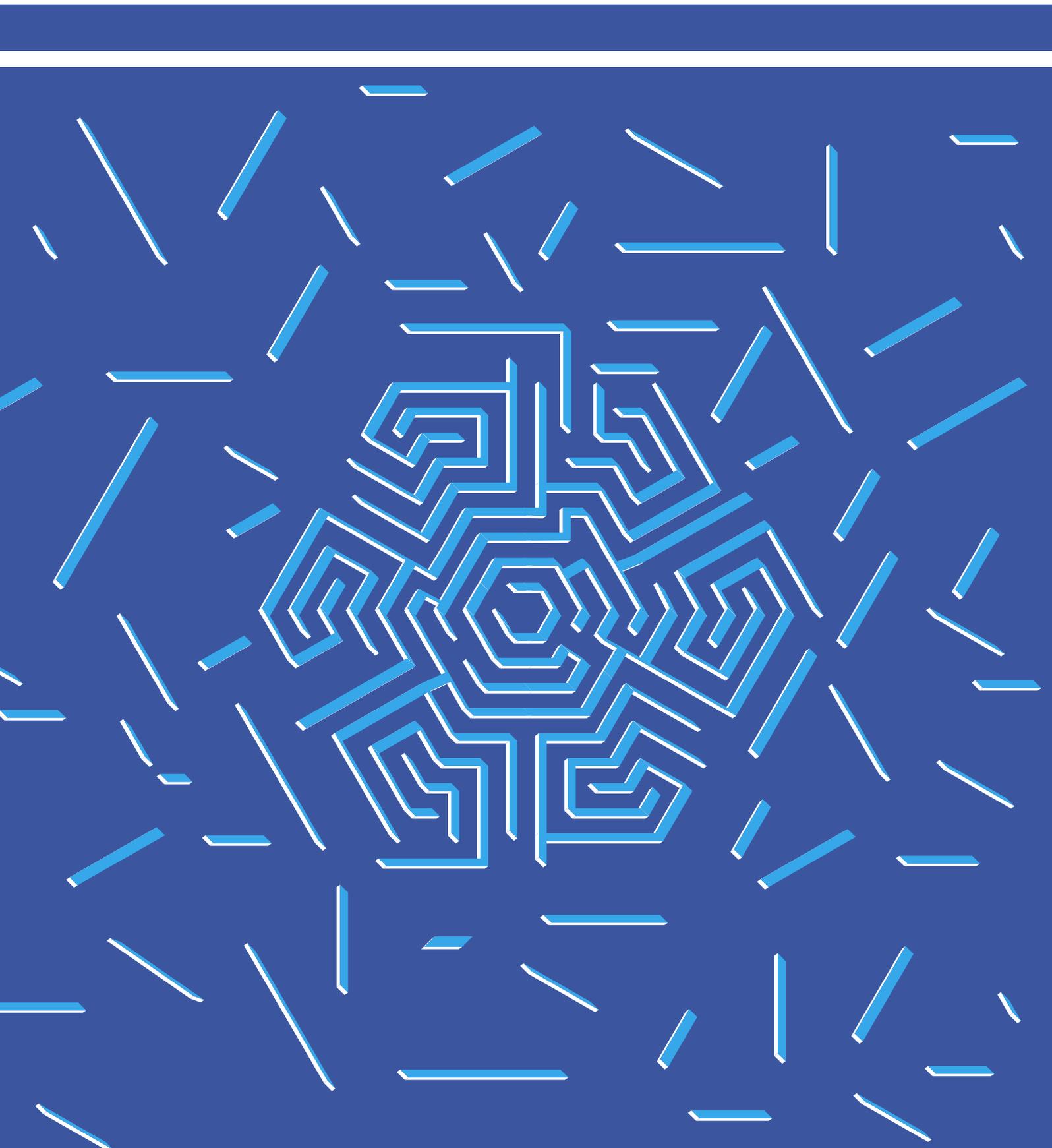


**Институт Развития
Свободы Информации**

**Национальный доклад о доступе к информации
о деятельности органов власти**

в Российской Федерации

2008





Уважаемые друзья и коллеги!

Среди актуальных и важных российских проблем особняком стоит одна, пожалуй, самая малоизученная: проблема свободного доступа к информации о деятельности органов власти. Праву искать и получать такую информацию посвящен первый Национальный доклад. Противоречивость законодательства и правоприменительной практики в сфере реализации этого права создает множество проблем как для экономики нашего государства, так и для его социального сектора.

Свободный доступ к информации о деятельности органов власти является основным инструментом осуществления общественного контроля над деятельностью властных структур, лекарством против коррупции. Следует напомнить, что в Швеции, стране более благополучной с точки зрения коррупции, закон о свободе доступа к информации был принят еще в 1766 году. В России подобного закона до сих пор не существует. Проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», о важности которого так много говорилось с высоких трибун, уже второй год лежит на полке в Государственной Думе. Медлительность в процессе принятия этого законопроекта можно объяснить чувствительностью сферы правового регулирования как для отдельных, наиболее закрытых, государственных органов, так и для всего – пока еще далекого от прозрачности – государственного аппарата.

В последнее время СМИ пишут о расцвете правового нигилизма в современном обществе, называя в числе главных причин напряженность реформационного периода и царившее в стране на протяжении десятилетий пренебрежение к праву. При этом игнорируется пресловутый финансовый вопрос: на какую, собственно, реакцию от общества и граждан может рассчитывать государство, если некоторые органы власти продолжают порочную практику торговли правовой информацией?! Как можно перейти к открытому информационному обществу, если право на доступ к информации о деятельности органов власти не только не обеспечивается, но зачастую вовсе не признается?

Наш Доклад адресован не только органам власти, представители которых должны осознавать масштаб проблемы, но и простым людям, рядовым гражданам. Слишком многое зависит от того, как скоро само общество осознает важность накопившихся проблем и начнет их решать.

В ходе социологических исследований мы собрали такой объем данных, что их дополнительный анализ может занять еще несколько лет. В подготовленном отчете, Национальном докладе-2008, снят лишь первый слой и сделаны самые очевидные выводы. Надеемся, что наши теоретические выкладки вскоре будут использованы в практическом решении вопроса.

Необходимо поблагодарить всех наших партнеров, которые помогли нам в подготовке этого документа – Институт государства и права РАН и лично заведующую сектором информационного права профессора И.Л. Бачило, МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех» и председателя правления этой организации А.А. Демидова. Неоценимый вклад в производство социологических исследований внесла группа социологов под руководством М.П. Белоусовой. Особую благодарность хочется выразить в адрес Агентства социологических исследований «Экспертиза» (Санкт-Петербург), которое обеспечивало полевую часть общероссийского опроса населения.

Адвокат И.Ю. Павлов

Председатель Совета Института

Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации представляет собой экстракт нескольких исследований, которые проводились экспертами Института Развития Свободы Информации в 2007-2008 годах. Юридическая часть Доклада основана на исследовании, которое было проведено Председателем Совета Института, адвокатом И.Ю. Павловым. Социологическая часть основана на исследованиях, которые были организованы социологом Института М.П. Белоусовой. С отчетами по каждому исследованию Вы можете ознакомиться на сайте Института www.svobodainfo.org.

Введение

Право на доступ к информации является одним из фундаментальных прав в любом правовом демократическом государстве. Доступность информации о деятельности органов власти направлена как на обеспечение личных интересов индивидуума, связанных с возможностью реализовать свои права и свободы, так и на его участие в делах общества и государства. Доступ физических и юридических лиц к информации о деятельности органов власти является основой осуществления общественного контроля над деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественного интереса.

В своем выступлении на заседании Президиума Государственного Совета, прошедшем в Петрозаводске 17 июля 2008 года, посвященном реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что свободный доступ граждан к информации – это одна из самых значимых характеристик демократического развития.¹

Конституция РФ² в статье 29 закрепляет право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Именно эта конституционная норма является главным правовым регулятором в вопросах обеспечения свободы информации, открытости государственных органов, органов местного самоуправления, а также прозрачности и гласности принимаемых ими решений.

Среди всех разновидностей информации особым интересом по критерию высокой социальной значимости и востребованности пользуется информация о деятельности органов власти. Это обусловлено самой спецификой функций, возложенных на эти органы. Нормотворческая, управленческая и контрольная функции государственного аппарата характеризуются наличием и оборотом значительного объема информации, на основе которой готовятся, принимаются и реализуются государственные решения. Качество таких решений в демократическом государстве должно обеспечиваться рядом мер, основной из которых является система общественного контроля над деятельностью государства.

Социальная важность права на доступ к информации о деятельности органов власти очевидна, поскольку прозрачность и открытость в деятельности властных структур снижает возможность злоупотреблений с их стороны, а значит, повышает уровень защищенности прав и свобод человека.

Доктрина информационной безопасности, утвержденная Президентом РФ 9 сентября 2000 года³, ставит соблюдение конституционного права человека и гражданина в области получения информации и пользования ею на первое место среди национальных интересов России в информационной сфере.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации⁴, утвержденная Президентом РФ 7 февраля 2008 года, среди других ставит перед органами власти задачи по обеспечению высокого уровня доступности для населения информации и технологий, а также по совершенствованию системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

¹ http://www.kremlin.ru/appears/2008/07/17/2341_type63378type63381_204340.shtml

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета № 197, 25.12.1993.

³ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 года № Пр-1895 // Российская газета № 187, 28.09.2000

⁴ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 года № Пр-212 // Российская газета № 34, 16.02.2008

Указанные документы по праву можно считать национальной концепцией, определяющей информационную политику государства на ближайшую перспективу и устанавливающей основные направления развития информационных отношений между государством, обществом и человеком.

Для решения поставленных задач государство должно создать условия для равного доступа граждан к информации о деятельности органов власти. В области совершенствования системы государственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в информационной сфере основным является развитие законодательных механизмов.

Поставленные задачи обуславливают необходимость легитимного закрепления общественных отношений в развивающейся информационной сфере. За последнее время было принято значительное число нормативных правовых актов, регламентирующих сферу доступа к информации, в том числе о деятельности органов власти: Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон «О персональных данных», Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и др. Несмотря на активное развитие законодательства, регулирующего информационную сферу, в настоящее время в законодательстве должным образом не определены правовые средства и механизмы доступа заинтересованных лиц к информации о деятельности органов власти. Более того, в России до сих пор отсутствует нормативно закрепленное определение понятия «информация о деятельности органов власти».

Недостатки законодательного регулирования этих отношений негативно отражаются на правоприменительной практике. Заинтересованные лица испытывают трудности при реализации и защите своего права на доступ к информации о деятельности органов власти. Определенные проблемы в связи с этим возникают и в деятельности правоприменительных органов.

Все эти факторы в совокупности обусловили возникновение научного интереса к проблеме доступа к информации о деятельности органов власти как чрезвычайно актуальной и практически значимой.

Построение демократического правового государства возможно только при наличии эффективной системы информационного взаимодействия между государством, обществом и человеком. Пока прозрачность власти и механизмы реализации открытости информации о ее деятельности не станут реальностью, борьба с коррупцией и бюрократизмом ограничится лишь декларативными нормами. В связи с этим практическую значимость имеет исследование различных аспектов реализации и защиты права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти через анализ правовых основ, а также практики использования этого права гражданами и его обеспечения органами власти.

Основной целью исследования является комплексная оценка текущего состояния доступности для граждан информации о деятельности органов власти в Российской Федерации, а также выработка подходов для позитивных перемен в этой сфере. Для достижения выбранной цели в исследовании поставлены следующие задачи:

- анализ юридических аспектов реализации и защиты права на доступ к информации о деятельности органов власти;
- исследование отношения представителей профессионального сообщества к проблемам доступа к информации о деятельности органов власти;
- исследование отношения населения Российской Федерации к проблемам доступа к информации о деятельности органов власти;
- исследование отношения сотрудников органов власти к проблемам доступа к информации о деятельности органов власти;
- эмпирическое исследование ответов на запросы о предоставлении информации о деятельности органов власти.

Решение первой задачи носит характер юридического исследования законодательства и правоприменительной практики. Основной целью этого исследования была оценка текущего состояния законодательства о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации, практики применения этого законодательства, а также выработка подходов для совершенствования указанного законодательства и правоприменительной практики.

Реализация остальных задач основана на проведении социологических исследований. Проведенные социологические исследования носят общероссийский масштаб и объединены единой логикой. Описание проблем, возникающих в процессе реализации права на доступ к информации, было получено благодаря интервьюированию представителей профессиональных сообществ, регулярно обращающихся в органы власти за информацией. Журналисты, юристы, социологи, историки обладают экспертным опытом пользования правом на доступ к информации о деятельности органов власти, и они смогли аргументированно объяснить, с какими проблемами им приходится сталкиваться чаще всего на практике. Чтобы выяснить, насколько эти проблемы воспринимаются более широкой аудиторией, был осуществлен репрезентативный общероссийский опрос населения Российской Федерации. Результаты опроса показали, что проблемы доступа к информации о деятельности органов власти хорошо знакомы не только профессионалам. Еще одним социологическим исследованием стало интервьюирование сотрудников органов власти. Без изучения их оценок описание ситуации было бы неполным и односторонним.

Эмпирическое исследование предоставления информации органами власти было основано на анализе ответов на запросы о предоставлении информации о деятельности органов власти.

Глава I. Юридические аспекты реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации

До настоящего момента многие вопросы нормативно-правового регулирования реализации права граждан на информацию о деятельности органов власти не подвергались комплексному изучению и анализу в отечественной правовой науке либо были изучены недостаточно. В современной науке проблема обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов власти рассматривалась лишь как один из многих аспектов, составляющих право на информацию, гарантированное нормами Конституции РФ.

Между тем остаются по-прежнему актуальными проблемы толкования и применения установленных в Конституции РФ правовых норм; нет достаточной четкости в определении механизмов осуществления права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также в понимании содержания самого понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», право на доступ к которой должно обеспечиваться правовыми средствами.

Основной целью юридического исследования была оценка текущего состояния законодательства о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации, практики применения этого законодательства, а также выработка подходов для совершенствования указанного законодательства и правоприменительной практики. Для достижения выбранной цели в юридическом исследовании были поставлены следующие задачи:

- определение места и роли информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в системе общественных отношений;
- исследование и определение понятийного аппарата категории «право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и всех составляющих эту категорию ключевых элементов с целью их уточнения и согласования;
- исследование основ правового регулирования доступа к информации о деятельности органов власти в международных актах и зарубежном законодательстве;
- исследование законодательной базы в сфере регулирования доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также перспектив по совершенствованию этого законодательства;
- обозначение основных проблем развития открытости и общедоступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации посредством выявления пробелов, противоречий и коллизий в правовом регулировании и формулирование предложений по их устранению;
- подготовка и обоснование конкретных предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере обеспечения права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Практическая значимость исследования заключается в том, что его положения, а также разработанные рекомендации могут быть использованы для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в информационной сфере.

Сделанные выводы и предложения могут быть использованы как для дальнейшего анализа и осмысления сложившейся ситуации по реализации конституционного права на свободный поиск и получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, так и при разработке проектов нормативных правовых актов, призванных обеспечить реализацию этого права. Проведенное исследование может иметь ценность также для правоприменительных органов при формировании информационной политики и подготовке соответствующих управленческих решений.

Специфика информации «о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» заключается в том, что, во-первых, государственные органы и органы местного самоуправления являются владельцами самого большого объема социально значимой информации, как правило, включающей в себя другие категории информации, вызывающей повышенный общественный интерес в силу своего влияния на все сферы человеческой деятельности. Так, к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся правовая информация, экологическая информация, а также информация о чрезвычайных ситуациях. Во-вторых, информационные ресурсы органов власти являются самыми востребованными в обществе. В-третьих, право на доступ к такой информации является сравнительно новым для Российской Федерации, а законодательство в этой сфере – самым молодым.

Право на доступ к информации – комплекс правомочий по поиску и получению информации, обеспечивающих для субъекта возможность ее использования.

В действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует определение понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Отсутствие нормативного определения негативно сказывается на защищенности права на доступ к информации такого рода. В связи с этим предлагается определить этот термин следующим образом: информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления – информация, получаемая и (или) создаваемая государственными органами и органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами.

При этом под термином «государственные органы» следует понимать органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также созданные ими на основании действующего законодательства иные органы. В предложенной формулировке под понятие «государственный орган» попадают не только те структуры, которые наделены властными полномочиями, но и множество иных государственных образований, хотя и не наделенных такими полномочиями, но – в силу возложенных на них публичных функций – представляющих собой объект общественного интереса (например, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а также различные совещательные и консультативные органы, образованные при органах власти).

Нормативное закрепление этих понятий в законодательстве позволит избежать лишних споров по поводу того, относится или нет та или иная информация к категории информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом. Вместе с тем в Конституции РФ содержатся и иные нормы, гарантирующие право граждан на доступ к информации. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

В юридической среде встречаются различные точки зрения по поводу соотношения норм ч. 2 ст. 24 и ч. 4 ст. 29 Конституции РФ в вопросах регулирования доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

На наш взгляд, роль конституционного базиса права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления играют положения ч. 4 ст. 29, а не ч. 2 ст. 24 Конституции РФ.

Положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ в определенной степени дублируют общие нормы ч. 4 ст. 29, а также ч. 3 ст. 55 Конституции РФ применительно к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы лиц. Вместе с тем, основной, но не самой очевидной специфичной особенностью нормы ч. 2 ст. 24 Конституции РФ является то, что ее положения сформулированы не как описание права человека, а в виде определения обязанности органа власти: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления **обязаны обеспечить** каждому возможность ознакомления с документами и материалами...». На основе буквального толкования положений ч. 2 ст. 24 Конституции РФ можно сделать вывод о том, что, если иное не предусмотрено федеральным законом, то на орган власти, который обладает информацией, непосредственно затрагивающей права и свободы конкретного лица, возложена конституционная обязанность не только ознакомить это лицо с такой информацией по его запросу (реактивный способ), но и создать такие условия, при которых это лицо будет уведомлено о том, что в органе власти имеется такая информация (проактивный способ).

Таким образом, право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления основывается на положениях ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, а положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ предоставляют дополнительные гарантии этого права в отношении той информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которая непосредственно затрагивает права и свободы субъектов.

Проведенный анализ международного законодательства показал, что право на доступ к информации о деятельности органов власти закреплено на международном уровне, в частности, в ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵, согласно которой каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов

⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод, заключенная в г. Риме 04.11.1950, вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 6 «Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163

и независимо от государственных границ. Вместе с тем сложившаяся практика применения положений этой статьи Европейским судом по правам человека свидетельствует о весьма ограничительном толковании этой нормы. В частности, под защиту этой нормы не попадают случаи отказа органов власти предоставить гражданину информацию о своей деятельности.

В качестве объекта исследования иностранного законодательства о доступе к информации о деятельности органов власти были выбраны три юрисдикции – Великобритания, США и Швеция. В каждой из них были выделены присущие им специфические особенности, которые могут быть учтены при разработке соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

В частности, опыт деятельности Уполномоченного по информации и Трибунала по информации в Великобритании может быть интересен с точки зрения перспективы внедрения в Российской Федерации подобной дополнительной (внесудебной) формы защиты права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Также представляется применимым для российских условий введение неминуемой ответственности должностных лиц за необоснованный отказ в предоставлении информации – что характерно для законодательства США. В соответствии с законодательством Швеции любое лицо имеет право один раз в течение календарного года запрашивать, какая информация об этом лице находится в распоряжении правительственных ведомств. Установление подобного правила в Российской Федерации могло бы создать условия для эффективной реализации положений ч. 2 ст. 24 Конституции РФ.

Анализ национального законодательства Российской Федерации, регулирующего доступ к информации о деятельности органов власти, показал, что действующие в России с 1995 года федеральные и региональные законы содержат нормы, закрепляющие право любых заинтересованных лиц на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В настоящее время свободный доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления основывается на положениях Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁶ и Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁷.

Принципами правового регулирования отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, являются принцип открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также принцип свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами – п. 3 ст. 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Граждане и организации вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами – ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств, за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну – п. 3 ч. 4 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения – ч. 5 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- 1) *обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения...;*
- 2) *запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;*
- 3) *принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;*
- 4) *дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов...;*

- ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Вместе с тем, несмотря на провозглашение права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в настоящее время не существует федерального закона, определяющего механизм реализации этого права. Нормы указанных федеральных законов, регулирующие право на доступ к такой информации, в определенной степени носят декларативный характер. Отсутствие достаточной системности в правовом регулировании этой сферы создает препятствия для реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» позволит снять эти проблемы.

Законодательство, регулирующее вопросы ограничения доступа к информации о деятельности органов власти, имеет существенные недостатки.

Установленные действующим законодательством, весьма непрозрачные процедуры засекречивания конкретной информации на практике позволяют оставлять в тени государственной тайны целые массивы общественно значимой информации.

В частности, Закон РФ «О государственной тайне»⁸ имеет несколько существенных недостатков. Первый и самый серьезный недостаток – государственная тайна в ее сегодняшнем правовом понимании носит все признаки ведомственной тайны. Закрепление в действующем законодательстве возможности для большинства ведомств издавать свои секретные перечни сведений, подлежащих засекречиванию, привело к тому, что в одном ведомстве считается открытой та информация, которая считается секретной в другом. Действующий закон не определил условия для формирования единого перечня сведений, подлежащих засекречиванию, распространяющегося на все ведомства в Российской Федерации.

Вторым недостатком Закона РФ «О государственной тайне» является то обстоятельство, что в нарушение положений ч. 3 ст. 15 Конституции РФ⁹ этим законом предусматривается возможность издания и применения неопубликованных ведомственных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан. Абсолютное большинство приказов, утверждающих развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию, издаются под тем или иным грифом секретности и официально не публикуются. Вследствие этого, в настоящее время граждане лишены возможности дать правовую оценку той или иной информации с точки зрения ее отнесения к государственной тайне.

Решению проблем правового регулирования в области государственной тайны могло бы способствовать радикальное реформирование законодательства в этой сфере. Представляется, что преобразование действующей трехуровневой системы перечней (Федеральный закон – Указ Президента РФ – ведомственный акт, утверждающий перечень сведений, подлежащих засекречиванию) в двухуровневую (Федеральный закон – Указ Президента РФ, утверждающий перечень сведений, подлежащих засекречиванию) устранило бы многие недостатки действующего законодательства. Это помогло бы избавиться от ведомственного подхода в вопросах отнесения тех или иных сведений к государственной тайне, а также сделало бы законодательство в этой сфере более прозрачным и понятным как для правоприменителей, так и для граждан.

⁶ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 31 (ч. 1), 31.07.2006, ст. 3448

⁷ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 19, 08.05.2006, ст. 2060

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации № 41, 13.10.1997, ст. 4673

⁹ Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

На практике встречаются случаи, когда ограничения на доступ к информации в нарушение Конституции РФ и федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливаются подзаконными актами. Одним из ярких тому примеров является Постановление Правительства РФ № 1233 от 3 ноября 1994 года «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти»¹⁰.

Согласно п. 1.2. Постановления, *к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью*. Поскольку критерием отнесения тех или иных сведений к категории служебной информации ограниченного распространения является не конкретные объективные факторы, а субъективная категория – «*служебная необходимость*», возникает повод для принятия произвольных правоприменительных решений. Это позволяет сделать вывод о том, что формулировка Постановления обесценивает существо конституционного права граждан на доступ к информации, поскольку ставит его реализацию в зависимость от неограниченного усмотрения должностных лиц. Неконкретность правовой нормы нарушает конституционный принцип о равенстве всех перед законом (ст. 19 Конституции РФ), поскольку создает предпосылки для различных, порой противоположных друг другу правоприменительных решений по одному и тому же вопросу.

Так, например, само Постановление в момент его издания в 1994 году было отнесено к служебной информации ограниченного распространения и вышло с пометкой «для служебного пользования», т.е. отнесено к категории информации с ограниченным доступом. Спустя более 10 лет после издания Постановления оно было официально опубликовано в полном объеме без каких-либо изъятий. Какие же сведения, содержащиеся в его тексте, послужили поводом для присвоения всему документу пометки «для служебного пользования», так и осталось неясным.

Наличие такой категории, как «служебная тайна» в ее сегодняшнем понимании, представляется чрезмерным, поскольку относящиеся к этой категории сведения могут полностью перекрываться понятием «государственная тайна». Сами органы власти не могут провести четкую границу между государственной и служебной тайной.

Вместе с тем при определенных обстоятельствах органы власти становятся обладателями информации, которая хотя и не является государственной тайной, но ее конфиденциальность должна быть обеспечена в соответствии с федеральными законами в интересах иных лиц.

Например, тайна усыновления не является государственной тайной, но усыновители вправе рассчитывать на то, что органы власти (в частности, органы ЗАГС), которые могут владеть указанной информацией на законных основаниях, обеспечат ограничение доступа посторонних лиц к такой информации. Таким образом, существует целый массив не являющейся государственной тайной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой должен быть ограничен **в интересах иных лиц**.

В связи с этим предлагается пересмотреть отношение к понятию служебной тайны и определить ее как не относящуюся к государственной тайне, полученную государственным органом или органом местного самоуправления информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц. При таком понимании служебной тайны к ней будут относиться все иные (кроме государственной тайны) виды информации ограниченного доступа, находящиеся в обладании государственного органа или органа местного самоуправления.

При принятии предложенного подхода имеет смысл разработать единый федеральный закон, регулирующий вопросы обращения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа (государственной и служебной тайне). В этом законе, в частности, должны быть установлены критерии отнесения определенных

сведений к категории государственной тайны, должно быть дано определение категории служебной тайны, а также определены единые для государственной и служебной тайны процедуры обращения с информацией, подпадающей под эти категории. При этом принятие специального Федерального закона «О служебной тайне» не требуется, поскольку отношения в этой сфере будут регулироваться федеральными законами, которые устанавливают конфиденциальность определенных видов информации (например, Федеральный закон «О коммерческой тайне», Семейный кодекс Российской Федерации и т.д.).

Таким образом, законодательство Российской Федерации об ограничении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления имеет множество недостатков, часть которых носит концептуальный характер. Ряд положений законодательства вступает в противоречие с конституционными нормами. Устранению указанных недостатков законодательства будет способствовать принятие новых и изменение действующих нормативных правовых актов с учетом отмеченных в настоящем исследовании обстоятельств.

В сфере правового регулирования доступа к экологической и правовой информации также выявлены юридические проблемы, противоречия и коллизии.

Несмотря на имеющийся в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Законе РФ «О государственной тайне» запрет на ограничение доступа к информации о состоянии окружающей среды, Федеральный закон «О гидрометеорологической службе»¹¹ предусматривает возможность ограничения доступа к такой информации.

Государственные органы являются обладателями большого объема экологической информации, аккумулируемой в различных государственных информационных системах. Национальное российское законодательство хотя и использует, но не раскрывает такие понятия, как «экологическая информация», «сведения о состоянии экологии», «информация о состоянии окружающей среды». При определении этих понятий можно ориентироваться на нормы международного законодательства, в частности на положения Модельного закона «О доступе к экологической информации»¹², а также Конвенции «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (в рамках ООН, совершена в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года)¹³.

Согласно ч. 1 ст. 3 Модельного закона, *экологическая информация – любая информация о состоянии вод, атмосферы, почвы, живых организмов и экосистем и их изменениях, о деятельности, факторах и мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на них, а также о запланированной или осуществляемой деятельности по использованию природных ресурсов и последствиях этого для окружающей среды, включая данные, необходимые для оценки этих последствий для окружающей среды и населения, а кроме того – о мерах, направленных на охрану и рациональное использование окружающей среды. Экологическая информация может быть выражена в любых объективированных формах*.

Согласно п. 3 ст. 2 Орхусской Конвенции, под экологической информацией понимается любая информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействия между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте «а» выше, и анализ затрат и результатов и другой экономической анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, № 30 (ч. II), 25.07.2005, ст. 3165.

¹¹ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 30, 27.07.1998, ст. 3609.

¹² <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200017&nd=901914300>

¹³ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200017&nd=901892864>

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте «b».

Вместе с тем, некоторые положения указанных международных актов в большей мере ограничивают право граждан на доступ к экологической информации, чем нормы действующего национального законодательства России. В частности, статья 9 Модельного закона перечисляет целый ряд оснований, по которым государство может отказать в предоставлении экологической информации. В частности, государство вправе отказать в предоставлении экологической информации, когда запрос на получение экологической информации сформулирован в слишком общем виде либо в откровенно obstructивной или провокационной форме.

Несомненно, что столь размытое основание может служить поводом к отказу в предоставлении информации.

Некоторые положения Орхусской Конвенции также допускают ограничение доступа к экологической информации в большей мере, чем это предусмотрено российским национальным законодательством. Так, согласно пункту 4 статьи 4 Конвенции, в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

- a) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;*
- b) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;*
- c) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;*
- d) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию;*
- e) права интеллектуальной собственности;*
- f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;*
- g) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала;*
- h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например, места размножения редких видов.*

Между тем национальное российское законодательство не относит указанные выше обстоятельства к числу оснований для ограничения доступа к экологической информации. Наоборот, в соответствии с действующим законодательством доступ к экологической информации вовсе не может быть ограничен.

Существенным препятствием на пути поиска и получения экологической информации сегодня выступает необходимость лицензирования деятельности по мониторингу состояния окружающей среды и ее загрязнения. Эти требования установлены Федеральным законом «О лицензировании отдельных

видов деятельности»¹⁴, ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», а также Постановлением Правительства РФ № 497 от 13 августа 2006 года, которым утверждено Положение о лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях¹⁵. Согласно этому Положению, лицензированию подлежит следующая деятельность:

- a) определение метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических, агрометеорологических характеристик окружающей природной среды;*
- б) определение уровня загрязнения (включая радиоактивное) окружающей природной среды (атмосферного воздуха, почв, поверхностных вод и морской среды, в том числе по гидробиологическим показателям);*
- в) подготовку и предоставление потребителям прогностической, аналитической и расчетной информации о состоянии окружающей природной среды, о ее загрязнении (включая радиоактивное);*
- г) формирование и ведение банков данных в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях.*

Как видно, этот перечень практически исчерпывающе приводит виды деятельности как природоохранных и экологических организаций, так и индивидуальных исследователей, проводящих изучение тех или иных экологических проблем. Таким образом, значительный комплекс мероприятий по поиску, получению, обработке и распространению экологической информации в настоящее время находится под государственным лицензионным контролем. Такое положение дел может негативно сказаться на гарантиях конституционного права граждан на доступ к экологической информации и требует исправления путем принятия соответствующих поправок в действующее законодательство о лицензировании. Деятельность по сбору и использованию экологической информации должна быть исключена из перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, поскольку это создает несправедливый ценз для пользователей такой информации.

Анализ юридических аспектов доступа к правовой информации показал, что существенным препятствием для реализации этого права граждан являются положения пунктов 8, 10 и 12 (часть 2) Указа Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹⁶, в той части, в которой они допускают возможность издания и применения не подлежащих официальному опубликованию нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Указанные положения противоречат требованиям ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, п. 1 ч. 4 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», согласно которой не может быть ограничен доступ к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления. Таким образом, указанные положения нарушают право граждан на свободный доступ к правовой информации.

Предлагается внести в Указ Президента РФ соответствующие изменения, устранив его противоречие требованиям Конституции РФ и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

¹⁴ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 33, 13.08.2001, ст. 3430.

¹⁵ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 34, 21.08.2006, ст. 3685.

¹⁶ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 22, 1996, ст.2663.

Итак, результаты анализа законодательства о доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления свидетельствуют о необходимости принятия специального федерального закона, регулирующего общественные отношения в этой сфере.

Разработка проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» началась в Министерстве по экономическому развитию и торговле Российской Федерации еще в 2002 году. На необходимость принятия подобного закона неоднократно указывал второй Президент РФ В.В. Путин, в частности – в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 25 апреля 2005 года¹⁷. Необходимость принятия такого закона не раз подчеркивалась и во многих публикациях ведущих специалистов в области информационного законодательства¹⁸. Однако, несмотря на то, что проект этого закона был «в основном» одобрен на заседании Правительства РФ 23 июня 2005 года, потребовалось еще более полутора лет, чтобы он «дошел» до Государственной Думы. Законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении 18 апреля 2007 года, после чего его дальнейшее рассмотрение было приостановлено.

Медлительность в процессе принятия этого законопроекта можно объяснить чувствительностью сферы правового регулирования как для отдельных, наиболее закрытых государственных органов, так и для всего государственного аппарата, пока еще далекого от прозрачности.

Законопроект призван урегулировать отношения по обеспечению граждан информацией о деятельности органов власти всех ветвей и уровней. Основными целями законопроекта являются обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества государственных органов и органов местного самоуправления. Законопроектом предусмотрена **презумпция открытости** информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением информации, отнесенной в установленном федеральными законами порядке к государственной тайне или к служебной тайне. Законопроект устанавливает механизм реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также определяет условия для привлечения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления к ответственности за нарушение права граждан и организаций на доступ к информации.

К недостаткам упомянутого законопроекта можно отнести не вполне корректную формулировку понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В связи с этим предлагается изменить определение, раскрыв его в соответствии с формулировкой, предложенной в настоящем исследовании. Следует отметить и другие недостатки законопроекта. Так, вместо того, чтобы закрепить, какие сведения **должны быть** размещены на официальных сайтах органов власти, законопроект закрепляет перечень сведений, которые **могут быть** там размещены. Беспомощный характер этой нормы лишает законопроект ожидаемой от него эффективности в части определения обязанности органов власти распространять определенные категории информации о своей деятельности посредством их размещения в сети Интернет.

Вместе с тем указанные недостатки законопроекта носят устранимый характер и могут быть исправлены в ходе его дальнейшего рассмотрения в Государственной Думе. Кроме того, следует отметить, что социальный эффект, который может быть достигнут после принятия данного законопроекта, намного важнее, чем отдельные его недостатки.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться в двух формах (предоставление и распространение), а также шестью способами:

- 1) обнародование (опубликование) информации;
- 2) размещение информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- 3) размещение информации в общественно доступных местах;
- 4) ознакомление пользователей с документами;
- 5) присутствие граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов;
- 6) предоставление информации по запросу.

Первые три, а также пятый способы относятся к форме распространения информации, а четвертый и шестой способы – к форме предоставления информации.

В настоящее время органы власти недостаточно эффективно используют такой способ распространения информации о своей деятельности, как ее размещение в общедоступных местах. В большинстве случаев этот способ сводится к организации информационных стендов, которые размещаются непосредственно в помещениях органов власти. Между тем потенциал данного способа не исчерпывается лишь информационными стендами и досками объявлений. К общественно доступным местам, посредством которых можно было бы эффективно распространять информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относятся:

- 1) отделения Сбербанка России;
- 2) отделения почтовой связи ФГУП «Почта России»;
- 3) библиотеки;
- 4) отделения (отделы) внутренних дел и участковые милиционеры;
- 5) государственные юридические бюро по оказанию бесплатной юридической помощи;
- 6) канцелярии судебных участков мировых судей;
- 7) государственные учебные заведения (школы, гимназии, колледжи, институты, университеты);
- 8) государственные учреждения здравоохранения (поликлиники и больницы).

Указанные типы учреждений имеют самую развитую сеть в регионах, являются самыми доступными местами для населения, некоторые из них работают круглосуточно.

Дабы упростить и унифицировать доступ к самой востребованной информации (нормативные правовые акты, бланки заявлений, образцы квитанций об оплате государственной пошлины), необходимо использовать возможности сети Интернет.

Размещение такой информации на соответствующих официальных сайтах позволило бы создать на базе каждого из вышеупомянутых учреждений пункт общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может существенно улучшиться при размещении такой информации на официальных сайтах соответствующих органов власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в общественно доступных местах. Упомянутые способы, наряду с традиционным предоставлением информации по запросу, являются

¹⁷ См. Российская газета, № 86, 26.04.2005.

¹⁸ См. например: Волчинская Е.К. Проблемы законодательного регулирования доступа к информации // Административная реформа в России. М., 2006 г.; Бачило И.Л. Каким быть Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и защите информации»? // Информационное право, № 1 (4), 2006 г.; Терещенко Л. Право на доступ к информации в системе российского права // Российский и зарубежный опыт правового

самыми эффективными средствами реализации права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов.

На практике граждане, пытающиеся реализовать свое право на доступ к информации о деятельности органов власти, сталкиваются с множеством проблем.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации любая информация о деятельности органов власти, не являющаяся государственной или служебной тайной, должна быть доступна для любых заинтересованных лиц. Между тем правоприменительная практика свидетельствует о том, что органы власти ограничивают доступ не только к той информации, которая относится к государственной или служебной тайне.

Весьма распространенной причиной отказов органов власти в предоставлении гражданам информации о своей деятельности является ссылка на то, что граждане имеют право только на ту информацию, которая непосредственно затрагивает их права и свободы.

Таким образом, правоприменители ограничивают сферу права на доступ только той информацией, которая непосредственно затрагивает права и свободы субъектов. К такому пониманию правоприменителей приводят положения ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, а также развивающие эту конституционную норму положения ч. 2 и 3 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Однако такое толкование законодательства представляется некорректным. Системное толкование положений ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 1, 2 и 3 ст. 3, ч. 2 ст. 5, ч. 1 п. 3 ч. 4 и ч. 5 ст. 8, ч. 1, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дает основания утверждать, что каждый имеет право на доступ не только к той информации, которая непосредственно затрагивает его права и свободы, но и к другой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, если запрашиваемая информация не отнесена федеральным законом к государственной или служебной тайне.

Другим препятствием на пути доступа к информации о деятельности органов власти является установление платы.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ *любое ограничение прав и свобод человека и гражданина должно быть определено в федеральном законе*. Очевидно, что установление платы за доступ к информации является одной из форм ограничения этого права.

Согласно ч. 9 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» взимание платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами. Таким образом, федеральный закон должен определять не только наименование (категорию) платных сведений, но и другие условия, в том числе размер платы за доступ к этим ресурсам.

Кроме того, необходимо учитывать, что согласно ч. 8 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», *на бесплатной основе должна предоставляться следующая информация:*

- 1) *о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;*
- 2) *затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица;*
- 3) *иная установленная законом информация.*

В настоящее время в подавляющем большинстве случаев плата за доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определена ненадлежащим образом:

1. с пороком формы (плата установлена подзаконным нормативным правовым актом);
2. с пороком содержания (федеральным законом определены только случаи или только условия установления платы).

При определении размера платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления указанными органами должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства (статья 19 Конституции РФ) и принцип соразмерности ограничений прав и свобод граждан социально значимым интересам и целям, закрепленным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ (*защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства*). На практике органы власти часто пренебрегают этими принципами. Например, пунктом 24 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и предоставления содержащихся в нем сведений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 года № 438¹⁹, *плата за годовой удаленный online-доступ к сведениям из реестра установлена в размере 150.000 (ста пятидесяти тысяч) рублей*. Обозначенная сумма явно превосходит пределы разумности и соразмерности затратам, необходимым для обеспечения такого доступа. Предоставление удаленного online-доступа к сведениям из реестра, размещенным в сети Интернет, требует намного меньше затрат, чем предоставление этих же сведений в бумажном виде. Внедрение информационно-телекоммуникационных технологий должно не усложнять процесс взаимодействия граждан с органами власти, а упрощать его и делать государственные услуги доступнее и дешевле для граждан. В случае с ЕГРЮЛ получился прямо противоположный эффект. Таким образом, обоснование размера платы за предоставление удаленного online-доступа к ресурсам ЕГРЮЛ с юридической точки зрения вызывает сомнение.

До вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должна взиматься только в тех случаях и на тех условиях, которые определены федеральными законами. При определении таких случаев в подзаконных актах, взимание платы за предоставление доступа к подобной информации должно рассматриваться как незаконное. При этом, в случае, если информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления размещена в информационно-телекоммуникационных сетях, в частности – на официальном сайте органа власти в сети Интернет, то она также должна предоставляться на бесплатной основе.

В определенных законодательством случаях доступ заинтересованных лиц к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должен обеспечиваться посредством ее размещения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и предоставления для пользователей удаленного доступа к этой информации (online доступ). Между тем на практике часто встречаются случаи, когда органы власти игнорируют свою обязанность предоставлять online доступ к информации о своей деятельности.

Этот тезис может быть проиллюстрирован примерами судебной практики, в которой принимали участие юристы Института Развития Свободы Информации.

Решением Дзержинского федерального суда Центрального района Санкт-Петербурга от 18 октября 2005 года²⁰ было удовлетворено заявление гражданина. Этим решением суд обязал Федеральную службу охраны РФ в срок до 1 января 2006 года создать и разместить в сети Интернет информацию о своей деятельности согласно Перечню сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования, утвержденному Постановлением Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 года «Об обеспечении доступа

¹⁹ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 26, 01.07.2002, ст. 2585.

²⁰ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200007&page=11&nd=458200254>

²¹ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 7, 17.02.2003, ст. 658.

к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»²¹. Шесть других федеральных органов исполнительной власти суд обязал привести содержание размещенной в сети Интернет информации о своей деятельности в соответствии с тем же Перечнем и в тот же срок.

Решение суда по этому делу стало уникальным прецедентом и определенным стимулом для повышения качества содержания официальных сайтов всех органов власти. Исполнение данного решения позволило сделать информацию о деятельности органов власти более доступной для граждан.

Другим примером проблем, связанных с неисполнением требования обеспечить доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления посредством ее размещения в сети Интернет, является ситуация с доступностью национальных стандартов и других документов из Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, который ведется Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулированием).

Согласно ч. 1 ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании»²², в настоящее время национальные стандарты являются обязательными для их соблюдения в той части, в которой они определяют требования качества и безопасности продукции и услуг.

В соответствии с п. 1 ст. 43 Федерального закона «О техническом регулировании», национальные стандарты, а также информация об их разработке должны быть доступны заинтересованным лицам. Обязанность Ростехрегулирования по обеспечению свободного доступа к текстам национальных стандартов на своем официальном сайте в сети Интернет установлена целым рядом Постановлений Правительства РФ²³.

Вместо того, чтобы обеспечить гражданам и организациям свободный доступ к текстам национальных стандартов, Ростехрегулирование посредством подведомственных организаций осуществляет их предоставление на платной основе.

Решением Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 20 февраля 2006 года²⁴, а также Определением судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 8 июня 2006 года²⁵ созданная Ростехрегулированием практика была признана незаконным бездействием. На Ростехрегулирование была возложена обязанность обеспечить официальное опубликование национальных стандартов текстов национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации на своем официальном сайте в сети Интернет.

По состоянию на сентябрь 2008 года на официальном сайте Ростехрегулирования размещены тексты большей части национальных стандартов. Вместе с тем ведомством создан целый ряд искусственных препятствий, существенным образом затрудняющих доступ заинтересованных лиц к текстам национальных стандартов. Так, значительная часть национальных стандартов размещена на странице, на которую невозможно попасть с других страниц сайта путем перехода по соответствующим гипер-ссылкам; тексты национальных стандартов публикуются в виде графических файлов в специальном формате, что делает контекстный поиск по тексту стандарта с помощью традиционных поисковых средств сети Интернет (Яндекс, Google и т.п.) невозможным для пользователей. Формат размещенных национальных стандартов таков, что какая-либо работа с ними и их использование практически невозможны. Ростехрегулирование отказалось от использования менее затратной формы размещения национальных стандартов, которая бы обеспечивала удобство для пользователей в поиске необходимых национальных стандартов и работе с ними.

Графические файлы с текстами стандартов размещены таким образом, чтобы рядовые пользователи без специальных познаний в сфере компьютерных технологий не могли сохранить тексты стандартов на своем компьютере или распечатать их на принтере. Тем самым пользователи имеют единственную возможность изучить текст национального стандарта – прочитать его с экрана своего компьютера.

Кроме того, национальные стандарты публикуются не целиком, а постранично. Пользователям приходится загружать каждую страницу документа, что существенно затрудняет процесс ознакомления с ними.

В числе других проблем доступа к информации о деятельности органов власти следует отметить следующие: делегирование государственными органами ведения государственных информационных ресурсов иным организациям; отсутствие нормативных правовых актов, регулирующих процедуры создания, ведения и обеспечения доступа к конкретным государственным информационным системам и ресурсам; также дифференцированный доступ к ресурсам, находящимся в «единых» государственных информационных системах.

В настоящее время в Российской Федерации отмечается активное использование органами власти информационных технологий в своей деятельности. Информационные технологии могут эффективно служить целям обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Правовой основой использования органами власти информационных технологий в настоящее время являются:

Постановление Правительства РФ № 65 от 28 января 2002 года «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»²⁶;

Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 года № 1244-р «Об одобрении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года»²⁷;

Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах»²⁸;

Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 года № 1024-р «Об одобрении Концепции региональной информатизации до 2010 года»²⁹;

Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 года № 632-р «Об одобрении Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»³⁰.

Реализация концепции «Электронного правительства» призвана не только решить проблему доступа граждан к информации о деятельности органов власти, но и поднять уровень эффективности самой власти, сделать процедуру принятия государственных решений прозрачной для общества, а также повысить социальную ответственность чиновников.

Мониторинг содержания официальных сайтов органов власти позволяет определять уровень их открытости/закрытости и общедоступности информации об их деятельности.

Подобное исследование в отношении официальных сайтов федеральных и региональных органов власти ежегодно проводится Институтом Развития Свободы Информации.

Данные мониторинга 2007 года показали, что рассчитанный по нашей методике показатель информационной открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти составляет 26,85%, что лишь на 3,28% выше аналогичного показателя по предыдущему году. Данный темп увеличения уровня открытости является, безусловно, недостаточным и ставит под сомнение эффективность мер, предпринимаемых органами власти³¹.

Использование современных информационных технологий в деятельности органов власти предоставляет им существенные возможности для обеспечения общедоступности информации о своей деятельности.

Технические возможности сети Интернет сделали официальные сайты самым эффективным средством реализации взаимодействия органов власти с населением, оптимальным, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и доведения официальной точки зрения государства до сведения общественности. Ведение органами власти своих официальных сайтов призвано обеспечить гражданам и организациям, независимо от мест проживания и расположения, равный доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

²² См. Собрание законодательства Российской Федерации (часть I), № 52, 30.12.2002, ст. 5140.

²³ Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2003 года № 594 « Об утверждении Положения об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 39, 29.09.2003, ст. 3773. Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 года № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденным» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 25, 21.06.2004, ст. 2575.

²⁴ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200055&page=1&nd=458201493>

²⁵ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200055&page=1&nd=458201859>

²⁶ См. Собрание законодательства Российской Федерации № 5, 04.02.2002, ст. 531.

²⁷ См. Российская газета, № 220, 07.10.2004.

²⁸ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 46, 14.11.2005, ст. 4720.

²⁹ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 30, 24.07.2006, ст. 3419.

³⁰ См. Собрание законодательства Российской Федерации, № 20, 19.05.2008, ст. 2372.

³¹ <http://www.svobodainfo.org/info/page/rus?tid=633200175>

До недавнего времени информирование населения органов власти носило ограниченный и нерегулярный характер. Граждане могли узнавать о деятельности органов власти, в том числе о принимаемых нормативных правовых актах, только из средств массовой информации. Но возможность ознакомления с интересующей информацией из первоисточника, как правило, была доступна не каждому.

Внедрение в деятельность органов власти информационных технологий, создание и ведение ими своих официальных сайтов позволило найти решение важной проблемы обеспечения **общедоступности** информации об их деятельности.

Стала очевидна необходимость «выхода» государственных органов и органов местного самоуправления в Интернет посредством создания и ведения своих официальных сайтов, доступных каждому пользователю сети Интернет 24 часа в сутки 7 дней в неделю.

Непрерывно увеличивается Интернет-аудитория, охватывая все новые и новые слои населения, что делает официальный сайт самым эффективным средством распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления среди неограниченного круга лиц.

Наличие у государственных органов и органов местного самоуправления полноценных официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. Зная официальную точку зрения власти, ее можно анализировать, сравнивать с другой информацией, подвергать сомнению и критике. Органы власти, которые обязаны рассказывать о своей деятельности в режиме он-лайн, вынуждены становиться более ответственными по отношению к исполнению своих функций и обязанностей.

Вследствие этого обеспечение общедоступности информации о деятельности органов власти, посредством ее размещения в сети Интернет, позволяет повысить уровень социальной защищенности граждан, а также придать бизнесу большую степень стабильности. Вместе с тем, по содержанию официальных сайтов органов власти можно судить об уровне открытости-закрытости власти, мере доступности для граждан информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, прозрачности управленческих решений и процедур, а также предрасположенности того или иного ведомства к коррупции.

В настоящее время практически все федеральные и региональные органы государственной власти имеют свои официальные сайты. У большинства из них ведение сайтов регулируется своими нормативными правовыми актами.

Вместе с тем ни на федеральном, ни на региональном уровнях нормативно не определены технологические, программные, лингвистические, организационные и правовые требования, предъявляемые к официальным сайтам государственных органов и органов местного самоуправления, что является несомненным недостатком действующего регулирования.

В числе мер по обеспечению общедоступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предлагается нормативно определить правовые, технологические, программные, лингвистические и организационные требования, предъявляемые к официальным сайтам. Одним из таких требований является установление формы (формата) информации, подлежащей размещению на официальных сайтах, а также сроков ее размещения.

Требования для официальных сайтов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти были разработаны юристами Института Развития Свободы Информации. С проектом соответствующего Постановления Правительства РФ можно ознакомиться на сайте Института www.svobodainfo.org.

Глава II. Социальная практика реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации

2.1. Описание методики социологических исследований

Социологический анализ реализации права на доступ к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации проведен на основе трех исследований, логически связанных друг с другом.

Во-первых, изучались экспертные мнения тех, кто в силу своей профессиональной деятельности регулярно обращается за информацией в органы власти. Такие эксперты были определены в исследовании как *профессиональные пользователи права на доступ к информации*. Целью исследования являлось понимание и описание проблем, возникающих в процессе реализации права на доступ к информации в российском социальном и культурном контексте, через выявление и объяснение формальных и неформальных практик доступа к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации³².

Во-вторых, изучалось мнение «простых» граждан, для чего был осуществлен репрезентативный общероссийский опрос³³. Целью исследования являлось выявление и описание основных характеристик реализации населением Российской Федерации права на доступ к информации о деятельности органов власти.

В-третьих, изучались экспертные мнения сотрудников органов власти, в чью компетенцию входит распространение и предоставление информации о деятельности органов власти³⁴. Целью этого исследования было описание и объяснение проблем, возникающих при процедурах обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов власти, с позиции компетентных в этих вопросах должностных лиц.

Исследования оценок профессиональных пользователей права на доступ к информации и оценок чиновников опирались на качественную методологию. Эти исследования были осуществлены методом полуструктурированного интервью, представляющего собой непосредственное общение интервьюера и информанта на определенную, заданную тему согласно разработанному инструментарию³⁵. Интервью с каждой категорией информантов во всех регионах проводились по стандартному, то есть одинаковому гайду, что позволило получить сопоставимые и дополняющие друг друга данные.

Интервью с профессиональными пользователями права на доступ к информации проводились в разнотипных от столицы населенных пунктах трех типов: мегаполис, региональный центр, районный центр. Всего было проведено 60 интервью, по 20 в каждом из типов населенных пунктов. В качестве мегаполиса был выбран Санкт-Петербург, где было проведено 20 интервью. 20 интервью было проведено в региональных центрах: 10 – в Иркутске, по 5 – в Ульяновске и Самаре. Районные центры представлены Братском (Иркутская область) – 10 интервью, Тольятти (Самарская область) – 7 интервью, Безенчук (Самарская область) – 2 интервью, Похвистнево (Самарская область) – 1 интервью. Для интервью отбирались исключительно профессиональные пользователи права на доступ к информации, т.е. лица, которые в силу своих профессиональных обязанностей достаточно часто испытывают необходимость в доступе к информации о деятельности органов власти, имеющие знания и практический опыт в этой сфере. В качестве информантов выступили журналисты, юристы, социологи, историки, статистики, экологи, экономисты. Среди них в равных долях были представлены как специалисты, которые не сотрудничают с НКО, так и специалисты, которые активно сотрудничают с НКО либо непосредственно работают в некоммерческих организациях социальной направленности (правозащитных, экологических, благотворительных и т.п.)

³² Более подробную информацию о результатах исследования смотрите в «Отчете по результатам анализа интервью с профессиональными пользователями права на доступ к информации о деятельности органов власти в Санкт-Петербурге, Иркутской, Ульяновской и Самарской области» на сайте Института Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org.

³³ Более подробную информацию о результатах исследования смотрите в «Отчете по результатам репрезентативного общероссийского опроса» на сайте Института Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org.

³⁴ Более подробную информацию о результатах исследования смотрите в «Отчете по результатам анализа интервью с сотрудниками органов власти в Санкт-Петербурге» на сайте Института Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org.

³⁵ Инструментарий интервью (гайды) полностью приведены в Приложениях соответствующих отчетов

Интервью с чиновниками проводились в разноудаленных от столицы населенных пунктах. Такое разнообразие позволило получить наиболее полное представление о российской практике. Всего было проведено 27 интервью. В органах власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области было проведено 7 интервью. По 10 интервью было проведено в органах власти, расположенных на территориях Иркутской и Самарской областей. Для интервью отбирались сотрудники органов власти, компетентные в вопросах информационной политики ведомства и практики распространения и предоставления информации гражданам. Информантами выступали сотрудники органов власти двух типов компетенции – ответственные за работу с обращениями граждан и ответственные за распространение информации ведомства:

1. Специалисты руководящего звена (начальники и их заместители) подразделения, ответственного за централизованную работу с обращениями граждан, в том числе за предоставление информации по их запросам. Варианты названий подобных структур: «Управление по обращениям и жалобам», «Отдел по работе с населением ... области» и пр.
2. Специалисты руководящего звена (начальники и их заместители) подразделения, ответственного за информационную политику и за распространение информации ведомства. Варианты названий подобных структур: «Комитет по печати и взаимодействию со средствами массовой информации», «Управление по информации и общественным связям» «Комитет по информационной политике». В некоторых ведомствах функции определения и реализации информационной политики входят в круг полномочий пресс-службы – в таких случаях там интервьюировался чиновник, компетентный в интересующих нас вопросах.

Ведомства отбирались с учетом предварительных данных опроса населения. В первую очередь отбирались те органы власти, информация о деятельности которых наиболее востребована гражданами и по которым отмечается нехватка информации:

- 1) региональная исполнительная власть (Администрация или Правительство региона);
- 2) региональная законодательная власть (Дума, Законодательное собрание и т.п.);
- 3) исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований;
- 4) представительные органы муниципальных образований;
- 5) пенсионный фонд;
- 6) органы социальной защиты;
- 7) органы внутренних дел;
- 8) ГИБДД.

Исполнители брали интервью и в других социально значимых ведомствах, например, в прокуратуре, в комиссии по правам человека и проч. В качестве информантов отбирались те лица, которые имели опыт работы в своей профессиональной сфере не менее пяти лет. Подбор информантов осуществлялся вне зависимости от их пола, возраста и национальности.

Все аналитические выкладки проиллюстрированы цитатами из интервью, которые выделены знаком кавычек и отличным от аналитического текста более мелким шрифтом. В скобках после каждой цитаты указаны общие сведения об информанте и номер интервью. В тексте использованы условные обозначения, необходимые для удобного представления цитат из прямой речи информантов. Знак [] включает подразумеваемые, но упускаемые в данном предложении слова, которые ясны из контекста сказанного; знак { ... } замещает изъятые для краткости речевые обороты, не влияющие на смысл. В некоторых случаях необходимым оказывалось приведение не только ответов информанта, но и вопросов интервьюера.

Опрос населения был проведен в марте 2008 года на территории Российской Федерации. Метод исследования – анкетный опрос по месту жительства, предполагающий индивидуальное общение интервьюера с респондентом по разработанной анкете. Анкета содержала 40 вопросов закрытого и открытого типа, использовались вспомогательные карточки³⁶.

Опрос проведен в 15 регионах и 41 населенном пункте РФ, объем выборки – 1500 чел. Схема реализации выборочной совокупности обеспечивала многоступенчатую стратифицированную территориальную квотную выборку респондентов. Выборка респондентов репрезентирует взрослое (старше 18 лет) население Российской Федерации по полу, возрасту и типу населенного пункта, в котором проживает респондент. Также репрезентированы отдельные федеральные округа РФ.

По результатам каждого из трех исследований был написан отчет с описанием методики, всех полученных результатов и приведением инструментария. Все полные версии отчетов размещены на сайте Института Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org.

2.2. Результаты интервью с профессиональными пользователями права³⁷

С точки зрения граждан, включая профессиональных пользователей, «открытость информации о деятельности органов власти» означает возможность пользователей получить интересующую их информацию из информационных ресурсов органов власти. По оценке профессиональных пользователей права, открытость информации существенно варьирует в зависимости от ее категории.

Открытость информации общего характера (контактная информация, сфера компетенции, структура органа власти и т.п.) оценивается информантами в общем положительно. Но само по себе наличие информации общего характера на официальном сайте органа власти не исключает случаев, когда она не соответствует меняющейся действительности, устареваает, то есть становится недостоверной. Также отмечается существенное ухудшение доступности информации общего характера по мере отдаления ведомства от высшего уровня иерархии федеральных органов власти (что коррелирует и с величиной населенного пункта).

«Например, нас интересует какая-нибудь информация по ГУВД маленького городка где-нибудь в Сибири. { ... } На сайте Министерства внутренних дел должны быть указаны все, которые существуют представительства министерства по городам и весям. Ну вот, может быть, они там действительно указаны, но половина ссылок или не работает вообще, или же высвечивается – что да, есть такой город, но там нет ни контактных данных никаких, ни телефона, ни адреса – ничего». (юрист, Санкт-Петербург, И. 13)

Открытость правовой информации обеспечивается исключительно коммерческими организациями, предоставляющими правовые базы данных – «Кодекс», «Гарант», «Консультант Плюс» и т.п. Между с тем платность таких баз для некоторых пользователей представляет существенную проблему. Без доступа к правовой базе данных самостоятельный поиск информации правового характера осложнен неудовлетворительной работой тех разделов официальных сайтов органов власти, на которых размещается законодательство («зависание», нелогичная организация сайта, неудобный поиск нормативных актов, несвоевременное обновление).

«... в Интернете существуют базы юридические и на сайте ЗакСа, и на сайте Смольного, но пользоваться ими практически невозможно». (журналист, Санкт-Петербург, И.3)

Пользователи сталкиваются с проблемами доступа к информации об общественных слушаниях: информация об их проведении обнаруживается в крайне короткие сроки до начала слушаний, а документы, подлежащие обсуждению, порой предоставляются только непосредственно при проведении мероприятия и в недостаточном количестве экземпляров.

³⁶ Инструментарий исследования (анкета и карточки) полностью приведен в Приложении №1 Отчета по результатам репрезентативного общероссийского опроса

³⁷ Более подробную информацию о результатах исследования смотрите в «Отчете по результатам анализа интервью с профессиональными пользователями права на доступ к информации о деятельности органов власти в Санкт-Петербурге, Иркутской, Ульяновской и Самарской области на сайте Института Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org.

Информация о конкурсах и тендерах обычно размещается на официальных сайтах, но не исключены ситуации, когда она размещается в таких местах, где ее никто не предполагает искать, либо размещается на короткое время, недостаточное для того, чтобы ее обнаружить, ознакомиться и воспользоваться.

«...бывает, что специально прячут [информацию о конкурсах]. Иногда, вот, мы следим за конкурсами, например, на разработку комплексных планов, стратегий развития. Иногда они оказываются в очень неожиданном месте: вот, Архангельск так его запрятал в какой-то там раздел хозяйственного обеспечения деятельности администрации. {...} То есть формально стараются закон соблюдать, но иногда прячут, чтобы сделать тендер так, как им хочется». (экономист, Санкт-Петербург, И.2)

Информация о состоянии окружающей среды (экологическая информация) непосредственно затрагивает интересы всех граждан. Такая информация должна быть в свободном доступе, но на практике информанты отмечают ее существенный дефицит.

«У нас огромное количество людей живет в санитарных защитных зонах предприятий, откуда они, по идее, должны быть расселены. И государство не хочет раскрывать эту информацию, потому что за этим последуют убытки очень большие». (эколог, Санкт-Петербург, И. 6)

Информанты указывают на ограничения доступа к информации о состоянии экономики. Органы власти с готовностью распространяют «парадную» информацию о своих начинаниях, однако это явно не отвечает потребностям людей.

«Информацию о состоянии экономики – бесполезно абсолютно [пытаться получить]. {...} До конца наверняка знать мы, в большинстве случаев, не можем, только если существуют какие-то очень личные отношения с представителями власти, которые располагают информацией совершенно иного характера. А так, в принципе, официальная информация в экономике для нас является закрытой». (журналист, Тольятти, Самарская область, И.32)

Деятельность некоммерческих организаций во многом зависит от информированности о действиях Росрегистрации. Пользователи подчеркивают недостаток предоставляемой информации в отдельных регионах.

«Много они должны – наша федеральная регистрационная служба, питерское управление по Санкт-Петербургу и Ленобласти. Они должны публиковать на своих сайтах, либо делать доступными хотя бы планы проверок некоммерческих организаций. Что делает Москва? Москва их каждый год публикует, наша Росрегистрация, и это доподлинно известно, не публикует, и даже таких планов нет. Они их не публикуют и говорят что «да, да там где-то у нас есть». И что получается? Назначается проверка некоммерческой организации, а срок 5 дней с момента вынесения решения ими до момента начала. А еще почта идет, может неделю идти. Короче, узнают об этом уже после того, как проверка уже началась. Нарушения – план проверок должен быть доступен хотя бы на сайте». (юрист, Санкт-Петербург, И.10)

Для удовлетворения своих информационных потребностей граждане обращаются в органы власти с запросом о предоставлении информации – устным или письменным. Подчас они получают отказ в предоставлении информации «за ее отсутствием», и нет никаких возможностей проверить это обоснование. В некоторых случаях, возможно, запрашиваемой информации действительно не существует.

«...деньги на добывание этой информации не выделяются длительное время в достаточном объеме, таким образом, информация государственными органами не собирается, а когда она собирается, то она не обрабатывается для предоставления публике и не предоставляется». (эколог, Санкт-Петербург, И.6)

Иногда сотрудники органов власти сами не знают, есть у них запрашиваемая информация или нет. Респонденты отмечают путаницу в организации информационных потоков внутри органов власти, плохую организацию и систематизацию информации. В других случаях, органы власти

ссылаются на отсутствие информации, хотя в действительности она у них заведомо имеется. Реальной причиной отказа является стремление ограничить возможности понимания и анализа ситуации, действий властей и их последствий.

Сплошь и рядом представители власти заинтересованы в том, чтобы уклониться от предоставления информации, от каких-либо комментариев. Информация о неприятных для власти инцидентах, конфликтных ситуациях не размещается в пресс-релизах, и получить ее с помощью запросов практически невозможно.

Информанты отмечают отсутствие каких-либо официальных бюрократических механизмов, позволяющих оспорить решение органа власти об отказе в предоставлении информации под предлогом государственной тайны. Тема остается табуированной, и переговоры или споры с органами власти оказываются бесперспективными.

«Мы часто делаем запросы в Министерство обороны. Вот, корпорация Росатом, вновь созданная, и, как правило, там бывает непредоставление ответов, связанное с государственной тайной. И вот здесь у нас не то, чтобы неурегулированность на законодательном уровне – у нас есть и закон о государственной тайне, и указы Президента, но вот не очень нам отвечают на наши запросы, ссылаясь на Закон о гостайне. Как правило, проверить что-либо мы не имеем никакой возможности, полномочий, поскольку гостайна – и все. Насколько это правомерно – неизвестно». (юрист, Санкт-Петербург, И.11)

Не менее проблематичным оказывается получение информации, отнесенной к категории «для служебного пользования». Предоставление информации в лучшем случае превращается в «ознакомление с информацией», пользователь не может ею воспользоваться для защиты своих прав. Гриф «информация для служебного пользования» делает невозможным ее опубликование и, что самое главное, затрудняет возможность оспорить содержание данного документа в суде.

«Я получила акт проверки [Росрегистрации], а после акта проекта по одному закону через 45 дней, а по подзаконному акту 30 дней я должна была получить решение по моему вопросу. {...} так вот этого решения я так и не увидела. Я написала письмо, это тоже как бы доступ к информации: «Прошу выдать. В соответствии с законодательством вы мне обязаны выдать». Они мне пишут, что: «у нас есть внутренний регламент и в этом регламенте не предусмотрено выдача вам такой информации». Так это не предусмотрено в вашем дурацком регламенте, который ко мне не имеет никакого отношения! Это их внутреннее дело – как там их служба работает по проверкам. Это не федеральный закон, ничего, у нас есть как бы федеральный закон о доступе к информации, идет нарушение как бы этих норм. Потому что я никак не могла узнать, и я узнала только через три месяца что какое по мне решение. У меня так и нет бумаги...» (юрист, Санкт-Петербург, И.10)

Конфиденциальность информации – еще одно основание для отказа в предоставлении информации. По оценке экспертов, при помощи «конфиденциальности» необоснованно закрыт слишком большой пласт общественно значимой информации. Даже высококвалифицированные исследователи, работающие в государственных учреждениях, практически не имеют доступа к первичной статистической информации об экономической деятельности предприятий и о состоянии преступности.

«Я думаю, все, что не угрожает жизни, здоровью человека как такового, как личности и не угрожает деятельности предприятия, его конкурентоспособности на рынке – я думаю, что вся эта информация является открытой. Недаром, скажем, вся бухгалтерская отчетность – баланс бухгалтерский, отчет о прибылях и убытках, – считается публичной информацией, открытой, которую предприятия многие успешные, особенно предприятия на Западе, стараются просто как рекламную информацию распространять. Входишь в фирму, а там везде лежит этот баланс, отчет о прибылях и убытках, «наши клиенты», «наши поставщики», «наши потребители», «мы работаем с теми-то, теми-то». У нас почему-то стараются и эту информацию – всеми признанную как открытую – сделать закрытой» (статистик, Санкт-Петербург, И.4)

Проблемой для пользователей являются не только отказы в предоставлении информации, но и плохая организация ее получения: людям трудно дозвониться и приходится отстаивать очереди в кабинеты органов власти.

«...если мы пользуемся таким способом, как звонки телефонные, то у нас зачастую в органах власти все время занят телефон. Причем, иногда создается впечатление, что просто трубка снята и положена рядом с телефоном, то есть для того, чтобы не могли дозвониться. {...} ...нам все время объясняют, что очень загружены работой». (юрист, Братск, И.59)

Пользователи указывают на плохую организацию работы архивов. Специалисты архивов порой волонтеристски, на свое усмотрение ограничивают доступ к документам.

Вообще пользователь удовлетворен предоставлением информации только в том случае, если информация качественна: достоверна, полна и своевременна.

Достоверность информации – характеристика, определяющая соответствие информации действительности. Пользователи настолько часто сталкиваются с недостоверностью информации, что это воспринимается как нечто неизбежное и даже рутинное, некое объективное обстоятельство, с которым приходится мириться:

«...ну, это некоторое ограничение, с которым я должен смириться, если в этой стране живу и работаю. Это входит в правила игры». (экономист, Санкт-Петербург, И.2)

Проблема достоверности статистической информации, о которой говорят эксперты, вызвана общим неудовлетворительным состоянием российской статистики. Имеется огромный пласт проблем, которые существенно влияют на уровень достоверности информации: неадекватные методики сбора и обработки статистической информации, организационная неразбериха, устаревшие формы хранения и предоставления информации, устаревшая техническая база и т.д.

«...исследователи вынуждены использовать это как суррогат некий, потому что у нас в стране отсутствует развитая статистика, соответствующая тем претензиям, которые мы все время формулируем, что мы такая развитая страна. Мы знаем, что цивилизация общества измеряется по толщине статистического сборника». (статистик, Санкт-Петербург, И.4)

Ученые, хорошо разбирающиеся в методике получения статистических данных, говорят о неудовлетворительном состоянии ведомственной статистической отчетности – ее показатели оказываются малоприспособленными для сопоставления, дальнейшего анализа и принятия решений.

«Сильно искажены цифры ведомственной отчетности: у ведомства – одно, у статистики – другое. Вот первое глобальное противоречие для любого исследователя. Абсолютно, даже количество театров вы не узнаете в Санкт-Петербурге. Это большая проблема. Сейчас любая студия себя называет театром». (экономист, Санкт-Петербург, И.15)

Распространено как непреднамеренное, так и преднамеренное искажение информации органами власти. В частности, эксперты, работающие со статистическими данными, отмечают, что намеренно не включается в статистические сборники негативная информация – показатели, свидетельствующие о неудовлетворительном состоянии определенного сектора экономики, социальной сферы, окружающей среды и т.п.

«...есть искажения сознательные и несознательные при вводе «первички», и есть сознательные искажения, по-прежнему, как в советское время, при выдаче этой информации, то есть что-то неприятное может не попасть в очередной справочник». (экономист, Санкт-Петербург, И. 2)

Эксперты выдвигают серьезные претензии к логике организации официальной информации, которая зачастую исходит из интересов самих органов власти, а не граждан.

Отмечается, что в выступлениях официальных лиц, которые являются основным источником информации для граждан, часто присутствуют противоречивые сведения, а последующие действия подчас противоречат заявленному. Это информация о «горячих» событиях городской жизни – о новом строительстве и сносе жилых домов, о решениях по сносу культурных памятников или каких-то важных для города исторических объектов.

Отсутствие достоверной информации о событиях, которые затрагивают всех горожан, неумение работать с этой информацией и предоставлять ее населению рассматривается экспертами как безответственность властей по отношению к горожанам.

Журналисты признаются, что проверить достоверность информации, предоставляемой органами власти, практически невозможно.

«Подчеркну, никогда не можешь знать, на сто ли процентов достоверна ли информация. Но, в данном случае, всегда есть официальные структуры, на них, по крайней мере, всегда можно сослаться {...}. Во-вторых, не будет к тебе претензий, и у них не будет права предъявлять претензии, потому что это подразделение отдела по работе со СМИ находится в структуре этой службы и что уж несут ваши специалисты по СМИ, это уж вы сами разбирайтесь, а мы передали то, что сказали они нам». (журналист, Тольятти, Самарская область, И.32)

Порой органы власти дают крайне противоречивую информацию о своей деятельности, вводя население в заблуждение. Так, в 2006 году в России развернулась кампания по ужесточению контроля над деятельностью некоммерческих организаций (НКО), в рамках которой особое внимание уделяется своевременной сдаче отчетов таких организаций. И в этой ситуации контролирующие органы допускают недостоверность информации о своей деятельности.

«...до 15 апреля мы все должны подать отчеты [в Росрегистрацию]. Куда подавать? Отдел регистрации сидит на улице Смольного, дом 3, а главная вся служба – Галерная, дом 3. {...} Для общественных объединений – [если] один раз [отчеты в Росрегистрацию] не дошли – сразу ликвидация. {...} Звоню, спрашиваю, мне говорят, один месяц мне говорят: «На Смольный отправляйте», второй месяц: «На Галерный», третий, опять: «На Смольный», и опять: «На Галерный», т.е. пять раз мне говорили что угодно. 13 декабря у нас был круглый стол как раз по этим вопросам {...}, я их спрашиваю – «Так куда нужно отправлять?» Они говорят: «На Галерный». Я захожу на их сайт, {...} вижу там – улица Смольного, дом 3». (юрист, Санкт-Петербург, И.10)

Несмотря на требования законодательства, представители органов власти зачастую предоставляют информацию не в полном объеме. То есть, по существу происходит имитация осуществления процедуры предоставления информации. Проблема отписок – едва ли не центральная проблема доступа к информации, которая отмечается всеми информантами.

«...когда мы делаем запрос о состоянии окружающей среды – ну, бывают такие случаи, когда отвечают как-то исчерпывающе и по существу, но таких случаев очень мало, просто они единичны. В основном это, конечно же, какие-то отписки, которые никак не могут нам помочь для того, чтобы дальше нам заниматься этой проблемой». (журналист, Иркутск, И.41)

Чем сильнее информация затрагивает интересы органов власти и чиновников, чем более она нелицеприятна или грозит определенными негативными для них последствиями, тем выше вероятность получения отписки. Предотвратить получение отписки практически невозможно.

Лейтмотив практически всех интервью может быть сформулирован следующим образом: если чиновник не хочет давать информацию, он ее не даст, какие бы правовые инструменты к нему ни применялись. Основным способом уклонения от предоставления информации является отписка.

«Я еще много могу примеров приводить, как это все обходится и нарушается. Короче говоря, если чиновник предоставил отписку, ему ничего за это не будет. Всё!». (эколог, Санкт-Петербург, И.6)

Опрошенные нами пользователи практически единодушны в определении основного свойства распространения информации органами власти – стремиться всеми способами предоставлять только «позитивную» информацию.

Характерно, что нежелательные показатели не просто отсутствуют в статистических сборниках; эксперты отмечают, что эти показатели ранее были, а теперь изъяты. Это обстоятельство делает невозможным проведение лонгитюдных исследований³⁸, анализ изменений социально-экономической ситуации, состояния экологии и т.д. Эти негативные тенденции, по оценкам экспертов, становятся все более очевидными:

«...в официальных изданиях исчезают показатели загрязнения среды, исчезают показатели, свидетельствующие о теневых процессах. Вот в СНС³⁹ всегда печаталась такая строка – статистическое расхождение. Конечно, там «сидят» действительно расхождения за счет агрегирования потоков по-разному, в разных счетах, и накапливается статистическое расхождение. Но это же и свидетельство теневых процессов. И когда это становится больше 10% от суммы одного показателя, и тенденция к нарастанию, то что делает наш Росстат? А его просто изымают, а его больше не существует, и мы не можем посмотреть, как он дальше прогрессирует». (статистик, Санкт-Петербург, И.4)

В регионах отмечают проблемы с отсутствием полной статистической информации об отдельных населенных пунктах. Обобщенная информация о регионе может быть доступна, но вот данные о конкретном городе полны пробелов.

«Администрация нашего чудесного города даже не знает, сколько именно жителей в городе находится. {...} Из этого у самой администрации проблемы. То есть, как они могут делиться информацией, если у них ее просто нет?». (социолог, Иркутск, И.46)

Исследователи отмечают, что в архивах из года в год ситуация ухудшается, многое из запрашиваемой информации им не предоставляют.

Некоторые респонденты считают, что при запросе информации абсолютно бессмысленно (и даже вредно) ссылаться на закон, поскольку это может иметь обратный эффект. Пользователь демонстрирует свою компетентность в надежде получить соответствующий его уровню компетентный ответ, а чиновник усматривает в этом попытку подрыва своего авторитета и в ответ стремится продемонстрировать силу и широту своей власти.

«...некоммерческая организация ... для помощи журналистам разработала такой бланк запросов, в который сразу идет ссылка на соответствующий текст закона, по которому они обязаны такую информацию предоставить, или объяснить, почему такая информация не может быть предоставлена, так, вполне юридически. Я ее послала, в результате получила длинную, вполне, как бы, ну, неправдоподобно, поскольку она была вопиющая, отписку, в которой было все гладко, в которой были все нужные отсылки по закону, но не было ни крупинки нужной мне информации. И потом, опять-таки, при неформальном контакте с представителями было сказано, что – а вы бы написали еще, как бы, с более крутыми отсылками к закону, так и еще бы интереснее ответ получили». (журналист, Санкт-Петербург, И.19).

Своевременность предоставления информации по запросам определяется соблюдением установленных законом сроков. Причем, если обычный запрос должен быть рассмотрен в течение 30 дней, то

на рассмотрение запроса редакции СМИ закон отводит 7 суток. Судя по данным интервью, эти сроки не соблюдаются повсеместно, что принимается пользователями как привычное и неизбежное «зло». Пользователи признают, что на обработку их запросов порой требуются время и квалифицированная работа чиновников, но отказываться из-за этого от своего права получать информацию своевременно – не собираются.

«То есть, вот здесь мы, конечно, сталкиваемся с произволом властей в большей степени – потому что, как правило, в течение семи дней не отвечает никто. То ли это связано с нерасторопностью наших властей, то ли неповоротливостью их, я не знаю». (юрист, Санкт-Петербург, И.11)

Нарушение сроков предоставления ответов на запросы может быть определенной тактикой органа власти, не желающего предоставлять информацию или принимать какие-то решения по этому поводу.

В журналистской деятельности к своевременности предъявляются особые требования – информация, распространяемая СМИ, должна быть актуальной. Затягивание ответов они считают своей самой главной проблемой. По мнению журналистов, информация, которую органы власти хотят распространить, отличается своевременностью, а все остальное – либо несвоевременно, либо вообще может быть закрыто для пользователя.

Исследование показало, что доступ к информации во многом определяется ведомственной политикой отдельных органов власти. В определении информационной открытости ведомства наиболее значимым оказывается фактор личности руководителя – главы ведомства или его структурного подразделения – основного держателя информации. Самый распространенный ответ информантов на просьбу назвать наиболее открытые и самые закрытые органы власти – «все зависит от руководителя». В интервью приводилось немало примеров, как со сменой руководителя того или иного ведомства кардинально менялась его информационная политика, степень открытости.

«...есть, например, комитет экономического развития – там председатель у них сейчас такой более старой формации, то есть еще вот из прошлых времен. До этого у них был другой человек, вот пример как раз хороший, который тоже был из молодых, их новой команды. Он потом уехал работать в Москву, и поменялся на человека старой формации. Сразу после этого очень изменилась работа с прессой. То есть, потому что предыдущий, прежний человек – он понимал, что нужно информационное пространство тоже формировать самому, у этого политика больше в ту сторону «чем меньше знают, тем лучше». (журналист, Санкт-Петербург, И.17)

Эксперты отмечают, что информация является бюрократическим ресурсом руководителя структуры. Например, если ведомство организовало проведение социологического исследования, то чиновник получает результаты исследования, которые может выгодно представить начальству выше.

Руководитель задает тон всему ведомству, определяет степень информационной открытости органа власти и, в конечном счете, возможность реализации права на доступ к информации о деятельности органов власти.

«...если руководитель сам относится с уважением к СМИ, то {...} подчиненные будут просто тянуться за ним. {...} Потому, что ответственность в конечном итоге несет руководитель – они это прекрасно понимают. «А, ну, если он готов на себя взять ответственность, то что бы мне не предоставить эту информацию?». (журналист, Тольятти, Самарская область, И.32)

Внутри одного региона, на территории одного регионального центра действуют различные ведомства, каждое из которых имеет различную степень информационной прозрачности. Региональная принадлежность не является фактором, определяющим информационную политику органов власти в регионе.

³⁸ Исследования, проводимые по одинаковой методике через определенный интервал времени.

³⁹ СНС – система национальных счетов

Информанты практически единодушны в оценке роли не только руководителя, но и просто чиновника при решении вопроса о предоставлении или отказе в предоставлении информации.

«Они понимают, что если все они такие хорошие белые и пушистые, то это можно выложить в доступ и раскрыть для общества, но проблема в том, что все это осуществляется по желанию чиновника и по его представлению о справедливости, а не по этим самым [законам]...». (эколог, Санкт-Петербург, И.6)

Специалисты сталкиваются с ситуациями, когда служащие фактически распоряжаются информацией и от их усмотрения зависит – получит пользователь документы или нет. Складывается впечатление, что некоторые архивисты по-прежнему убеждены в том, что информация должна храниться ради хранения, а не для предоставления пользователям.

«...каждого из этих архивистов пришлось убеждать, почему ей нужно выдать эти документы. Потому что ей говорят: «К вашей теме это не относится». То есть это очень обычная фраза, которую редко какой архивист не говорит. Ну, как бы он знает, какую информацию тебе нужно предоставить для того, чтобы ты занимался этой работой». (историк, Санкт-Петербург, И.9)

Информанты отмечают возрастание информационной изолированности подразделений внутри органов власти, закрытости их друг от друга. Если подразделение ведомства выступает заказчиком исследования, то полученная информация подчас содержится в тайне, несмотря на то, что она является социально значимой и касается всех граждан, и на ее получение потрачены бюджетные ресурсы, то есть средства налогоплательщиков. Результаты исследований оказываются закрытыми не только для граждан, но и для других подразделений того же ведомства.

«Каждый комитет имеет свои финансы на исследования и, естественно, они считают, что если они платят, то они имеют полное право этим распоряжаться и поэтому – чего ради они должны отдавать результаты соседнему комитету? ...очень многие исследования, которые мы проводим, у нас есть обязательство их не публиковать». (социолог, Санкт-Петербург, И.1)

В последние годы практически при всех государственных органах созданы пресс-службы, которые стали механизмом реализации ведомственной информационной политики. В их функцию входит оптимизация информационного процесса через распространение определенной части информации и содействие в ее получении. Наравне с этим пресс-службы выполняют и функцию фильтрации информации, а также функцию ограничения доступа к ней. Ситуация, когда ведомство сводит весь доступ к информации к работе с пресс-службой, оценивается журналистами как ограничение доступа. Отсылка граждан к пресс-службе при устном запросе равнозначна отписке, выражение «меня перенаправили в пресс-службу» фактически означает «мне не дали интересующую меня информацию».

«Ну, с доступом к информации в Ульяновске плохо было, в принципе, всегда, последнее время стало еще хуже. {...} Допустим, какой-нибудь там комитет или отдел в мэрии, говоришь, вот: «Хочу, там, получить комментарий такого-то и такого-то», а тебе говорят: «А все вопросы через пресс-службу». То есть сейчас, вот, все вопросы через пресс-службу, да, это такой стопроцентный вариант ухода от информации, предоставления информации». (журналист, Ульяновск, И.22)

Через пресс-релизы и пресс-конференции распространяется большое количество информации. Но неотъемлемым качеством информации, предоставляемой пресс-службами, является ее односторонний характер, служащий созданию и поддержке положительного имиджа органа власти.

«... информации у них идет много, если, конечно, понимать, что только положительная информация в основном, сами себя они, конечно, не ругают». (журналист, Ульяновск, И.23)

Именно при взаимодействии с пресс-службами у потребителей информации возникают претензии к ее полноте, достоверности, своевременности и открытости. Информация, предоставляемая средствами массовой информации, выглядит как попытка эмоционального изложения пресс-релизов.

«...такое впечатление, что они едят с рук, то есть, что дают в пресс-релизах Смольного, что выдали, то они взволнованно, своими словами пересказывают». (экономист, Санкт-Петербург, И.15)

Исследование показало, что в обеспечении открытости информации большую роль играют неформальные контакты. Личные связи и отношения используются именно для получения формально открытой информации, а не той, которая, согласно закону, отнесена к категории ограниченного доступа. Можно сказать, что личные контакты выполняют функцию неформальных механизмов реализации формальных правил и норм о доступе к информации.

«Вы знаете, вот эти неформальные контакты играют очень забавную роль. {...} Сборники «Преступность и правонарушения», которых давным-давно нет в продаже, и которые давным-давно... с девяносто девятого года перестали высылать на институт. {...} Я ежегодно получал по почте {...} вот эти сборники. Потом я перестал их получать. Теперь я их добываю через своих знакомых, друзей, моих коллег в погонах, живущих в Москве и имеющих личные связи, вот в том же ГИАЦ⁴⁰». (социолог, Санкт-Петербург, И.3)

Ускорение получения информации – самый распространенный эффект, которого ожидают от использования неформальных связей. Неформальные связи используются также для защиты от завышения стоимости статистических данных (но не для бесплатного предоставления), а также для обеспечения качества предоставленной информации – «свой человек» защищает пользователя от недобросовестного предоставления услуг.

«...легче, конечно, информацию получить при личных встречах, так скажем, при личных и неофициальных встречах. Потому что даже, когда посылаешь официальный запрос, у нас все-таки очень сильна пока бюрократия, и пока этот запрос дойдет до нужного лица, пройдет очень много времени. Эта информация, которая была нужна здесь и сейчас, она придет к тебе чуть ли не через месяц, когда она уже будет не актуальна и совершенно не нужна. Так что, вот я пользуюсь это личными, скажем так, неофициальными встречами». (юрист, Братск, И.58)

Поскольку практика предоставления информации столь сильно завязана на личных контактах, то отсутствие возможности их применить ограничивает доступ к информации. Так что – чем дальше от места жительства пользователя находится интересующий орган власти, тем сложнее получение информации о его деятельности.

Основная проблема состоит в расхождении между формальной открытостью информации и реальной возможностью ее (информацию) получить. Информацию все равно приходится «добывать» – используя неформальные контакты в органах власти, преодолевая унижения и стояния в очередях, изыскивая средства на покупку электронных баз и статистических справочников.

«...то есть тот результат, который мы могли бы получить во взаимодействии таком всестороннем, он как раз не получается. То есть, приходится тратить силы на какую-то непонятную борьбу, да, там переписывание, переругивание и так далее, и так далее, вместо того чтобы заниматься вообще конкретными делами, то есть достигать те цели, которые мы перед собой поставили и, в общем, вместе с органами власти должны как-то решить». (журналист, Иркутск, И.41)

Проведенные интервью свидетельствуют о многочисленных проблемах, и опыт профессиональных пользователей права на доступ к информации о деятельности органов власти не является гарантией их безболезненного преодоления. А люди, чья работа не связана с регулярными запросами, такого

⁴⁰ Главный информационно-аналитический центр МВД России

капитала не имеют и находятся в еще худшей ситуации – для них получение информации от органов власти порой может быть сравнимо с участием в битве. Многие вообще стараются не вступать в эту битву. А те, кто все-таки решился, не всегда доводят ее до конца.

Поскольку личные связи играют большую роль в доступе, или облегчении доступа к информации о деятельности органов власти, то эти связи приходится поддерживать, в частности, с помощью традиционных праздничных подношений.

«Ну и вот, приходится искать пути, да: новый год – подарки, {...} восьмое марта...». (историк, Иркутск, И.44)

Для многих наших собеседников, занимающихся исследовательской работой, серьезной проблемой оказалась платность статистической информации. Ее стоимость пользователи оценивают как неадекватно высокую, цена, по их мнению, не сопоставима с материальными возможностями пользователей и не соответствует качеству предоставляемой информации.

«Информация, конечно, дорогая. Официально, если мы покупали, скажем, информацию о ценах – мы выполняли проект, связанный с измерением инфляции. Мы взяли и попытались, обратились в Росстатинформ для закупки информации о ценах по всем потребительским товарам, по которым считается ИПЦ, индекс потребительских цен, начиная с 94 года. Мы закупили, это нам стоило порядка 80 тысяч рублей! {...} Даже любой статсборник – 800 рублей». (статистик, Санкт-Петербург, И.4)

Исследователи испытывают проблемы с доступом к официальной статистической информации, что вынуждает их обращаться к коммерческим посредникам, чьи услуги не всегда качественны. Особые трудности в связи с этим возникают у исследователей из удаленных от федерального центра регионов.

«Потом, в некоторых случаях, могу даже сказать, при обращении в Центральный государственный комитет по статистике в городе Москве, имеешь дело с неким посредником, который занимается перепродажей информации. И, опять-таки, это дорого, и этот посредник не всегда четко и качественно выполняет взятые на себя обязательства. Вплоть до того, что можно недополучить информацию, за которую уже уплачено, или, как в случае с другим региональным подразделением, за информацию заплачено совершенно официально, никаких, там, сомнительных финансовых операций... Но при этом получаешь, например, битые электронные файлы». (социолог, Иркутск, И.46)

Пользователю при получении информации необходимо не просто ознакомиться с ней, а чаще всего получить эту информацию в распечатанном виде. Ограничивает доступ к информации не столько платность копирования документации как таковая, сколько монополия и бесконтрольность держателей информации в определении расценок на копирование, как это, например, происходит в некоторых архивах.

«...чтобы сделать ксерокопию в том же партархиве – это нужно разрешение того же директора, то есть там должны рассмотреть его внимательно, потом ты пойдешь в банк заплатишь, принесешь квитанцию, и только после этого тебе там выдадут эти ксерокопии. В городском архиве на Варфоломеевской в две тысячи первом году ксерокопия стоила двадцать пять рублей страница». (историк, Санкт-Петербург, И.9)

Судя по данным интервью, практически невозможно повлиять на органы власти, на чиновников, которые не выполняют требования Федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», как в плане нарушения сроков рассмотрения запросов, так и в плане отписок. Формальным механизмом воздействия является обращение в суд, однако на практике этот путь почти не используется, поскольку сопряжен с весьма существенными трудностями. Во-первых, нарушений так много (в особенности по срокам предоставления информации), что обращаться каждый раз в суд просто не представляется возможным.

«Судиться по каждому случаю – ну, это же бессмысленно, то есть, это увязнешь в этих судах». (юрист, Санкт-Петербург, И.14)

Во-вторых, для людей, не работающих профессионально с судебной системой, обращение в суд – действие, отнимающее огромное количество времени, средств и сил. В-третьих, информанты весьма скептичны в отношении эффективности обращения в суд как способа защиты права на доступ к информации. В-четвертых, даже в случае признания чиновника виновным в непредоставлении информации, по мнению информантов, это не приведет для него к материальным или моральным последствиям.

Таким образом, в отношении «чиновник – пользователь информации» наблюдается явная асимметрия – властный и информационный ресурсы находятся на стороне органов власти, а у пользователя нет какого-то действенного инструмента влияния на держателя информации.

При сравнении нынешней ситуации с прошлым практически все информанты в качестве точки сравнения выбирали середину 90-х годов, которая рассматривается как пик открытости информации – архивной, статистической и т.д. После этого периода «информация постепенно закрывается».

«...Информация о негативных явлениях, {...} которыми я занимаюсь, начала закрываться с девяносто девятого года..., как в сказках: «чем дальше, тем страшнее». (социолог, Санкт-Петербург, И.3).

По оценкам специалистов, в изменениях за последние 5 лет негативные тенденции явно преобладают над позитивными. Эксперты говорят об ухудшении доступа к «проблемной» информации, обнародование которой может повлечь негативные последствия для органов власти или подорвать определенные идеологические конструкции.

«...мне кажется, пять лет назад было более открыто с информацией, именно пять лет назад... Но опять таки, все зависит от того, с какой информацией работаешь. То есть, определенная информация – сейчас ее легче стало получить, появились официальные сайты организаций, какая-то информация на них есть. Но мне кажется, что если запрашивать более глубокую, более содержательную {...} информацию, то стало сложнее, чем пять лет назад». (юрист, Санкт-Петербург, И.11).

Отмечаются тенденции исчезновения «неблагоприятных» показателей из статистических справочников, возрастает стоимость информации. Информанты подтверждают сокращение статистической информации в открытом доступе, снижение степени ее детализации.

В сфере открытости экологической информации информантами неоднократно отмечались негативные тенденции, что обусловлено, прежде всего, реформами законодательства в этой области, которые не способствуют доступу населения к экологической информации.

«Но в целом с экологической информацией идет ухудшение, оно связано просто с реформами законодательства, которые уменьшают собираемость этой информации. Отменена государственная экологическая экспертиза большинства объектов, то есть эта информация вообще не собирается». (эколог, Санкт-Петербург, И.6).

Практически все информанты отмечают возрастание роли и качества информационных ресурсов органов власти, имеющихся в сети Интернет, значительное увеличение объема информации, представленной на сайтах органов власти. В целом отмечается повышение общей культуры присутствия государственных органов и органов местного самоуправления в сети Интернет.

Среди положительных изменений отмечается возрастание заинтересованности, грамотности чиновников, особенно тех, кто включен в международные проекты, представителей молодого поколения. Происходит постепенное (хотя и очень медленное) проникновение представлений о необходимости открытости информации в бюрократическую культуру.

«Чиновники тоже постепенно учатся. Они накапливают информацию и дело даже не в том, что они накапливают информацию, а в том, что у них, когда появляется что-то целостное, и им уже не стыдно это выложить». (эколог, Санкт-Петербург, И.6).

В то же время отмечается ужесточение правил и иерархических отношений внутри государственных структур, что сказывается, в том числе, и на предоставлении информации.

Исследование, кроме описания возникающих перед пользователями проблем, позволяет сделать следующие выводы:

«*Просители информации, а не пользователи*» – исследование со всей очевидностью продемонстрировало неравенство отношений между органами власти, как производителями и держателями социально значимой информации, и профессиональными пользователями. По образному выражению одного из информантов, пользователи выступают скорее в роли просителей информации, за исключением тех редких случаев, когда они сами включаются в процесс производства информации. Это неравенство в сфере информационных взаимодействий отражает в целом сложившееся в России доминирование власти как в диалоге с бизнесом, так и по отношению к гражданскому обществу.

«*Добыча информации, а не доступ к ней*» – несмотря на наличие и функционирование формальных способов доступа к информации, пользователи сталкиваются с препятствиями в удовлетворении своих информационных потребностей. Преодоление этих препятствий сопряжено с физическими, моральными, материальными издержками и потерей времени. Стремление к сокращению этих издержек приводит к необходимости задействовать неформальные личные связи, что способствует усилению неравенства граждан в пользовании правом на доступ к информации о деятельности органов власти.

«*Информационные технологии как двигатель прогресса*» – развитие и распространение современных информационных технологий и, прежде всего, сети Интернет следует считать основным фактором улучшения доступа к информации о деятельности органов власти за последние пять лет. К тем категориям официальной информации, которые «смогли получить себе место» на сайтах, открыт наиболее беспрепятственный доступ.

«*Зеркальная несправедливость расстояний*» – «личные связи» стали неотъемлемым механизмом получения доступа к информации о деятельности органов власти. Поэтому в случае их отсутствия, а это коррелирует с отдаленностью пользователя от интересующего его ведомства, доступ к такой информации затрудняется. Примечательно, что это касается как жителей мегаполисов, заинтересовавшихся информацией территориально отдаленного ведомства (в сколько-нибудь отдаленном от мегаполисов поселении), так и жителей небольших населенных пунктов, проявивших интерес к ведомствам, расположенным в региональном или федеральном центре.

«*Гражданское общество недооценивает возможности, которые открывает для него доступ к информации о деятельности органов власти*». Доступ к информации сам по себе не имеет смысла, если он не является средством обеспечения контроля гражданского общества над властью. В современной российской ситуации даже возможность доступа к информации о деятельности органов власти часто не используется гражданским обществом для контроля за властью, поскольку некому эту информацию анализировать и работать с ней.

«*Осуществляемые органами власти процедуры доступа к информации о своей деятельности не обеспечивают реализацию права на доступ к такой информации*». С точки зрения сотрудников органов власти, доступ к информации обеспечивается уже самим фактом существования и функционирования формальных способов предоставления и распространения информации: обнародование (опубликование) информации; размещение информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет; размещение информации в общественно доступных местах; ознакомление пользователей с документами; присутствие граждан и представителей организаций на заседаниях коллегиальных органов; предоставление информации по

запросу. Но качество функционирования этих способов не удовлетворяет потребность граждан в социально значимой информации.

«*Право граждан на доступ к информации превращается органами власти в собственное органов власти право ее (информацию) распространять и предоставлять по своему усмотрению*». Эта привилегия используется для осуществления влияния на мнение граждан органов власти – информирование подчинено цели создания положительного имиджа этих органов. Распространение и предоставление информации сопровождается контролем на всех уровнях органов власти – от руководителей ведомств до рядовых клерков. Контроль осуществляется не просто в распорядительном порядке через специально созданные структуры (как, например, пресс-службы), но и через личный контроль со стороны рядовых исполнителей, которые руководствуются собственными представлениями.

2.3. Результаты общероссийского опроса населения⁴¹

Всего в ходе исследования опрошено 1500 человек. Из них 44,8% – мужчины, 55,2% – женщины. 17,3% – в возрасте от 18 до 24 лет; 29,3% – в возрасте от 25 до 39 лет, 21,8% – от 40 до 54 лет; 55 лет и старше – 31,7%.

Другие характеристики описания выборочной совокупности таковы:

Таблица 1

Уровень образования. Распределение ответов на вопрос: «Какое у Вас образование? Укажите самое высшее, которое Вы получили...»

начальное	2,4%
неполное среднее	5,6%
полное среднее	15,3%
профессионально-техническое	10,2%
среднее специальное	32,7%
незаконченное высшее	10,6%
высшее	22,5%
ученая степень	0,7%
всего	100%

Таблица 2

Тип занятости. Распределение ответов на вопрос: «В настоящий момент Вы...»

работаете	49%
работаете и учитесь (студент, аспирант)	6,1%
работаете и находитесь на пенсии	5,3%
учитесь (студент, аспирант)	7,4%
находитесь на пенсии	21,3%
временно не работаете	9,6%
другое	1,2%
всего	100%

⁴¹ Более подробную информацию о результатах исследования смотрите в Отчете по результатам репрезентативного общероссийского опроса на сайте Института Развития Свободы Информации www.svobodainfo.org.

Таблица 3
Сфера деятельности. Распределение ответов на вопрос: «В какой сфере деятельности Вы работаете?»

сельское или лесное хозяйство	3,8%
промышленность, энергетика	17,4%
строительство, транспорт, связь	13,5%
сфера услуг, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, включая электро-, водо- и газоснабжение	28,7%
система государственного управления (федерального и местного)	2,1%
культура	2,8%
наука, образование	10,3%
медицина	5,7%
средства массовой информации	0,9%
кредитно- финансовая сфера, страхование	2,9%
юриспруденция	1,3%
армия, органы юстиции, органы внутренних дел (включая милицию), органы безопасности	4,8%
другое	5,8%
всего	100%

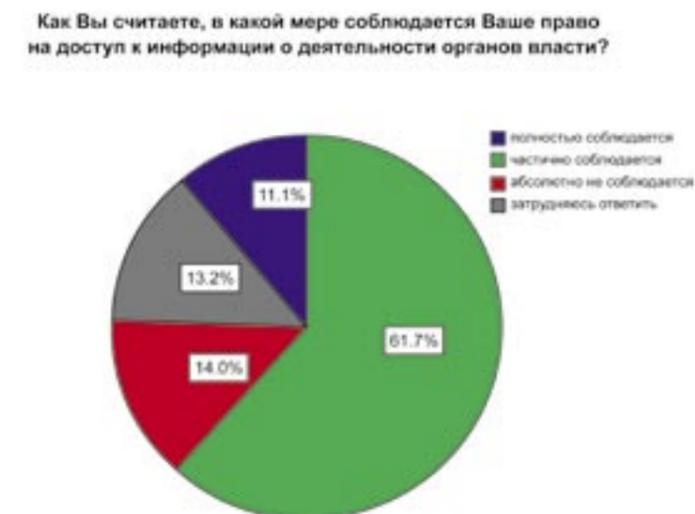
Таблица 4
Распределение опрошенных по типу населенного пункта

региональный центр	57,1%
малый или средний город	28,6%
село	14,3%
всего	100%

2.3.1. Оценка соблюдения права на доступ к информации о деятельности органов власти

Массовую оценку соблюдения права на доступ к информации о деятельности органов власти можно с уверенностью назвать низкой. Лишь 11,1% респондентов считают, что их право соблюдается полностью; 61,7% респондентов посчитали, что их право соблюдается частично; 14% считают, что их право абсолютно не соблюдается.

Рисунок 1
Оценка соблюдения права на доступ к информации о деятельности органов власти

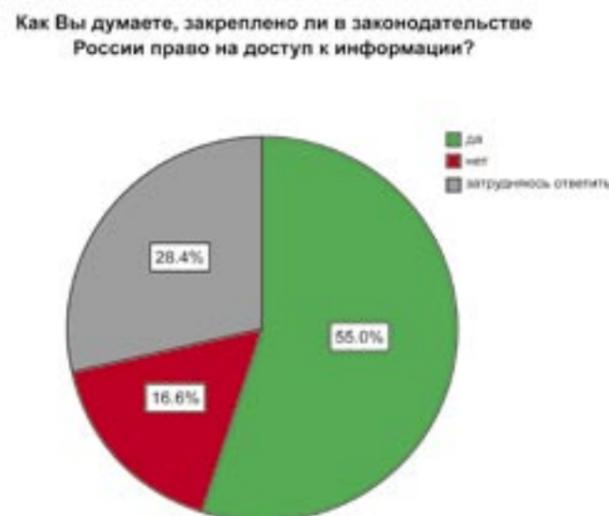


Совокупность опрошенных достаточно однородна в этом распределении оценок – не наблюдается никакой заметной зависимости меры уверенности в соблюдении права на доступ к информации от пола, возраста и уровня образования. Более оптимистичны в этом вопросе студенты и аспиранты, только 6,4% из них считают, что их право на информацию не соблюдается, в отличие, например, от временно не работающих, среди которых самый высокий показатель тех, кто считает, что их право не соблюдается – 19,1%.

2.3.2. Степень информированности о праве на доступ к информации

Способность людей оценивать степень реализации своих прав, а также готовность защищать свои права во многом зависят от степени их информированности. Лишь 55% опрошенных уверены, что право на доступ к информации закреплено в законодательстве. Отсутствие уверенности в том, что доступ к информации есть предусмотренное законом право, означает, что нарушение этого права либо вообще не осознается человеком, либо определяется как нарушение справедливости или интересов индивидуума. В такой ситуации практически невозможно рассчитывать на то, чтобы граждане могли грамотно реализовывать и защищать свои права. 16,6% опрошенных убеждены, что право на доступ к информации не закреплено в законодательстве России, а почти треть опрошенных (28,4%) находятся в неведении относительно данного вопроса.

Рисунок 2
Информированность о закреплении в законодательстве России права на доступ к информации о деятельности органов власти



Тем не менее большая часть опрошенных уверена, что «в принципе» органы власти обязаны предоставить им любую информацию о своей деятельности, за исключением государственной или служебной тайны (88,4%), а также обязаны предоставить такую информацию, даже если эта информация подрывает их авторитет (71,1%). Значит, значительная часть респондентов уверена в этих обязательствах органов власти без уверенности в наличии соответствующих законов? Существование в общественном сознании модели договорных, внеправовых обязательств между гражданами и органами власти подтверждается и следующими данными: подавляющее большинство респондентов (70,9%) считают, что для получения конкретной информации из органов власти заявитель должен обязательно объяснить, зачем она ему нужна. Лишь 20% справедливо считают, что совсем не обязательно объяснять представителям органов власти, для каких целей и в связи с чем запрашиваемая информация нужна заявителю.

Степень информированности повышается с уровнем образования, даже начало учебы в высшем учебном заведении повышает информированность в области права на доступ к информации. Поэтому наибольшую информированность демонстрируют респонденты, которые в настоящее время учатся – являются студентами или аспирантами, совмещая это занятие с работой либо не совмещая. Именно эта группа выделяется на фоне тех, кто занят только работой или находится на пенсии. Информированность об этом праве может повышаться в связи с осуществлением определенных видов профессиональной деятельности и приобретением сопутствующих профессиональных знаний. Люди, не связанные в силу профессиональных обязанностей с практикой использования этого права, также обладают сопоставимым с остальной частью опрошенных уровнем информированности.

2.3.3. Использование информации о деятельности органов власти в профессиональной деятельности

Очевидно, что информация о деятельности органов власти регулярно используется гражданами в повседневной жизни. Но есть также граждане, чья профессиональная деятельность так или иначе связана с использованием информации о деятельности органов власти; согласно нашему исследованию, они составляют 34% от общего числа опрошенных. Это означает, что около трети взрослого населения Российской Федерации с той или иной степенью регулярности специально обращается к информации

о деятельности органов власти и может быть отнесено к категории «профессиональных пользователей права на доступ к информации». Чем выше уровень образования, тем более вероятно включение индивидуума в эту группу. Согласно полученным данным, есть ряд сфер деятельности, свыше 50% представителей которых используют информацию о деятельности органов власти в профессиональной деятельности: наука, образование; средства массовой информации; кредитно-финансовая сфера, страхование; юриспруденция; армия, органы юстиции, органы внутренних дел (включая милицию), органы безопасности. Сотрудники системы государственного управления (федерального и местного) также часто используют информацию о деятельности органов власти в своей профессиональной деятельности. Таким образом, чиновники не только играют роль в производстве, хранении, распространении информации о деятельности органов власти, но и сами являются крупнейшим потребителем такой информации.

2.3.4. Частота использования различных источников информации о деятельности органов власти

В нашем исследовании мы различали **массовые источники информации**, которые используются населением для удовлетворения своих информационных потребностей, и **источники официальной информации**, которые специально предназначены для информирования людей органов власти.

Вопросы об использовании массовых источников информации распространены в социологических исследованиях, и известно, например, что чаще всего благодаря телевидению люди ежедневно получают информацию. Но нас интересовало – насколько часто эти источники информации служат для получения именно информации о деятельности органов власти.

Таблица 5

Частота использования массовых источников информации о деятельности органов власти

центральное и местное телевидение	90,0%
центральная и местная пресса (газеты, журналы)	55,2%
общение с друзьями, родственниками, коллегами	32,9%
радио	28,6%
Интернет	19,6%
слухи (на рынке, в магазине, в транспорте)	10,0%

Среди массовых источников информации лидирующее место занимает центральное и местное телевидение. Оно является наиболее часто используемым источником информации о деятельности органов власти, его указывают 90% респондентов. Центральная и местная пресса (газеты, журналы) также является популярным источником информации – 55,2%. Общение с друзьями, родственниками, коллегами следует отнести к значимому способу получения информации о деятельности органов власти, его используют 32,9% опрошенных. В малом/среднем городе этот источник используется значительно чаще, чем в селе: 42% против 25,5% соответственно; в региональном центре – 32,6%. Телевидение практически одинаково популярно среди молодых и пожилых, в городе и на селе. Пресса и радио чаще используется людьми старше 55 лет, частота использования прессы возрастает с повышением уровня образования.

Слухи (на рынке, в магазине, в транспорте) выступают источником информации о деятельности органов власти для 10% опрошенных, чаще для респондентов с низким образовательным уровнем и старших возрастов; слухи – более популярный источник информации у тех, кто временно не работает.

Интернет для получения информации о деятельности органов власти используется 19,6% опрошенных. Наиболее активной группой использования сети Интернет для этих целей являются молодые люди, которые либо недавно получили высшее образование, либо еще учатся (36% – 18–24 лет; 29% – 25–39 лет; 15,5% – 40–54 лет; 4,7% – 55 лет и старше). Высокий уровень использования сети Интернет для получения информации о деятельности органов власти характерен для учащихся – студентов и аспирантов – свыше 40%, в то время как среди работающих, но не учащихся его используют 21,9%. Чаще сетью Интернет пользуются и представители тех сфер занятости, где информация о деятельности органов власти активно применяется в профессиональной деятельности. Интернет более популярен для получения информации о деятельности органов власти в региональном центре (46,4%), реже в малом/среднем городе (35,7%), и еще реже – в селе (17,9%).

В сети Интернет, печати, в телепередачах много информации об органах власти и их представителях, однако далеко не вся эта информация является официальной. Существуют источники официальной информации, которые специально предназначены для информирования людей о деятельности органов власти. Используя их, мы можем утверждать, что оперируем именно информацией о деятельности органов власти. Большинство источников официальной информации создается, обслуживается и контролируется непосредственно органами власти.

Для обеспечения точных и сравнимых результатов вопрос о частоте использования источников официальной информации касался только периода 2007 года. Очевидно, что поскольку телевидение и печать являются самыми популярными источниками массовой информации, то и распространение информации о деятельности органов власти через интервью и выступления должностных лиц на телевидении, радио и в печати является самым популярным способом получения такой информации. С разной частотой в течение 2007 года им пользовались 76,3% респондентов. Официальные печатные издания органов власти использовали 48,3% опрошенных, почти столько же использовали также информационные стенды, доски объявлений органов власти. Публичные библиотеки в поисках информации о деятельности органов власти посетили 25,9%. Официальные сайты органов власти в сети Интернет по частоте использования приближаются к публичным библиотекам, к ним в течение 2007 года обращались 23,3% опрошенных. Присутствие на заседаниях органов власти можно отнести к самому «трудоемкому» и самому редко используемому способу получения информации – им с той или иной частотой в течение 2007 года пользовались 15,5% опрошенных.

Таблица 6
Частота использования источников официальной информации в течение 2007 года

источники официальной информации	очень часто	часто	редко	очень редко	ни разу	затрудняюсь ответить
официальные печатные издания органов власти: «Российская газета», Собрание законодательства РФ, отчеты, бюллетени органов власти	4,7%	12,8%	15,8%	15,0%	48,5%	3,2%
интервью и выступления должностных лиц на телевидении, радио, в печати	14,1%	30,1%	21,2%	10,9%	22,2%	1,5%
информационные стенды, доски объявлений органов власти	2,7%	10,1%	17,4%	17,8%	48,8%	3,1%
присутствие на заседаниях органов власти	0,8%	2,6%	5,7%	6,4%	81,9%	2,6%
публичные библиотеки	2,6%	4,9%	8,8%	9,6%	71,3%	2,8%
официальные сайты органов власти в сети Интернет	2,3%	5,8%	7,2%	8,0%	74,0%	2,7%

Электронные справочные правовые системы («Консультант Плюс», «Кодекс», «Гарант» и т.п.) созданы и обслуживаются коммерческими организациями. Эти справочные правовые системы удовлетворяют потребности в правовой информации, ими в течение 2007 года пользовались 29,3% респондентов. Между тем такие системы не являются источниками официальной информации.

2.3.5. Потребности в различных категориях информации о деятельности органов власти

У каждой категории информации есть свой потребитель – в ходе исследования не обнаружилось такой категории информации, которая вообще никому не нужна. Но степень осознания потребности в получении той или иной информации о деятельности органов власти варьирует. В ходе исследования были выявлены те категории информации, важность которых респонденты отмечают чаще (количество респондентов, отметивших эти категории, выше среднего значения по всем категориям). Этот список назван нами «**минимальной информационной корзиной**» – это тот минимальный список категорий информации, без которых полноценная жизнь невозможна:

- о здравоохранении;
- правового характера;
- о социальном положении и социальной защите;
- по вопросам защиты прав человека;
- о бытовом и коммунальном обслуживании;
- о пенсионном обеспечении;
- о преступности и криминальной обстановке;
- о состоянии окружающей среды;
- о состоянии экономики.

Так же, как без воды, хлеба и соли, без этой информации можно «продержаться» какое-то время. Но так же, как и «минимальная продуктовая корзина», этот перечень не удовлетворяет всех наших потребностей. В зависимости от образовательного, профессионального статуса или от ситуации информационные потребности значительно расширяются, включая иные категории информации; возрастают также наши требования к ее качеству.

Существуют такие категории информации, потребность в которых больше осознается пенсионерами, есть такие, где потребность более выражена у молодежи, а есть категории информации, интерес к которым сопоставим у представителей разных возрастных и социальных групп. Но следует подчеркнуть, что важность одной из категорий информации для одной из групп не означает, что она не важна для остальных. Например, очевидно, что информация о пенсионном обеспечении важна для пенсионеров, и 84,3% пенсионеров – участников опроса подтверждают это. Но и другие группы респондентов заинтересованы в этой информации – самый низкий показатель интереса у учащейся молодежи, но он составляет 26,1%.

Нужно отметить те категории информации, важность которых примерно одинакова для всех групп (различия во мнениях между разными группами находятся в пределах 10%):

- о строительстве в черте населенного пункта;
- о состоянии окружающей среды;
- о положении России на международной арене;
- о государственном/муниципальном заказе (торги, тендеры, госзакупки и пр.);
- о культуре;
- по вопросам защиты прав человека;
- о политической ситуации внутри России.

Информационные потребности граждан гораздо сложнее, чем желание располагать какой-либо информацией по той или иной теме. Для уточнения этих потребностей респондентам было предложено сформулировать конкретный пример такой информации о деятельности органов власти, которую они очень хотели бы иметь, но сейчас не располагают ею (открытый тип вопроса). Анализ ответов показал, что люди проявляют особый интерес к вопросам о будущих изменениях, переменах, о планах органов власти, о вероятности возникновения неблагоприятных факторов. На сегодняшний день граждане далеки от удовлетворенности тем, как имеющаяся информация о деятельности органов власти освещает эти вопросы. Эта информационная потребность отражает совершенно понятное стремление людей жить в стабильном, предсказуемом мире. Граждане хотят знать «перспективы российской валюты»⁴², «будет дефолт или нет?», «будет ли деноминация в этом году?», «будут ли льготные лекарства?», «будут ли строиться спортивные школы и бассейны в городе?» и пр.

Существует потребность в более точной информации о времени наступления перемен, о точной и конкретной дате ожидаемых событий: «когда упростят на самом деле возможность стать гражданином России бывшим гражданам СССР?», «когда отремонтируют дороги в городе?», «когда в колхозе будет зарплата и прекратится безработица?», «когда снесут наши дома?», «когда будет капитальный ремонт домов?» и т.п. Здесь мы, вероятно, сталкиваемся с эффектом, когда политические обещания представителей органов власти закономерно принимаются гражданами за информацию о деятельности органов власти, что влечет за собой естественный вопрос – а когда, собственно, исполняют обещания: «когда жить станет лучше в России?», «когда в России будет порядок, рабочие места, бесплатное образование, и наступит стабильность?», «когда в стране закончится взяточничество?» и пр. Также респондентов волнует, что конкретно уже сделано органами власти региона и каковы результаты их работы; например, граждан интересует «информация о результатах работы губернатора».

В своих ответах на поставленный вопрос респонденты демонстрируют заинтересованность и в ином качестве информации – информация о деятельности органов власти должна объяснять процессы, ситуации, следствия принятых решений, политику действий: «почему сейчас у молодежи нет возможности приобрести жилье?», «почему так раздуты штаты в администрации города?», «чем руководствуется власть, заменяя должностных лиц?», «почему должным образом не оказывают экстренную медицинскую помощь?», «почему теперь мы платим за вывоз мусора в расчете с квадратного метра?» и др.

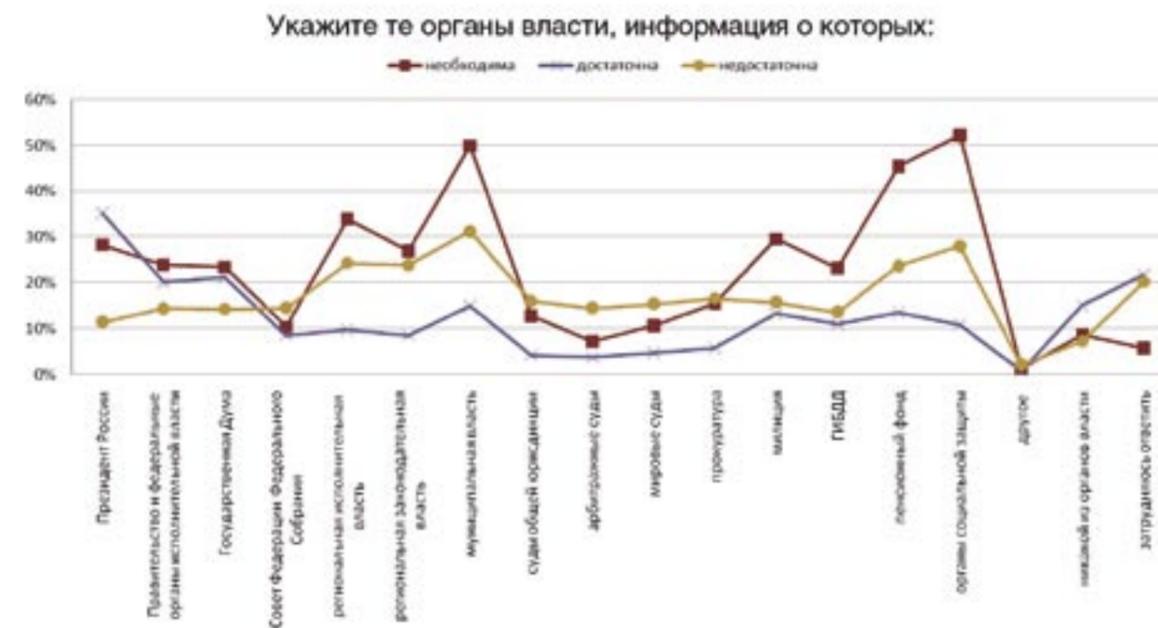
⁴² Ответы граждан на поставленные в анкете вопросы открытого типа приведены без изменения лексики

2.3.6. Степень удовлетворенности получаемой информацией о деятельности органов власти для решения жизненных или профессиональных проблем респондентов

Респонденты по-разному оценивают свою потребность в информации конкретных органов власти. 9% респондентов отметили, что для решения жизненных или профессиональных проблем им вообще не нужна информация ни об одном из органов власти. Наиболее востребована среди населения информация о деятельности органов социальной защиты, пенсионного фонда, муниципальной власти (органов власти городского, сельского самоуправления), региональной исполнительной власти (Администрация или Правительство региона).

15% респондентов считают, что ни о каком из органов власти они не располагают достаточной информацией. Более всего респонденты удовлетворены информацией Президента Российской Федерации (34,6%) – это единственный орган власти, о котором уровень удовлетворенности информацией выше, чем потребность в ней (29%). 20% респондентов достаточно информированы Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти и 21,3% – Государственной Думы; меньшее количество респондентов считают, что информации об этих органах власти недостаточно. Относительно деятельности большинства органов власти количество респондентов, не удовлетворенных информированностью, превышает число тех, кто считает себя достаточно информированным. Лишь 15% респондентов считают себя достаточно информированными муниципальной власти и 30% – недостаточно. Об остальных органах власти, включая высоко востребованные органы социальной защиты, пенсионный фонд и региональную исполнительную власть, считают себя достаточно информированными менее 15% респондентов. Респондентов, озабоченных недостаточностью информации о деятельности судов (общей юрисдикции, арбитражных, мировых), оказалось больше, чем тех, кто назвал информацию о судах необходимой для решения своих проблем.

Рисунок 3
Определение необходимости, достаточности и недостаточности информации о деятельности органов власти для решения жизненных или профессиональных проблем респондентов



2.3.7. Степень удовлетворенности качеством получаемой информации о деятельности органов власти по параметрам: своевременность, полнота, достоверность информации

Неуверенность в полноте, своевременности и достоверности означает недоверие как к информации о деятельности органов власти, так и к самим органам власти.

Таблица 7

Потребность в отдельных категориях информации и оценка несвоевременности, неполноты и недостоверности информации

категории информации	важная	несвоевременная	неполная	недостоверная
о государственном заказе	12,4%	8,8%	8,4%	8,1%
о вакансиях на должности государственных служащих	17,5%	9,8%	10,1%	7,3%
о науке	25,7%	5,3%	6,3%	4,1%
об изменениях в озеленении населенного пункта	27,9%	8,4%	9,4%	6,1%
о формировании и расходовании бюджетных средств	29,9%	16,3%	19,4%	26,0%
о спорте	31,7%	4,1%	5,6%	3,5%
о культуре	32,6%	5,0%	6,4%	4,0%
о положении России на международной арене	33,1%	9,7%	10,8%	11,7%
об адресах и телефонах органов власти и учреждений	34,5%	9,7%	12,9%	6,7%
о строительстве в черте населенного пункта	40,3%	14,8%	15,0%	10,9%
о политической ситуации внутри России	43,2%	13,4%	14,5%	20,9%
о чрезвычайных происшествиях	43,2%	10,8%	10,1%	10,2%
об образовании	43,6%	7,3%	10,4%	7,2%
о преступности и криминальной обстановке	47,0%	14,8%	14,2%	19,5%
о состоянии окружающей среды	48,0%	20,8%	19,6%	22,6%
о состоянии экономики	48,9%	17,5%	18,8%	24,9%
о пенсионном обеспечении	53,6%	13,7%	20,8%	13,8%
о бытовом и коммунальном обслуживании	53,6%	13,7%	20,8%	13,8%
по вопросам защиты прав человека	55,5%	15,8%	20,9%	17,0%
о социальном положении и социальной защите	56,6%	18,2%	22,7%	15,1%
правового характера	56,8%	19,9%	20,7%	10,5%
о здравоохранении	67,6%	17,5%	23,9%	17,9%
другое	2,5%	2,4%	2,1%	2,0%
затрудняюсь ответить	2,7%	28,2%	21,6%	26,4%

Отметим те категории информации, качеством которых респонденты чаще всего недовольны (количество респондентов, отметивших эти категории, выше среднего значения по всем категориям).

Неудовлетворенность по всем параметрам – своевременность, полнота, достоверность:

- о здравоохранении;
- о социальном положении и социальной защите;
- по вопросам защиты прав человека;
- о бытовом и коммунальном обслуживании;
- о пенсионном обеспечении;
- о состоянии окружающей среды;
- о состоянии экономики;
- о формировании и расходовании бюджетных средств.

Неудовлетворенность по двум параметрам – своевременность и полнота – при меньшей степени недовольства достоверностью:

- информация правового характера;
- о строительстве в черте населенного пункта.

Неудовлетворенность по двум параметрам – своевременность и достоверность – при меньшей степени недовольства полнотой:

- о политической ситуации внутри России;
- о преступности и криминальной обстановке.

Наибольшую критичность в оценке всех качеств информации проявляют граждане в возрасте 25–39 лет – это активный трудовой период жизни, сопряженный с заботой о несовершеннолетних детях. Потребности в информации накладываются и на оценку ее качества: пенсионеры менее всех остальных сомневаются в тех или иных качествах информации об образовании, а учащиеся менее всех остальных сомневаются в тех или иных качествах информации о пенсионном обеспечении.

Несвоевременность информации респондент может оценить по тому, что получил ее с опозданием или «не вовремя». Высокую недовольство своевременностью информации выражают респонденты, совмещающие работу и учебу, – группа, находящаяся в поиске новых жизненных возможностей и нуждающаяся в актуальной информации. Следует отметить достаточно высокую степень недовольства своевременностью правовой информации у всех групп, кроме пенсионеров.

Неудовлетворенность полнотой информации оценивается по отсутствию необходимых сведений в информационном потоке. Гражданам не хватает информации для принятия решений и совершения действий. Учащиеся более всех остальных категорий респондентов не удовлетворены полнотой информации об образовании. Информацию о пенсионном обеспечении считают неполной не только пенсионеры, но и те, кто работает. У всех, кто работает или работал, вызывает недовольство степень полноты информации о социальном положении и социальной защите. Практика обращения к информации правового характера вызывает большую озабоченность ее полнотой у тех, чьи интересы связаны с активной трудовой деятельностью: у тех, кто временно не работает, и у тех, кто трудится в настоящее время.

Недостоверность информации, на наш взгляд, оценить объективно труднее, ведь для этого «неправдивую» информацию нужно сопоставить с «правдивой» – доступ к которой закрыт подчас и для экспертов. Но все-таки у граждан имеются собственные возможности получить инсайдерскую информацию. В некоторых случаях у них имеется возможность убедиться в недостоверности информации, получив позже иную либо сопоставив информацию из разных источников. Кроме того, у граждан накапливается общий исторический и индивидуальный опыт, позволяющий им сомневаться в достоверности некоторой информации о деятельности органов власти. Какими бы аргументами и обоснованиями ни руководствовались люди, важно – какой именно информации они не верят или сомневаются в ее достоверности. Самой недостоверной, по мнению респондентов, является информация о формировании и расходовании бюджетных средств. Этой категории информации люди вообще не склонны доверять, считая ее также несвоевременной и неполной. Среди возрастных групп высокой степенью сомнений в достоверности снова отличаются респонденты 25–39 лет. Особенно примечательно, что 40% представителей этого возраста считают недостоверной информацию об адресах и телефонах органов власти и учреждений – достоверность этой информации легко проверяется и при этом является самой элементарной и обязательной при распространении. Эта же группа заметно чаще остальных сомневается в информации по вопросам защиты прав человека, о преступности и криминальной обстановке, об образовании, о науке. Респонденты старше 55 лет чаще считают недостоверной информацию о пенсионном обеспечении (38%) и о здравоохранении (36%). Правовая информация пользуется большим доверием у молодежи, в то время как 26–32% респондентов разных групп оценивают ее как недостоверную.

2.3.8. Частота обращений граждан с информационными запросами в органы власти

В течение 2007 года 22,3% респондентов делали информационный запрос в органы власти. Из них 18,3% – от 1 до 5 раз; 2,3% – от 6 до 10 раз; 0,8% – от 11 до 15 раз; 1,0% – более 20 раз. Ни разу не обращались с запросами 77,7%.

На примере последнего случая обращения за информацией (вопрос задавался только тем респондентам, кто делал информационный запрос в течение года) была определена частота использования тех или иных способов запроса. Чаще всего запросы на информацию в течение последнего года осуществлялись в устной форме во время личного приема в органах власти – 44,7%. 20,7% делали письменный запрос по обычной почте и 17,6% – делали устный запрос по телефону. 7,9% респондентов отправляли запрос курьерской службой или заказным письмом. Данные об использовании факса для направления письменного запроса (1,8%) статистически не значимы. Электронная почта используется крайне редко – в 3,6% случаев. Это подтверждает, что развитие электронной коммуникации граждан с органами власти пока находится на самом низком уровне.

В селе большей популярностью, по сравнению с другими типами населенных пунктов, пользуется запрос во время личного приема, что делает еще менее популярными опосредованные методы обращения к властям.

Из 1500 респондентов 313 человек делали в течение 2007 года информационный запрос в органы власти. Большинство запросов было адресовано в муниципальные органы власти – 44,1%.

Таблица 8
Частота информационных запросов в отдельные органы власти

Органы власти	количество запросов	%
Муниципальная власть	138	44,1%
Органы социальной защиты	38	12,1%
Пенсионный фонд	26	8,3%
Суды	23	7,3%
Милиция	21	6,7%
Региональная исполнительная власть	14	4,5%
Прокуратура	14	4,5%
Правительство России и федеральные органы исполнительной власти	11	3,5%
ГИБДД	11	3,5%
Президент России	5	1,6%
Государственная Дума	5	1,6%
Региональная законодательная власть	4	1,3%
Военкомат	2	0,6%
Архив	1	0,3%
Всего	313	100%

2.3.9. Степень удовлетворенности качеством процедуры обращения с запросами и их рассмотрения

Основные издержки, которые несут заявители, связаны с излишней затратой времени (56,8%) и с излишними нервными затратами (48,6%). Причины этих издержек лишь частично объясняются тем, что 41,7% из обратившихся с запросами перенаправлялись чиновниками из одного ведомства в другое. Предоставление информации организовано так, что 40,2% обращающихся с запросами испытывали трудности с поиском лица, ответственного за предоставление информации в органах власти. Степень непрозрачности процедуры такова, что 21,9% отмечают непонятность процедуры обращения за информацией, а 24,3% было не понятно, как правильно оформить запрос на информацию. В результате 21,9% респондентов получили отписки – по их мнению, содержание ответов не соответствовало их запросу. Понимание того, что значит «излишние затраты», конечно, субъективно. С точки зрения служащих органов власти, два-три часа, которые потратил заявитель в официальном учреждении, – это «вполне нормальные» затраты, а с точки зрения заявителя – это его потерянный рабочий день при очевидности, что процедуру можно было бы выполнить более быстро и эффективно. Не говоря уже о том, что на поиски ответственных лиц, на изучение, на реализацию плохо организованной процедуры запроса может уйти и гораздо больше времени.

Заявители, обращающиеся за информацией, заинтересованы в успешности своих действий. Потому не удивительно, что респонденты использовали различные имеющиеся в их распоряжении способы, чтобы увеличить вероятность получения ответа на свой запрос. Некоторые из них ссылались на законы (33,5%) и/или предупреждали об ответственности за отказ в предоставлении информации (9,1%). Также заявители для успешного удовлетворения заявления обосновывали причину заинтересованности в информации (30,2%) и/или доказывали свой социальный, профессиональный статус (10%). Как мы указывали в начале описания результатов нашего исследования, 70,9% всех респондентов полагают, что для получения информации о деятельности органов власти заявитель обязан объяснить, зачем она ему нужна. Часть респондентов воспользовались свойствами иерархии органов власти: обращались к

вышестоящему чиновнику того же органа власти – 13,3%; обращались в вышестоящий орган власти – 9,4%; воспользовались поддержкой своего руководителя – 5,1%. Неформальные контакты (личные связи и знакомства) также использовались для получения информации в органах власти (16,3%).

Получается, что граждане уверены в том, что нужно **убеждать** чиновников и обосновывать, для чего нужна запрашиваемая информация, подтверждать своим статусом серьезность намерений. В арсенал «убеждения» входят также слезы, повышение голоса, вознаграждение и подарки.

73,4% заявителей получили ответ на свой запрос, но 20,5% из них не удовлетворены полнотой предоставленной информацией, 33,6% совсем не удовлетворены своевременностью ответа на запрос, а 13,1% уверены, что информация, предоставленная им органами власти, недостоверна.

26,6% заявителей не получили ответа на свой запрос, почти в половине из этих случаев отказ в предоставлении информации не сопровождался никакими объяснениями причин. 25,9% заявителей, не получивших ответа на свой запрос (22 человека), сделали повторный запрос, и ровно столько же стали искать другой источник этой информации. Некоторые попытались решить проблему с помощью той же системы органов власти, обратившись к вышестоящему чиновнику того же органа власти (12 случаев) или обратившись в вышестоящий орган власти (1 случай). Есть и менее популярные, но очень важные меры реагирования на отказ в получении ответа на запрос: 3 респондента обратились в прокуратуру; 1 респондент обратился в суд; 2 респондента обратились в редакции телевидения, радио или газет. Более трети из получивших отказы в предоставлении информации (35,3%) не стали ничего предпринимать, оставив попытки получить информацию от органов власти.

2.4. Результаты интервью с сотрудниками органов власти⁴³

подавляющее большинство сотрудников органов власти считает, что проблем с доступом к информации в России не существует. Первый и главный аргумент в поддержку этого тезиса – информация распространяется много. Второй аргумент – граждане всегда могут получить интересующую их информацию, для этого у них есть все возможные способы доступа. То есть, каждый гражданин, даже ограниченный в ресурсах, может воспользоваться тем или иным способом доступа к информации по своему усмотрению.

«Я понимаю, что не у каждого человека есть Интернет, есть телевизор. У человека, который интересуется общественной жизнью, да. Есть телевизор, радио у бабушки? Если нет телевизора, есть радио все равно. Она все равно информацию, в том или ином виде, все равно получает. Как у меня мама – пенсионерка, 80 с лишним лет, она покупает программку, газету, и оттуда очень много берет информации. Вот эта газета с программой раз в неделю. Я считаю, что тут как раз проблем-то нет». (Прокуратура, И. 9)

Основываясь на собственном опыте, и отвечая, прежде всего, за открытость своего ведомства, чиновники утверждают, что никогда не сталкивались с ситуацией, когда бы гражданин хотел получить и не получил имеющуюся в распоряжении органа власти информацию. Никаких препятствий в доступе к информации нет.

«Но, скажем, что таких случаев, что человеку вот надо, прям, прорваться в законодательное собрание, а его не пускают? Такого не было никогда». (Региональная законодательная власть, И. 2)

«В принципе, любой человек, который имеет желание получить какую-то информацию, он ее в любом случае может получить. {...} Я считаю, что только ленивый не получит, поэтому думаю, что все отработано, все зависит только от самого человека». (Пенсионный фонд, И. 1)

«[Информация] доступна! Она доступна, вот!». (Прокуратура, И. 9)

Принцип доступности информации о деятельности органов власти означает презумпцию открытости информации, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Чиновники, вопреки принципу доступности информации о деятельности органов власти, демонстрируют совсем иное понимание своих функций – они считают, что они предоставляют только то, «что разрешено законодательно». То есть применительно к информации о деятельности органов власти вместо принципа «разрешено все, что не запрещено законом» зачастую действует принцип «запрещено все, что не разрешено законом»

«Интервьюер: С вашей точки зрения, существуют ли какие-либо препятствия в доступе к информации в вашем управлении, администрации города для граждан?»

Информант: Ну, так скажем, препятствий никаких нет. То, что разрешено законодательно, то предоставляем. У нас, так скажем, только отдел по связям с общественностью, да. Ту информацию, которую люди могут получить – всегда получают. Там у нас отдел, который всегда открыт, всегда... у нас даже справочную информацию какую-то сами делаем. Раздаем. Ну, соответственно [работает также] горячая линия». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 8)

По мнению чиновников, смысл распространения информации о деятельности органов власти заключается в том, чтобы рассказать населению о том, над чем они работают. Основным механизмом осуществления этой задачи служат средства массовой информации – они берут ту информацию, которую предоставляют органы власти, и далее пересказывают это населению. По сути, несмотря на упоминание населения, как конечного потребителя информации, речь идет об «информировании средств массовой информации». В представлениях сотрудников органов власти о смысле их работы по распространению информации происходит подмена получателя услуг: вместо граждан получателем информации о деятельности органов власти выступают средства массовой информации. Такой тип представлений о своих функциональных и общественных задачах можно назвать самым поверхностным.

«Мы освещаем, или обеспечиваем прозрачность тех решений, которые принимаются на высшем уровне. Поэтому... мы распространяем информацию, взаимодействуем со средствами массовой информации, то есть, непосредственно через них она и доходит до населения». (Региональная исполнительная власть, И. 7)

Гораздо реже чиновники демонстрируют иную ориентацию своей деятельности – когда представления о смысле информирования сфокусированы непосредственно на гражданах. Именно при этом типе представлений о функциональных и общественных задачах сотрудники органов власти не ограничиваются только односторонним предоставлением информации.

Распространение и предоставление информации осуществляется как для обеспечения граждан необходимой информацией, так и для создания положительного образа органа власти. К сожалению, функция «пиара» превалирует и даже поглощает функцию по обеспечению граждан социально значимой информацией. В итоге право граждан на доступ к информации превращается в механизм для реализации пропагандистских намерений органов власти. Граждане вместо **социально значимой информации** о деятельности органов власти получают **информацию о социальной значимости** органов власти.

Представители некоторых органов власти не скрывают, что распространение информации несет на себе функцию создания и поддержания положительного имиджа органа власти. Подобная задача может приобретать различные формы проявления – от демонстрации социальной значимости органа власти до демонстрации значимости его руководителя.

«Раньше была, какая информация при [бывшем руководителе]? У него четкая, у него очень хорошо выстроена была политика и PR, да. Постоянно была информация, где какое деревце [бывший руководитель] посадил, да, какую девочку он погладил, какой там телевизор подарил инвалиду или старику. Вот эта информация. А сейчас какая информация?»

⁴³ Более подробную информацию о результатах исследования смотрите в Отчете по результатам анализа интервью с сотрудниками органов власти в Сан

Генеральный план застройки, программа социально-экономического развития. То есть, сегодня вот нынешняя администрация она вышла на совершенно другой уровень информации. {...} Это все имеет целью не просто: «Ребята, мы есть, мы работаем!» Да? А: «Ребята, давайте, вы, думайте тоже, это ваш город». То есть, здесь изменился уровень информации». (Органы социальной защиты, И.23)

Ориентация органов власти на имиджевые цели при информировании населения становится дополнительным аргументом в пользу интенсивного использования СМИ. Именно в таких вопросах СМИ можно назвать самым эффективным каналом трансляции. Органы власти часто перекалывают свою обязанность информировать общество о своей деятельности на СМИ. Ответственность за информированность населения органов власти, по мнению чиновников, лежит на журналистах, и, соответственно, представления населения об «открытости» органов власти также зависят от журналистов.

«...если общество считает, что мы не открытые, то, может быть, надо спросить журналистов, может они что-то не дорабатывают. {...} Мы журналистов пригласили, вот, четыре телекомпании, какая у них аудитория, да, какой охват, люди рассказали. Если журналисты рассказали об этом, если они нормально рассказали – население получило информацию. Если журналисты не рассказали – население не получило информацию. Мы стараемся сделать всё, чтобы журналисты рассказали». (ОВД, И.29)

Оплата услуг СМИ приводит к тому, что власть без особых усилий создает себе «положительный образ». Контроль над «положительным образом» может приводить к тому, что информация о деятельности органа власти, вопреки принципам свободного распространения, предоставляется только «своим» средствам массовой информации. Осуществляется это через замену аккредитации на систему пропусков по приглашениям. Возможность обращения за информацией или за комментариями непосредственно к какому-либо руководителю ведомства блокируется через механизм пресс-службы.

«А вообще в Белом доме система аккредитации – это, на мой взгляд, просто скотство по отношению к СМИ. В [Администрации региона] теперь системы аккредитации вообще не существует, и допуска у журналистов не существует. Все через третий подъезд, через пропуска. Приходишь с паспортом, на тебя выписывают пропуск, если ты нужен. Если тебя пригласили, на тебя выпишут пропуск. Если тебя не пригласили, тебя не пропустят». (Представительные органы муниципальных образований, И.22)

Информация, исходящая из органа власти, воспринимается СМИ как политическая и, как следствие, меняет свой характер и свойства: из социальной значимой информации о деятельности органов власти становится политической информацией. Как следствие, с ней и обходятся уже как с политической информацией: размещают или не размещают в СМИ, искажают или не искажают в зависимости от ситуации.

«В основном, это сложности, продиктованные опять-таки политической составляющей. У средств массовой информации есть хозяин, который запрещает ему. Мы бы, конечно, хотели, чтобы информация прозвучала именно в этом издании, или на этом телеканале, но нам не дают такую возможность. {...} И тенденциозность есть, и купленность есть, и система заказов работает. Я, вот, буквально вчера разговаривала с [представителями телекомпании] с тем, чтобы {...} разместить сюжет [об Иванове]⁴⁴. {...} Они сказали: «Нет. Иванов – это старый враг Петрова, поэтому его не показываем». {...} Нам перекрывают кислород политическими методами». (Представительные органы муниципальных образований, И.22)

Прежде чем информация о деятельности органа власти будет распространена, она проходит через механизм отбора. Именно отбор информации для распространения является одним из элементов, влияющих на качество информации. То, как произведен этот отбор, оказывает влияние и на реализацию права на доступ к информации о деятельности органов власти. Субъективность в отборе информации неизбежна. Установка на работу со СМИ рождает такой механизм отбора информации, при котором главным ориентиром становится привлекательность информации с точки зрения журналистики. Лишь

в некоторых ведомствах представители органов власти стараются компенсировать и распространить дополнительно ту социально значимую информацию, которая осталась без внимания журналистов.

«СМИ {...} интересует только всё такое жареное. {...} Вот будет ДТП – пять трупов, вот придут все, мы даже не успеем их оповестить, они сами откуда-то узнают, и уже раньше нас оказываются на этом месте. {...} Поймают какого-нибудь инспектора за какую-нибудь взятку там, что-то вот... ну, вот такого плана. Они даже звонят каждый день: «Какие-нибудь интересные ДТП есть?» А мы уже просто не реагируем на это: «Нет, всё как обычно». Я говорю: «Трупов нет, есть вот один труп в каком-то ДТП, ну вас это, наверное, вряд ли заинтересует». «Ну да, что там...». (ГИБДД, И.28)

«Если эта информация очень актуальна для жизнедеятельности {...} области, то здесь даже уже не зависит от коммерческих отношений с редакциями, их претензиям, потому что актуальную информацию выставляют все. Проблема может возникнуть с той информацией, которая имеет менее значимый, по мнению СМИ, факт». (Региональная законодательная власть, И. 2)

Практически все информанты подтверждают, что механизм отбора информации включает в себя момент согласования содержания информации с руководством. Информация, или ее большая часть, распространяется только после разрешения руководителя структурного подразделения, а чаще – после разрешения руководителя органа власти.

«[Решение о предоставлении той или иной информации] принимается председателем Законодательного собрания и председателями комитетов, комиссий – непосредственно теми, кто руководит тем или иным направлением». (Региональная законодательная власть, И. 2)

«...все решения принимаются руководителем департамента, да. Но мы, конечно, свои предложения подаем, формируем...». (Органы социальной защиты, И. 5)

Чиновники подтверждают, что информационная политика каждого органа власти индивидуальна и уровень информационной открытости зависит от воли и представлений руководителя органа власти. Иерархическая структура органов власти подразумевает необходимость согласования, и руководитель сосредотачивает в своих руках контроль над распространением информации как над частью деятельности своего ведомства. Контроль над распространением информации необходим в силу большей компетенции руководителя в вопросах общественно-политической ситуации в соответствующей сфере.

«Ну, зависит это от руководителя нашего управления. Управление работает напрямую с мэром города {...} и председателем Думы. Вот, скажем так, три лица: мэр, председатель Думы и начальник управления. {...} [Поступившую информацию] обрабатываем мы, потом даем мэру на утверждение или председателю Думы». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 8)

Таким образом, сначала информация о деятельности органов власти формируется самими органами – фильтруется: туда попадает то, что, по субъективному мнению чиновников, должно быть «важно массам», к тому же информация подбирается так, чтобы деятельность органа власти выглядела положительно; учитывается и политический контекст расстановки сил в соответствующей сфере, регионе, населенном пункте. Затем информация распространяется через СМИ, и здесь ангажированность СМИ становится еще одним фильтром для распространения информации: СМИ учитывают свои интересы и еще раз подвергают информацию фильтрации и трансформации. Причем, по признанию чиновников, здесь включается и самоцензура СМИ, когда их ограничительные действия продиктованы собственными представлениями о «правильности».

«Да, к сожалению, из привычных СМИ ангажированы почти все 100. Причем, жестко ангажированы, вплоть до самоцензуры, когда никто не просил, но я на всякий случай». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И.21)

⁴⁴ Фамилии должностных лиц, упоминаемых в интервью, изменены.

Представители органов власти не склонны рассказывать о проблемах своей деятельности. Для многих из них, вероятно, признание проблем реализации гражданами права на доступ к информации равносильно признанию собственных ошибок или недоработок. Планируя исследование, мы исходили из того, что описание ситуации будет односторонним, если мы узнаем мнение только граждан и не услышим голос представителей органов власти. Нам важно было понять – известно ли чиновникам, что граждане недовольны информированием, что они считают свое право на доступ к информации нарушенным? Отсутствие или недостаток этого знания означает отсутствие обратной связи с населением, и исключает надежду на изменение ситуации в положительную сторону. Представители органов власти крайне осторожно, с оговорками, и исключительно редко признают, что проблемы с информированием граждан все же существуют.

«Чудовищно плохая информированность. Не просто она плохая, а то, что информированность – она специфическая. Я здесь не очень должна такие вещи говорить. Вся информированность очень специфическая... Ну, того, что людям надо, они не получают». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 10)

«...все равно много информации не доходит до граждан, просто обычных. Вроде как и взаимодействуем со СМИ, но много информации все равно остается. [Зависит] от тех, кто дает информацию. {...} Везде же есть та информация, которая, например, хотя бы, по крайней мере, на какое-то время, не нужно о ней говорить, да? И если у нас есть информация, которую нужно придержать, и не писать о ней, то, конечно, мы о ней не будем писать. Ни СМИ, которые будут к нам приходиться, конечно же, мы им не будем давать эту информацию. {...} Какая информация может быть придержана? {...} Ну, например, поставлены сроки, да, открыть что-то там. Мы в эти сроки не укладываемся, а нам надо это открыть. Поэтому, мы, конечно же, начинаем как-то что-то...искать, юлить». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И.24)

Ниже мы приводим перечень проблем, о которых чиновники хоть раз упомянули в своих интервью, то есть признаваемые чиновниками проблемы.

Труднодоступность. Общественно важная информация может быть либо вообще не опубликована, либо распространена ограниченно и поиск ее требует специальных навыков и усилий. Сами чиновники признают, что найти эту информацию трудно и жители выбирают, по их мнению, более «легкий путь» – писать информационные запросы в органы власти:

«...работа Думы является открытой и доступной информацией, и публикуются в средствах массовой информации. Но все равно не всегда... какие-то решения публикуются. Но полностью они... были опубликованы, где перечислены объекты, но трудно уследить, конкретно, в какой газете, когда это было опубликовано, информация о твоём доме, о твоей улице, о твоей дороге, о твоём дворе... И понятно, что, когда твой дом будет отремонтирован, да, какая-то информация, естественно, это надо или профессионально отслеживать, в каждой газете, да, заниматься, это интересоваться. Наверное, это проще всего – написать в тот орган, который принимает решение, или в тот исполнительный орган. {...} Ну, а вообще, я считаю, что вот, у нас система, что у нас население все равно в большей части ну... не обладает таким желанием все просматривать, хотя у нас... просматривать, знакомиться, все равно, как говорят по старинке, что – лучше написать, обратиться, и получить информацию в письменном виде». (Представительные органы муниципальных образований, И. 4)

Отписки. Их происхождение объясняется очень коротким периодом времени, оставленным на предоставление информации в установленный срок:

«И предоставление ответов на вопросы у нас – тут все жестко, тютелька в тютельку, тут можно даже часы сверять. Потому что, у нас такой контрольный отдел, что о-го-го. Поэтому ответы идут. Какого рода они, там, допустим, на жалобы – это же другое дело. Часто они – отписки, и люди тоже говорят об этом, это правда. Часто они сделаны на коленке, в последние 15 минут до

конца рабочего дня, когда там контрольный срок истекает – это тоже правда». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 10)

Ограниченный круг распространения информации.

«И вот, информация о публичных слушаниях, т.е. опубликование в какой-нибудь там газетешке с тиражом маленьким, которую никто знать не знает. Вот маленькими буквами, за два дня до проведения публичных слушаний». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 10)

Неясность. Специфический язык некоторых видов информации, сложное для понимания и применения изложение информации:

«Да, здесь, возможно, есть такая проблема, действительно. Конечно, мы же пишем нормативные акты юридическим, сухим языком, хотя стараемся их излагать все равно проще, понятнее для людей. Но возможно, да, даже иногда и сами мы, как вот допустим, работники соц. защиты, некоторые законы читаешь – достаточно сложно разобраться в этих льготах, категориях и так далее... разным категориям, кому, что конкретно полагается». (Органы социальной защиты, И. 5)

Неудобство получения информации. Очереди в органах власти, гражданам порой трудно дозвониться до органа власти:

«...у нас очень... достаточно перегруженные телефоны и некоторые, да, говорят, что до нас сложно очень дозвониться. Есть такая проблема». (Органы социальной защиты, И. 5)

«Бывает, бывают очереди, бывает, что нелегко дозвониться...». (Органы социальной защиты, И.23)

«Сегодня граждане порой, да, не знают, по данному вопросу конкретно куда обратиться. Тот же жилищный отдел, он имеет подразделение, и обратиться с письменной просьбой, есть часы, есть время, но не всегда гражданин работающий может в это время подойти. А по телефону, как правило, прямой связи нет. И если есть телефон приемной, то идет соединение, которое не всегда... А вот эти переключения с одного телефона на другой гражданину не всегда понятны. Не хватает терпения, и он приходит, говорит: музыку включают, трубку не берут». (Региональная исполнительная власть, И. 12)

Отсутствие системы «одного окна». Гражданам, прежде чем они добираются до конечного ведомства, приходится пройти немало инстанций, чтобы собрать необходимые документы:

«Ну, я думаю, что чаще всего это общее недовольство, которое накапливается в связи с тем, что людям приходится посетить несколько организаций, прежде чем... То есть, в общей массе люди хотят так, чтоб вот у них есть один документ, никуда не ходить, в одном месте все сдать. {...} А так как мы инстанция последняя, то естественно вот эта усталость и недовольство в связи с тем, что пришлось пройти через администрацию, через Роснедвижимость, и все это замыкается на нас, как на финальной. Естественно, это выплескивается уже здесь. Долго. Главное недовольство – долго. Причем не у нас, а весь процесс». (Областная регистрационная Палата, И.25)

Неудобство в приемных органах власти. Формальное отношение к гражданам при приеме, отсутствие необходимых инструментов (бумаги, ручки) для написания обращения:

«По правам социально незащищенных граждан. С ними просто не работают. {...} Не налажена работа с людьми. Как-то вот, нет, не знаю, добросердечия... Максимально формально. Приходят люди, у них даже бумаги нет, чтобы написать это заявление на получение информации, им эту бумагу не дают. Приходят к нам, у нас пишут запрос, то есть мы им там диктуем, как запрос этот правильно написать...». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 10)

Отсутствие средств у малоимущих граждан для приобретения печатных средств массовой информации, в первую очередь – газет:

«В нашем ведомстве чаще всего запрашивают информацию о нормативных актах. Потребность такая в информации существует по одной по простой причине – граждане не хотят покупать газеты, и не хотят их читать, потому что вся информация правовая, которая касается граждан, печатается. {...} Вы прекрасно понимаете, что на ту пенсию, которая сейчас есть у граждан малоимущих, они просто газеты не будут покупать». (Комиссия по правам человека, И. 6)

Отсутствие простого и удобного доступа к правовой информации. Трудность доступа к информации, произведенной в отдаленных от регионального центра поселениях:

«...нормативные акты, которые принимаются администрацией отдаленных районов, они в правовую справочную систему не входят, газеты их сюда {...} в администрацию области не пересылаются и поэтому приходится запрашивать, если предположительно существует какой-то акт, звонить в этот город и спрашивать оттуда информацию факсом, и потом отвечать гражданину». (Комиссия по правам человека, И. 6)

Ограничения в доступе к информации о ЖКХ:

«...граждане управление жилым фондом выбирают, да, какой-нибудь ТСЖ или управляющую компанию. Они не могут получить данные о состоянии своих домов. Мне кажется, что это просто нет. Или есть, но старая. И никто этим не занимается». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 10)

В наших интервью с профессиональными пользователями права на доступ к информации мы показали, что у граждан имеются претензии к качеству информации о деятельности органов власти (достоверность, полнота и своевременность). В интервью с сотрудниками органов власти мы постарались найти объяснения неудовлетворительного качества такой информации.

Представители органов власти считают, что они не обязаны освещать все аспекты и результаты своей деятельности. Органы власти выбирают, какие вопросы освещать, исходя из собственных представлений об информационных потребностях населения или СМИ.

«Нет такой задачи – донести все, что выходит из стен Думы. Мы берем те законопроекты, которые имеют непосредственное отношение на жизнедеятельность граждан. Вот. Эти законопроекты мы освещаем достаточно широко, потому что фактически завтра они окажут непосредственное влияние. Решила сейчас Госдума МРОТ повысить до прожиточного минимума, понятно, что это отразится на жизни каждого. Это важная тема, и мы можем все остальные законопроекты, допустим, откинуть в сторону». (Региональная законодательная власть, И.30)

Полнота информации зависит, во-первых, от объема, который может предоставить СМИ для размещения этой информации, а, во-вторых, от решения органов власти – насколько полно и глубоко они решат открыть населению эту информацию.

«Объем-то зависит от двух сторон, да. Какие нам могут возможности СМИ предоставить, а, с другой стороны, от того, сколько, ну, какую глубину и полноту мы хотим передать населению». (Органы социальной защиты, И. 5)

В некоторых случаях органы власти сами не могут получить в полном объеме необходимую информацию для её дальнейшего распространения или для полного ответа на информационный запрос. Иногда это связано с закрытым характером информации, иногда с её действительно объемным содержанием, например, что касается документов о строительстве и т.п.

«Вот, следующий момент – иногда информация очень объемная. Ну, допустим, по строительству объекта, там целыми томами подборка идет: землеустроительное дело, там, отводы, экспертизы, если это все нам предоставлять, это, ну, очень большой объем занимает. Не всегда, может быть, считают необходимым все вот документально подтверждать информацию, которая нам направляется». (Представительные органы муниципальных образований, И. 4)

Ограничение в полноте предоставления информации и ее несвоевременность могут быть обусловлены тем, что орган власти, в который направлен запрос о предоставлении информации, сам должен запросить эту информацию в иных инстанциях.

«Своевременно не всегда удается, потому что существует определенный регламент работы с обращениями, когда информацию мы получаем, ну, когда у нас информации нет конкретной в Аппарате, в Думе, мы, естественно, делаем запросы. Эти запросы иногда очень долго ходят и там тоже они согласовываются... Сначала готовит исполнитель, исполнитель согласовывает с руководителем, пока до нас доходит, не всегда своевременно получается». (Представительные органы муниципальных образований, И. 4)

Чиновники перекладывают на СМИ ответственность за обеспечение доступа к информации о своей деятельности; они считают, что своевременность страдает оттого, что средства массовой информации не всегда оперативно размещают ту информацию, которая предоставляется им органами власти.

«...достучаться в средства массовой информации – информация либо выходит намного позже, когда она уже потеряла свою актуальность, потому что они все-таки стремятся разместить информацию, которая их больше устраивает, либо не размещается вообще». (Пенсионный фонд, И. 1)

На своевременности негативно отражается процесс согласования с руководством информации, предназначенной для распространения или предоставления.

«Скорость зависит от принятия решения. Что касается канала по информации – практически не играет роли большой. Любые у нас средства возможны. То есть, от скорости принятия решения, от реагирования». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 8)

Несвоевременность предоставления информации в некоторых случаях объясняется временными кадровыми проблемами. Случаи недостоверности информации могут объясняться несвоевременным обновлением информации о принятых властью решениях. Но самой распространенной причиной недостоверности информации, по мнению чиновников, являются ошибки и «передергивания» СМИ.

«Ну, бывает такая проблема, которая действительно случается. Так скажем, недостоверность. Мы какую-то информацию передаем СМИ, а они ее не совсем, скажем, достоверно. Передергивают. Не совсем достоверно передают». (Органы социальной защиты, И. 5)

Чиновники признают, что информированность граждан может быть оценена как недостаточная, но объясняют они это низким интересом граждан к информации о деятельности органов власти. У чиновников существуют версии, объясняющие факты недовольства граждан доступом к информации: активность «профессиональных жалобщиков»; проявление общего недовольства; недовольство несоответствием полученной информации своим представлениям о справедливости, интересам, ожиданиям.

«Вот есть группа жалобщиков профессиональных. Вот они ходят уже я сколько работаю, они ходят регулярно, особенно осенью и весной, да. И ходят с кипами жалоб, и чего-то пытаются добиться, значит, да. По любому поводу. Такие могут жаловаться и на то, что им не хватает информации». (Прокуратура, И. 9)

«Часто полноценные, полные, грамотные ответы, но не устраивающие население, они ими трясут и говорят, это тоже отписка, потому что вот... Тут еще вот такое вот противостояние

нужно учитывать, такие вот вещи анализировать, что... когда человек пишет запрос, он уже однозначно настроен на то, что он получит такой ответ, какой он хочет. Он получает ответ не такой, какой он хочет – получается уже автоматически конфликт, напряженность, и никуда не денешься, а чиновник, мы же тоже не бюро добрых услуг». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 10)

Чиновники практически ничего не знают о степени удовлетворенности граждан результатами информирования органов власти. Пресс-службы, аналитические отделы, ответственные за распространение информации о деятельности органов власти, подчас и не ставят перед собой задачу знать мнение людей. Они ведь работают с гражданами через посредников, через СМИ, и обратную связь от граждан предлагают получать средствами массовой информации. По их мнению, средства массовой информации должны работать с населением: получать их мнение, реагировать, предпринимать какие-то действия по информированию граждан органов власти.

«Интервьюер: А скажите, пожалуйста, с вашей точки зрения, существуют ли какие-то препятствия в доступе к информации в вашем ведомстве для граждан?»

Информант: Препятствия в доступе к информации... Знаете, это сложно, наверное, оценить. Может быть, граждане, им, наверное, лучше знать. Что-то сложно... {...} Даже не знаю, какие сложности могут быть». (Органы социальной защиты, И. 5)

«Интервьюер: А с вашей точки зрения, существуют ли какие-либо препятствия в доступе к информации в вашем ведомстве для граждан?»

Информант: Для граждан? Вот я говорю, что мы-то с гражданами напрямую не работаем. Мы с ними, да, через СМИ все-таки. Граждане к нам как-то за информацией не обращаются. Поэтому...

Интервьюер: Выражают ли граждане свою неудовлетворенность распространением информации?»

Информант: Тоже нет, наверное, не к нам. То есть, я говорю, во многих СМИ есть, действует система «горячей линии», или телефонная там связь. Любой гражданин может обратиться по какому-то наболевшему вопросу и задать его. Если этот вопрос касается непосредственно органов исполнительной власти, то СМИ обращается к нам. Если вот таким только образом налаживать лучше связь с населением, с населением через СМИ». (Региональная исполнительная власть, И. 7)

Чиновники утверждают, что практически не получают жалоб со стороны населения на отсутствие информации или на ее плохое качество. А если недовольство и высказывается, то это не оформленные жалобы, которые можно было бы «учесть», подсчитать. А высказывания учетным процедурам не подвергаются, и чиновник может реагировать на них на свое усмотрение.

«Ну, так, вот, единичные случаи есть. {...} Ну, очень мало, очень. Даже как-то не жалобы, а просто спрашивают: где, почему. Информации не было, почему? То есть, им объясняется все. Что там-то, там-то вышло. «А, вот, я смотрю тот-то канал, а на нем не было». А на другом было. Вот так вот делают». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 8)

В ряде ведомств признаются, что критерии для оценки качества работы по информированию населения не разработаны. Сейчас наиболее легкий и доступный способ определить эффективность своей работы по информированию населения – количественный.

«Информирование ведется также через СМИ. Вот статистика: 162 мероприятия для средств массовой информации только за 2007 год». (Пенсионный фонд, Саратов, И.27)

Другим действующим показателем «правильных» результатов распространения информации гражданам являются высокие рейтинги органов власти и их представителей, успешные результаты выборов. Гораздо реже удовлетворенность граждан является критерием оценки.

«Ну, непосредственную оценку мне дает мое начальство, которому я подчиняюсь. Это начальник ГУВД по {...} области. Если он, допустим, не доволен той или иной публикацией, он мне об этом скажет. Скажет чем не доволен». (ОВД, И. 3)

«Интервьюер: Как Вы определяете, что качественно выполняете свою работу по распространению информации гражданам? Какими критериями или показателями пользуетесь?»

Информант: Качественности? Скажем так, рейтинг городской власти. Мы, скажем так, проводим социологические замеры информационных, политических. Смотрим. Есть такой комитет, там, как... Ну, также рейтинг количества информации в СМИ прослеживаем статистический. Смотрим взаимосвязи. Так скажем, информационные, политические рейтинги и объем информации, который мы выпускаем. {...} Можно же посмотреть пресс-рейтинг, мэра, да. Политический рейтинг. И пресс-рейтинг – сколько мы материалов выпустили. Там есть зависимость серьезная, в течение многих лет сложилась. Соответственно и актуальность информации, которую мы выпускаем. Мы же тоже сведения проводим, сначала смотрим, какие актуальны проблемы, они же тоже выступают – наши лица». (Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, И. 8)

В большинстве интервью чиновники подтвердили, что в осуществлении их деятельности по информированию они не имеют никаких проблем и не испытывают недостатка материальных, кадровых или технических ресурсов. Нормативно-правовая база также удовлетворяет все их потребности и не вызывает проблем. Сохраняются проблемы телефонной и Интернет-связи с отдаленными районами, большая территория региона представляет собой сложность для развития регионального телевидения.

Мнения о том, как изменился доступ к информации за последние пять лет, разделились. Одни чиновники считают, что доступ к информации сократился, другие – что доступ стал шире, третьи – мало что изменилось.

Но основные достижения за последние пять лет в развитии доступа к информации информанты связывают с развитием сети Интернет и увеличением числа ее пользователей среди граждан, с внедрением информационных технологий в повседневную практику самих чиновников, с появлением и развитием официальных сайтов органов власти. С дальнейшим распространением пользования сетью Интернет чиновники во многом связывают и дальнейший прогресс в развитии доступа к информации о деятельности органов власти.

Анализ ответов на запросы в органы власти

По результатам мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти РФ в 2006 году Институт Развития Свободы Информации направил краткий отчет в 83 ведомства. К каждому отчету прилагался запрос с просьбой предоставить информацию в форме заполнения небольшой анкеты, нацеленной на выяснение оценки должностными лицами результатов мониторинга содержания сайтов 2006 года. Отправка запросов в ведомства была произведена в марте и апреле 2007 года. В соответствии с законом, срок предоставления ответа на обращение составляет 30 дней. Из 83 органов власти ответы предоставили всего 24,1%, то есть всего лишь каждый четвертый из запрошенных органов власти.

Только 7,2% органов власти, получивших запрос, предоставили развернутый ответ на письмо и предоставили заполненную анкету; 9,6% – предоставили заполненную анкету и дали краткий ответ на письмо; 2,4% – дали развернутый ответ на письмо, но не предоставили анкету; 4,8% прислали краткий ответ на письмо и не прислали заполненную анкету.

Так рассылка информационных запросов в органы власти, выполненная Институтом в рабочих целях, невольно превратилась в эксперимент. Ответы органов власти поверхностны и в большинстве своем представляют благодарственные письма с обещанием учесть замечания и пожелания в будущем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты проведенных исследований показали, что реализация и защита права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации сопряжена с целым рядом существенных проблем.

Информация о деятельности органов власти необходима гражданам в повседневной и профессиональной деятельности, и эта потребность ими осознается. Возрастание интереса к той или иной категории информации о деятельности органов власти, следующая вслед за этим практика пользования правом на доступ к информации в данной сфере дает возможность человеку оценить, насколько открыт доступ к интересующей его информации и насколько качество доступной информации соответствует его потребностям. Чем более интенсивна практика использования права на доступ к информации, тем больше пользователь убеждается в ограничениях доступа к информации о деятельности органов власти. На практике становится ясно, что не только количественные, но и качественные характеристики доступной информации о деятельности органов власти не удовлетворяют потребности граждан. Такая информация не всегда соответствует предъявляемым гражданами критериям полноты, своевременности и достоверности. Неуверенность граждан в полноте, своевременности и достоверности представляемых сведений означает недоверие как к информации о деятельности органов власти, так и к самим органам власти.

Проведенные исследования позволили прийти к следующим выводам:

1. В действующем российском национальном законодательстве закреплено право любых заинтересованных лиц на свободный доступ к любой информации о деятельности органов власти. При этом под информацией о деятельности таких органов следует понимать информацию, получаемую и (или) создаваемую государственными органами и органами местного самоуправления, а также подведомственными им организациями в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами. Заинтересованные лица не обязаны обосновывать необходимость получения ими такой информации.
2. В соответствии с действующим законодательством, право на свободный доступ к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации ограничивается по отношению к той части информации, которая федеральным законом отнесена к государственной или служебной тайне.
3. Практика применения действующего законодательства свидетельствует о том, что правоприменительные органы зачастую не признают за гражданами их законного права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Причиной разрыва между законодательством и правоприменительной практикой является, в частности, отсутствие определенного в федеральном законе механизма реализации и защиты права на доступ к информации о деятельности органов власти.
4. Круг информации о деятельности органов власти, право на доступ к которой на практике признается правоприменительными органами, зачастую неправомерно ограничивается ими лишь той информацией, которая непосредственно затрагивает права и свободы заинтересованных лиц.
5. В сфере ограничения доступа к информации о деятельности органов власти действующее законодательство имеет ряд существенных недостатков, что требует принятия законодательных мер. В частности, законодательство о государственной и служебной тайне содержит положения, которые вступают в противоречие с нормами Конституции РФ. Характер этого противоречия обуславливает необходимость пересмотра всей концепции правового регулирования в сфере ограничения доступа к информации о деятельности органов власти.

6. Законодательство о доступе к правовой и экологической информации содержит множество противоречий, коллизий и пробелов, негативно сказывающихся на состоянии защищенности права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти в соответствующих сферах.

В частности, несмотря на высокую степень социальной значимости, в действующем законодательстве не раскрыто определение терминов «экологическая информация» и «информация о состоянии окружающей среды». Кроме того, существует коллизия между положениями Федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О гидрометеорологической службе» в части возможности отнесения информации о состоянии окружающей среды к категории ограниченного доступа. В отношении доступности правовой информации, сохраняют силу отдельные положения Указа Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», допускающие возможность издания и применения неопубликованных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, что противоречит ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

Сохраняются проблемы нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере ограничения права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Так, одной из основных проблем в сфере регулирования отношений по необходимому ограничению прав граждан на доступ к информации о деятельности органов власти является противоречивость действующих правовых норм о государственной тайне и служебной информации ограниченного распространения.

7. В настоящее время в подавляющем большинстве случаев плата за доступ к информации о деятельности органов власти определена нелегитимно: либо с пороком формы (не федеральным законом, а подзаконным нормативным правовым актом), либо с пороком содержания (федеральным законом определены только случаи или только условия установления платы). Особенную озабоченность вызывает взимание отдельными органами власти платы за доступ к правовой и нормативно-технической информации.

8. Современные информационные технологии являются эффективным средством обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти. Реализация концепции «Электронного правительства» призвана не только решить проблему доступа граждан к информации о деятельности органов власти, но и поднять уровень эффективности самой власти, сделать процедуру принятия государственных решений прозрачной для общества, а также повысить социальную ответственность чиновников.

9. Органы власти недостаточно эффективно используют такие способы распространения информации о своей деятельности, как ее размещение на своих официальных сайтах в сети Интернет, а также размещение в общедоступных местах.

10. Отсутствие достаточных возможностей граждан по реализации и защите своего права на свободный доступ к информации о деятельности органов власти является причиной и почвой для развития таких негативных социальных явлений, как коррупция и правовой нигилизм.

11. Сегодняшняя практика предоставления и распространения информации органами власти противоречит принципу презумпции открытости информации. Исследование со всей очевидностью продемонстрировало неравенство отношений между органами власти, как производителями и держателями социально значимой информации, и гражданами. Пользователи выступают скорее в роли просителей информации, а чиновники на всех уровнях пытаются применить «разрешительный» порядок пользования информацией о деятельности органов власти. Преодоление гражданами препятствий в удовлетворении своих информационных потребностей сопряжено с физическими, моральными,

материальными издержками и потерей времени. Стремление к сокращению этих издержек приводит к необходимости задействовать неформальные личные связи, что способствует усилению неравенства граждан в пользовании правом на доступ к информации о деятельности органов власти.

12. Граждане уверенно констатируют ограничение в доступе к информации о деятельности органов власти, но далеко не всегда в состоянии квалифицировать это как нарушение права. Выявленное в ходе исследования отсутствие уверенности граждан в том, что доступ к информации есть предусмотренное законом право, означает, что нарушение этого права либо вообще не осознается человеком, либо определяется как нарушение справедливости или интересов индивидуума. В такой ситуации практически невозможно рассчитывать на то, чтобы граждане могли грамотно реализовывать и защищать свои права.

13. Распространению информации о деятельности органов власти должны способствовать официальные источники информации, создаваемые и поддерживаемые самими органами власти. Функционирование официальных источников информации не удовлетворяет потребностям граждан. Пользователи отмечают, что, несмотря на имеющиеся недостатки, создание и развитие в последние годы официальных сайтов органов власти в сети Интернет позитивно отразилось на доступе к информации. На сегодняшний день как официальные сайты, так и остальные официальные источники информации нуждаются в совершенствовании и улучшении их пользовательских качеств.

14. Исследование показало, что органы власти стремятся интенсивно использовать средства массовой информации для информирования населения. Но следует отметить опасные тенденции, сопровождающие эту практику. Во-первых, сотрудники органов власти стремятся переложить ответственность на СМИ за распространение информации о деятельности органов власти, за качество распространяемой информации и, в конечном счете, за удовлетворенность граждан. Во-вторых, информирование населения через СМИ скорее подчинено задаче формирования позитивного образа органов власти, чем задачам доведения объективной информации о деятельности органов власти до сведения общественности. Одновременно с признанием эффективности современных средств массовой информации в деле пропаганды, подчеркнем, что в вопросах распространения информации о деятельности органов власти они не должны подменять официальные источники информации.

15. Тревогу вызывает отсутствие обратной связи между чиновниками и гражданами. С одной стороны, результаты исследования показывают широко распространенную неудовлетворенность граждан доступом к информации о деятельности органов власти. С другой стороны, согласно результатам исследования, чиновникам не только практически ничего не известно о серьезных проблемах реализации этого права, им вообще ничего не известно о степени удовлетворенности граждан. Критерии для оценки качества работы по информированию населения органами власти не разработаны, а письменные жалобы со стороны населения на отсутствие информации или на ее плохое качество не фиксируются.

16. Подавляющее большинство чиновников считает, что проблем с доступом к информации о деятельности органов власти у граждан не существует. С их точки зрения, граждан должно удовлетворять наличие имеющегося количества информации о деятельности органов власти, а также возможность пользоваться различными процедурами доступа к официальной информации. В действительности формальные способы распространения и предоставления информации не удовлетворяют и не будут удовлетворять потребность граждан в социально значимой информации до тех пор, пока не будут служить их интересам.

Проведенные исследования позволяют выработать следующие рекомендации:

1. Необходимо принять федеральный закон, который будет регулировать отношения, связанные с доступом к информации о деятельности органов власти. Данный закон должен нормативно закрепить определение понятия «информация о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления», а также определить механизм реализации права на доступ к информации такого рода. Проект такого федерального закона (проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления») был разработан Министерством по экономическому развитию Российской Федерации и 18 апреля 2007 года был принят в первом чтении Государственной Думой. Результаты исследования свидетельствуют о необходимости скорейшего принятия указанного законопроекта с учетом сформулированных в исследовании замечаний.

2. В каждом субъекте Российской Федерации должен быть принят региональный закон об открытости или доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, расположенных на территории этого субъекта.

3. Каждый орган власти с учетом своей компетенции должен определить в нормативном правовом акте порядок доступа к информации о своей деятельности.

4. Необходимо определить и закрепить в соответствующем нормативном правовом акте правовые, технологические, программные, лингвистические и организационные требования, предъявляемые к официальным сайтам органов власти. Проект Постановления Правительства РФ, которым определяются указанные требования для официальных сайтов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, разработан юристами Института Развития Свободы Информации и рекомендован к принятию.

5. Требуется кардинальное изменение законодательства о государственной тайне. Предлагается, что преобразование действующей трехуровневой системы перечней (Федеральный закон – Указ Президента РФ – ведомственный акт) в двухуровневую (Федеральный закон – Указ Президента РФ) устранило бы многие пороки законодательства. Это помогло бы избавиться от ведомственного подхода в вопросах отнесения тех или иных сведений к государственной тайне, а также сделало бы законодательство в этой сфере более прозрачным и понятным как для правоприменителей, так и для граждан.

6. Предлагается пересмотреть отношение к понятию служебной тайны и определить ее как не относящуюся к государственной тайне, полученную государственным органом или органом местного самоуправления информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц. При таком понимании служебной тайны к ней будут относиться все иные (за исключением государственной тайны) виды информации ограниченного доступа, находящиеся в обладании государственного органа или органа местного самоуправления.

7. Органам власти целесообразно вести официальную статистику обращений физических и юридических лиц с запросами о предоставлении информации о деятельности органов власти. Статистическая информация в этой области позволит, в частности, планировать бюджетные расходы, предназначенные для реализации процедур по обеспечению права граждан на доступ к информации о деятельности органа власти. Кроме того, эти данные могут быть полезны для подготовки Национального доклада о развитии информационного общества.

Право народа знать. Как обеспечить?

Уже издавна человечеству известна значимая политико-психологическая закономерность, в соответствии с которой всякая власть имеет тенденцию ее носителей развращать, причем абсолютная власть развращает абсолютно.

Лучшие умы рода человеческого боролись и борются с этой застарелой политико-психологической «болячкой». Нароботан солидный набор политико-правовых методов противодействия развращению властью. Это и институт разделения властей. И нормы права об ограничении сроков пребывания высших должностных лиц в тех или иных выборных должностях. И институт специальных прокуроров для расследования преступлений представителей высшей власти. Et cetera.

Достойное место в этом смысловом ряду уже не первый век занимают информационно-правовые «лекарственные» средства профилактики и лечения различных видов «развращения» властей предрезающих – коррупции, произвола, а также некомпетентного отправления публичной власти. Эти средства – свобода массовой информации и право каждого на информацию. А вместе они образуют право народа знать.

В современных, развитых, зрелых демократиях это право зримо обретает статус одного из важнейших. Принцип свободы информации – один из краеугольных камней современной мировой цивилизации. Его заложили те, кто извлёк горькие уроки из известных государственно-правовых практик появления и противоборства страшных тоталитарных режимов XX века, стоивших человечеству стольких миллионов жертв.

Нормы международного права достаточно давно определяют свободу информации как одну из основ демократии. Уже на своей первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 59 (I), в которой говорится: «свобода информации — это фундаментальное право человека и ... основа основ всех свобод, ради которых создана Организация Объединенных Наций». Этот принцип неоднократно подтверждался множеством самых авторитетных международных документов.

В XXI веке статус демократических смогут сохранить лишь те государства, которые законодательно и фактически обеспечат на своих территориях режим так называемого «открытого правления». Режим, при котором каждый на территории данного государства имеет право знать, насколько эффективно нанятые или выбранные «слуги народа» ему – народу – служат.

Предъявление «граду и миру» первого Национального доклада о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации, подготовленного экспертами Института Развития Свободы Информации, – значимая веха на пути формирования и развития и в нашей стране режима «открытого правления». Его авторы могут вполне законно гордиться сделанным.

И тем, что органично дополняющие друг друга обе части Доклада – юридическая и социологическая – дают достаточно зримую и объемную картину того, насколько «открыто» наше отечественное «правление» и по каким именно параметрам его надлежит совершенствовать.

И тем, что именно они первыми начали большое, архитрудное, но очень благородное и нужное нашей стране дело. Дело, напрямую воздействующее солнечным светом свободы информации на восстановление живого, истинного, а не муляжного и надутого величия нашей России.

В.Н. Монахов – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член рабочей группы по подготовке Закона СССР «О гласности» в 1987 году.

О Национальном докладе о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации (2008)

За последние годы Институт Развития Свободы Информации (ИРСИ) выдвинулся на позицию серьезного и эффективного актора гражданского контроля и содействия доступу граждан к социально значимой информации, существенную часть которой составляет информация о деятельности органов власти и подчиненных им структур.

До сих пор деятельность ИРСИ разворачивалась в основном на правовом поле и в плане мониторинга качества официальных сайтов федеральных и региональных государственных и муниципальных органов. Творческой и организационной новеллой 2008 года стало соединение юридического и социологического подходов в поиске и научном обосновании путей оптимизации информационного взаимодействия власти и граждан.

Нынешний Национальный доклад является пионерной попыткой взгляда на этот процесс «снаружи» и «изнутри», с точки зрения всех субъектов взаимодействия, а именно:

- с позиций субъекта правового регулирования и законотворчества, опирающегося на критический анализ действующего законодательства;
- с точки зрения профессиональных пользователей информации о деятельности органов власти (журналистов, историков, юристов, экономистов, экологов и т. д.);
- с точки зрения производителей и «поставщиков» таковой информации – чиновников государственных и муниципальных структур;
- с точки зрения «рядовых» граждан, населения, чья нормальная жизнедеятельность невозможна без хотя бы минимальной информированности о рамках и регламентах этой жизнедеятельности, задаваемых правом и локальными нормами.

Позиции и отношения этих субъектов нередко противоречат друг другу. И именно в перекрестье этих позиций и отношений исследователи обретают реалистическое представление о состоянии проблемы доступа к социально-значимой информации.

Менее всего сотрудников ИРСИ можно упрекнуть в «потворстве» фактической непрозрачности деятельности институтов власти, равно как и в «потакании» правовому нигилизму или социальной дезориентированности граждан. Для данного исследования характерно соединение объективности и гражданственности.

В кратком отзыве невозможно дать развернутый анализ проделанной ныне коллективом ИРСИ работы – от исследовательского замысла и инновационных решений в методике и организации репрезентативного общероссийского опроса (насколько мне известно, это первый в России подобный социологический опрос на эту тему) до выводов и рекомендаций, предназначенных законодателю и различным ведомствам. Поэтому ограничусь резюмирующим утверждением о высоком профессионализме и доброкачественности этой работы.

В социологической области – заявляю об этом как специалист, в правовой – как «любитель» и потребитель результатов юридического исследования.

Еще раз хочется подчеркнуть высокую актуальность данной работы. Пожалуй, нигде, как в информационной сфере, не проявляются так отчетливо и значимо интегрированность / дезинтегрированность общества и сотрудничество / разобщенность народа и власти. Исследуя проблемы доступа к информации о деятельности государственных и социальных институтов, можно понять ряд глубинных общественных закономерностей и способствовать оптимизации общественного развития. Чему, как я считаю, и служит настоящий Национальный доклад.

30 сентября 2008 года

**А. Н. Алексеев, кандидат философских наук,
ведущий научный сотрудник Социологического института РАН**

**Институт Развития Свободы Информации
Фонд Свободы Информации**

Электронная почта: institute@svobodainfo.org

Почтовый адрес: 196105, Санкт-Петербург, а/я 354

Наши специалисты ведут прием по адресу:

196105, Санкт-Петербург, Яковлевский переулок, 6

Телефон/факс: +7 (812) 388-10-36

www.svobodainfo.org