

# **Доступность органов власти и государственных информационных ресурсов**

**Результаты исследования доступности органов  
государственной власти и местного  
самоуправления г. Воронежа и открытости  
информации, находящейся в их ведении для  
населения и журналистов**

Бюллетень подготовлен Центрально-Черноземным  
Центром Защиты Прав СМИ при участии Института  
Общественного Мнения «КВАЛИТАС».

Настоящее издание опубликовано при финансовой  
поддержке Хельсинского Фонда по Правам  
Человека (Варшава).

Бюллетень подготовлен **Центрально-Черноземным Центром Защиты Прав СМИ** при участии Института Общественного Мнения «КВАЛИТАС».

Настоящее издание опубликовано при финансовой поддержке **Хельсинского Фонда по Правам Человека** (Варшава).

## СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ЧАСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВОРОНЕЖА	9
ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ Комментарий юриста	23
ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ «КВАЛИТАС» - МЕТОДИКА	33
ВЫДЕРЖКИ ИЗ КНИГИ «ТЕХНИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЖУРНАЛИСТА»	61

## ***Предисловие***

Центрально-Черноземный Центр Защиты Прав СМИ - некоммерческая организация, основной задачей которой является защита одного из самых фундаментальных демократических принципов - свободы слова и мнения, свободы доступа к информации. Занимаясь правовой защитой прав журналистов и редакций СМИ, мы тем самым стремимся защитить конституционное право каждого на доступ к информации.

Целью данного исследования мы ставили изучение положения дел с соблюдением прав граждан и журналистов, как отдельной профессиональной категории, на доступ к информации в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждениях и доступа к государственным информационным ресурсам.

Исследование проводилось в г. Воронеже с августа по декабрь 2002 года и включало в себя несколько основных этапов и мероприятий:

- Социологическое исследование доступности информации для населения г. Воронежа (по репрезентативной выборке для г. Воронежа) - проводилось по заказу Центра Защиты Прав СМИ Институтом Общественного Мнения "Квалитас";
- Социологическое исследование доступности информации для журналистов г. Воронежа (экспертный опрос) - проводилось по заказу Центра Защиты Прав СМИ Институтом Общественного Мнения "Квалитас";
- Опрос государственных и муниципальных служащих о доступности информации, находящейся в распоряжении органов власти и местного самоуправления, которые они представляют для граждан и журналистов (экспертный опрос) - проводилось по заказу Центра Защиты Прав СМИ Институтом Общественного Мнения "Квалитас";
- Тестовые посещения зданий и помещений органов государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждений с целью проверки их открытости и доступности для граждан;
- Тестовые посещения должностных лиц указанных органов и учреждений в установленные для приема граждан дни с целью получения от них информации, относящейся к открытым государственным информационным ресурсам;
- Тестовое направление письменных запросов от редакций СМИ г. Воронежа и направления письменных запросов от граждан с просьбой предоставить не ограниченную законом в доступе информацию;
- Мониторинг публикаций в местной прессе по изучаемой проблеме.

Как видно вся деятельность велась по двум основным направлениям:

- 1) изучение мнения заинтересованных групп по поводу положения дел с доступов к информации и
- 2) изучение реального положения дел путем проведения тестовых попыток реализовать право на доступ к информации.

Такой подход к изучению проблемы позволил получить более объективные результаты, проведя анализ полученных результатов как по каждому из направлений исследования, так и сравнив их между собой.

Результаты социологической части исследования проблемы подготовлены кандидатом социологических наук, директором Института Общественного Мнения "Квалитас" Н. А. Романович и приведены в соответствующем разделе настоящей публикации.

Результаты практической части исследования подготовлены сотрудниками Центрально-Черноземного Центра Защиты Прав СМИ, специалистом службы мониторинга И.В. Трегубовой и юристами Центра Г.Ю. Араповой и М.А. Андрук.

Юристы Центрально-Черноземного Центра Защиты Прав СМИ также в рамках проекта провели анализ федерального и регионального законодательства, регулирующего право на доступ к информации граждан и журналистов в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждений и право на доступ к государственным информационным ресурсам. В соответствии с действующим законодательством была разработана инструкция для участников мониторинга, включающая разработанную юристами нормативно-правовую базу данного исследования.

Перед посещением органов государственной власти, местного самоуправления и госучреждений, с участниками групп мониторинга (наблюдателями) был проведен инструктаж о правовых основах и технике проведения мониторинга открытости органов власти.

Мы исходили из основной концепции законодателя - деятельность органов власти и местного самоуправления должна быть открыта и прозрачна.

Любое ограничение на информацию о деятельности данных органов должно быть установлено федеральным законом. Все наблюдатели имели перечень сведений, доступ к которым не может быть засекречен (в частности, извлечения из ст. 7 Закона о государственной тайне) и сведений, доступ к которым не может быть ограничен (ст. 10 Закона об информации, информатизации и защите информации).

Каждый участник группы мониторинга был проинструктирован, что в соответствии с действующим законодательством (Федеральный Закон "Об информации, информатизации и защите информации"), любая информация из указанных категорий должна быть предоставлена по требованию гражданина. Причем Закон прямо указывает на право не объяснять владельцу этой информации необходимость получения запрашиваемой информации.

В целях обеспечения чистоты эксперимента по проверке реализации прав граждан на доступ к информации, при посещении должностных лиц органов власти и местного самоуправления наблюдатели-граждане представлялись как "граждане, жители г. Воронежа", а участвующие в мониторинге журналисты представлялись соответственно "журналистами".

В процессе **мониторинга** доступности органов государственной власти и органов местного самоуправления, доступности государственных информационных ресурсов для граждан и журналистов мы изучили практическое состояние дел с доступом к информации в этих учреждениях г. Воронежа.

Ниже представлены результаты анализа полученных данных по следующим направлениям мониторинга доступности органов государственной власти, местного самоуправления и государственных учреждений и государственных информационных ресурсов:

- 1) анализ посещений учреждений;
- 2) анализ посещений чиновников;
- 3) анализ письменных запросов на получение информации от граждан и от редакций СМИ г. Воронежа;
- 4) мониторинг воронежской прессы по изучаемой проблеме.

Мы надеемся что полученные нами результаты исследования дадут пищу для размышления всем, кому не безразлична судьба нашей страны и каждого ее гражданина в отдельности. Будет ли у нас правовое государство, будет ли на практике соблюдение прав человека и уважение к каждой личности таким же естественным, как восход солнца. Или же реальность будет продолжать давать нам повод проводить такие исследования.

Мы абсолютно уверены, что данное исследование принесет пользу. Если даже эта польза не выразится в сиюминутном изменении организации работы органов власти в Воронеже или в другом регионе, и в соблюдении прав граждан на доступ к информации. По крайней мере, большее число людей узнает о своих правах, связанных с доступом к информации в органах государственной власти и местного самоуправления. Просветительская задача в любом случае будет выполнена. Но нам хотелось бы надеяться, что наше небезразличие к поднятой проблеме всколыхнет и в других желание сделать «мир лучше», пусть даже если начать с малого. Сказать о проблеме вслух и признать ее существование.

Директор Центрально-Черноземного  
Центра Защиты Прав СМИ

**Галина АРАПОВА**

Декабрь, 2002

---

**Центрально-Черноземный Центр Защиты Прав СМИ**

e-mail: [gala@media.vrn.ru](mailto:gala@media.vrn.ru)

Web-site: [www.mmddc.narod.ru](http://www.mmddc.narod.ru)

Тел/факс (0732) 550-600 тел. (0732) 522-942

## **РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ЧАСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Г ВОРОНЕЖА**

**Целью** данного исследования мы ставили изучение положения дел с соблюдением прав граждан и журналистов, как отдельной профессиональной категории, на доступ к информации в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждениях и доступа к государственным информационным ресурсам.

Исследование проводилось в г. Воронеже с августа по декабрь 2002 года и включало в себя несколько основных этапов и мероприятий:

- Социологическое исследование доступности информации для населения г. Воронежа (по репрезентативной выборке для г. Воронежа) - проводилось по заказу Центра Защиты Прав СМИ Институтом Общественного Мнения "Квалитас";
- Социологическое исследование доступности информации для журналистов г. Воронежа (экспертный опрос) - проводилось по заказу Центра Защиты Прав СМИ Институтом Общественного Мнения "Квалитас"
- Опрос государственных и муниципальных служащих о доступности информации, находящейся в распоряжении органов власти и местного самоуправления, которые они представляют для граждан и журналистов (экспертный опрос) - проводилось по заказу Центра Защиты Прав СМИ Институтом Общественного Мнения "Квалитас";
- Тестовые посещения зданий и помещений органов государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждений с целью проверки их открытости и доступности для граждан;
- Тестовые посещения должностных лиц указанных органов и учреждений в установленные для приема граждан дни с целью получения от них информации, относящейся к открытым государственным информационным ресурсам;
- Тестовое направление письменных запросов от редакций СМИ г. Воронежа и направления письменных запросов от граждан с просьбой предоставить не ограниченную законом в доступе информацию;
- Мониторинг публикаций в местной прессе по изучаемой проблеме.

Как видно вся деятельность велась по двум основным направлениям:

- 1) изучение мнения заинтересованных групп по поводу положения дел с доступом к информации и
- 2) изучение реального положения дел путем проведения тестовых попыток реализовать право на доступ к информации.

Такой подход к изучению проблемы позволил получить более объективные результаты, проведя анализ полученных результатов как по каждому из направлений исследования, так и сравнив их между собой.

Результаты практической части исследования подготовлены сотрудниками Центрально-

Черноземного Центра Защиты Прав СМИ, специалистом службы мониторинга И.В. Трегубовой и юристами Центра Г.Ю. Араповой и М.А. Андрук.

Юристы Центрально-Черноземного Центра Защиты Прав СМИ также в рамках проекта провели анализ федерального и регионального законодательства, регулирующего право на доступ к информации граждан и журналистов в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждений и право на доступ к государственным информационным ресурсам. В соответствии с действующим законодательством была разработана инструкция для участников мониторинга, включающая разработанную юристами нормативно-правовую базу данного исследования.

Перед посещением органов государственной власти, местного самоуправления и госучреждений, с участниками групп мониторинга (наблюдателями) был проведен инструктаж о правовых основах и технике проведения мониторинга открытости органов власти.

Мы исходили из основной концепции законодателя - деятельность органов власти и местного самоуправления должна быть открыта и прозрачна.

Любое ограничение на информацию о деятельности данных органов должно быть установлено федеральным законом. Все наблюдатели имели перечень сведений, доступ к которым не может быть засекречен (в частности, извлечения из ст. 7 Закона о государственной тайне) и сведений, доступ к которым не может быть ограничен (ст. 10 Закона об информации, информатизации и защите информации).

Каждый участник группы мониторинга был проинструктирован, что в соответствии с действующим законодательством (Федеральный Закон "Об информации, информатизации и защите информации"), любая информация из указанных категорий должна быть предоставлена по требованию гражданина. Причем Закон прямо указывает на право не объяснять владельцу этой информации необходимость получения запрашиваемой информации.

В целях обеспечения чистоты эксперимента по проверке реализации прав граждан на доступ к информации, при посещении должностных лиц органов власти и местного самоуправления наблюдатели-граждане представлялись как "граждане, жители г. Воронежа", а участвующие в мониторинге журналисты представлялись соответственно "журналистами".

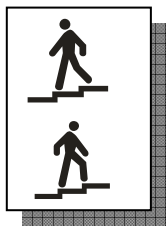
В процессе **мониторинга** доступности органов государственной власти и органов местного самоуправления, доступности государственных информационных ресурсов для граждан и журналистов мы изучили практическое состояние дел с доступом к информации в этих учреждениях г. Воронежа.

Ниже представлены результаты анализа полученных данных по следующим направлениям мониторинга доступности органов государственной власти, местного самоуправления и государственных учреждений и государственных информационных ресурсов:

- 1) анализ посещений учреждений;
- 2) анализ посещений чиновников;
- 3) анализ письменных запросов на получение информации от граждан и от редакций СМИ г. Воронежа;
- 4) мониторинг воронежской прессы по изучаемой проблеме.



## РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ ЧАСТИ ИССЛЕДОВАНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Г ВОРОНЕЖА



### 1. ПОСЕЩЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ.

Участники группы мониторинга, как граждане, так и журналисты в составе групп наблюдателей по два человека посетили органы государственной власти и местного самоуправления, государственные учреждения в целях получить открытую по своему статусу информацию, которая представляла для них интерес.

Обстановку в этих учреждениях и реакцию работников, предоставление/не предоставление информации, обращение наблюдатели фиксировали и заносили в листы посещений (наблюдений) для дальнейшей обработки и анализа. За период реализации проекта наблюдатели посетили **6** районных администраций г. Воронежа (по 2-3 раза каждую), администрацию города Воронежа и администрацию Воронежской области.

Также наблюдатели посетили следующие государственные учреждения:

- 1) Главное управление здравоохранения Воронежской области
- 2) Городской отдел здравоохранения
- 3) Главное управление архитектуры и градостроительства г. Воронежа
- 4) Главное управление экологии Воронежской области
- 5) Управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Воронежа
- 6) Государственную налоговую инспекцию
- 7) Страховую медицинскую компанию.

Эти учреждения были избраны в силу наличия в них информации, представляющей общественную значимость и для разрешения конкретных общественно-значимых вопросов, для помощи конкретным людям, которые обращались за информацией и помощью в нашу организацию и другие правозащитные организации г. Воронежа, в частности в Объединенный Демократический Центр.

В лист наблюдений по соблюдению права на свободное посещение зданий и помещений государственных органов, органов местного самоуправления и государственных учреждений были включены следующие вопросы и получены следующие результаты.

Таблица 1.

**ДОСТУП В ПОМЕЩЕНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Г. ВОРОНЕЖА  
И КАЧЕСТВО УСЛОВИЙ ДЛЯ ПОСЕТИТЕЛЕЙ.**

<b>Наименование учреждения</b>	<b>Ограничения доступа в помещение</b>	<b>Правила прохода в помещение и их доступность</b>	<b>Вывеска с названием учреждения и часами работы</b>	<b>Наличие информации на дверях кабинетов о названии отдела, имени должностного лица и часах приема</b>	<b>Наличие расписания приема посетителями должностными лицами</b>	<b>Условия для посетителей (стулья, туалет, оборудованное место для ожидания приема)</b>	<b>Доступность правил обжалования и координат вышестоящих органов и должностных лиц</b>
<b>Администрация Воронежской области</b>	Есть, милиция на входе	Есть, доступны	Есть	Есть	Есть в отделе по работе с обращениями граждан	Есть	Есть
<b>Администрация г. Воронежа</b>	Есть, милиция на входе	Не известно	Есть	Есть	Есть	Есть	Нет
<b>Администрация Центрального района г. Воронежа</b>	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Есть	Не известно	Нет
<b>Администрация Ленинского района г. Воронежа</b>	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Нет	Есть	Нет

<b>Наименование учреждения</b>	<b>Ограничения доступа в помещение</b>	<b>Правила прохода в помещение учреждения и их доступность</b>	<b>Вывеска с названием учреждения и часами работы</b>	<b>Наличие информации на дверях кабинетов о названии отдела, имени должностного лица и часах приема</b>	<b>Наличие расписания приема посетителей должностными лицами</b>	<b>Условия для посетителей</b>	<b>Доступность правил обжалования и координат вышестоящих органов и должностных лиц</b>
Администрация Левобережного района г. Воронежа	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Есть	Есть,	Нет
Администрация Коминтерновского района г. Воронежа	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Есть	Есть	Нет
Администрация Советского района г. Воронежа	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Есть	Есть	Нет
Администрация Железнодорожного района г. Воронежа	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Есть	Есть	Нет
Главное управление здравоохранения г. Воронежа	Есть, охранник на входе, помогает ориентироваться	Есть, доступны, на стенде	Есть только с названием органа	Есть	Нет	Нет стульев	Нет

<b>Наименование учреждения</b>	<b>Ограничения доступа в помещение</b>	<b>Правила прохода в помещение и их доступность</b>	<b>Вывеска с названием учреждения и часами работы</b>	<b>Наличие информации на дверях кабинетов о названии отдела, имени должностного лица и часах приема</b>	<b>Наличие расписания приема посетителей должностными лицами</b>	<b>Условия для посетителей</b>	<b>Доступность правил обжалования и координат вышестоящих органов и должностных лиц</b>
<b>Городской отдел здравоохранения</b>	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Нет	Есть	Нет
<b>Главное управление экологии Воронежской области</b>	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Нет	Нет	Есть	Нет
<b>Главное управление архитектуры и градостроительства г. Воронежа</b>	Администратор	Есть, доступна, у администратора	Есть	Есть	Нет	Есть	Есть
<b>Управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям г. Воронежа</b>	Есть	Не известно	Есть только с названием органа	Нет	Нет	Есть	Нет
<b>Инспекция МЧС по Левобережному району г. Воронежа</b>	Нет	Не известно	Есть только с названием органа	Есть	Есть	Нет стульев	Нет
<b>Страховая медицинская компания</b>	Есть	Не известно	Есть	Есть	Есть	Нет	Нет

Как показывает анализ полученных данных, самой закрытой является городская администрация (главное здание). Пройти туда не смогли ни наблюдатели-граждане, ни наблюдатели-журналисты. Милиционеры на входе (3 человека) не только не пустили через свой пост, но и отказались дать какую-либо информацию о правилах прохода в помещение администрации. Но следует отметить, что в другие помещения городской администрации, находящиеся по другим адресам, наблюдатели проходили свободно.

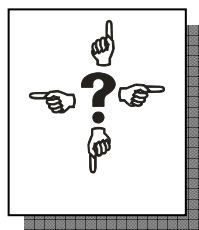
В помещении Областной администрации также вход далеко не свободный, но там есть возможность получить четкие и ясные разъяснения милиционеров-охранников и доступен телефон с номерами всех служб и сотрудников администрации.

В районных администрациях ограничений по входу в здание нет, хотя в большинстве из них у входа сидит дежурный.

При входе в Управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям города Воронежа есть охранник, который прежде чем пропустить в помещение УГОЧС проверяет личность посетителя, интересуется к кому он пришел, связывается с соответствующим должностным лицом и только после этого разрешает пройти. Он же обладает информацией о правилах входа в помещение.

В большинстве посещенных наблюдателями зданий созданы нормальные условия для посетителей (есть стулья, доступен общественный туалет).

Только в одном учреждении - Главном управлении архитектуры и градостроительства есть правила обжалования решений чиновников и адреса вышестоящих организаций, во всех остальных - их нет (по крайней мере в



## 2. ПОСЕЩЕНИЕ ЧИНОВНИКОВ.

Всего за время мониторинга наблюдатели побывали на приеме у 28 чиновников органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений, государственных учреждений.

В **64%** случаев чиновники приняли наблюдателей без предварительной записи, в рабочее время. В **18%** - только в приемные часы. В **12%** случаев встреча с должностным лицом состоялась после предварительной записи на прием.

В большинстве случаев (**24 из 28**) наблюдатели попали на прием к чиновнику в день посещения, в одном случае (запись к чиновнику областной администрации - от 14 до 30 дней), в остальных случаях в течение 3-7 дней после записи на прием.

Во время встреч с чиновниками наблюдатели запрашивали общественно-значимую информацию, по многим вопросам был получен ответ и/или разъяснение. Поскольку у жителей города Воронежа недостаточно информации по некоторым вопросам о безопасности, экологии, градостроительству, здравоохранению, образованию, сбору налогов и функционированию страховых медицинских фондов, наблюдатели эти вопросы адресовали чиновникам, в чьем ведении находится соответствующая информация.

В 4 случаях визиты к чиновникам оказали практическую помощь конкретным людям и группам лиц.

**ЛЕГКО ЛИ ПОПАСТЬ НА ПРИЕМ К ГЛАВЕ АДМИНИСТРАЦИИ?** Как показывают данные мониторинга, самое сложное в настоящее время в г. Воронеже - это встретиться с главой администрации любого уровня (района, города, области).

Наблюдатели пытались записаться на прием к главам районных администраций. И были поражены количеством препон. Это оказалось невероятно сложно. Для прохождения обычной процедуры записи на прием, как правила необходимо встретиться и побеседовать с чиновником общего отдела, который по собственным субъективным критериям оценивает - нужно вам встречаться с главой или нет и соответственно записывает на прием или нет. Объективных правил записи на прием к первым лицам нами установлено не было.

Вопросы, которые задает чиновник общего отдела, как правило относятся к установлению вопроса, по которому посетитель намерен обратиться к главе администрации и установления личности просящего. Если ответы удовлетворяют чиновника, то он определяет, в компетенции какого заместителя главы администрации находится это вопрос и решает стоит ли с этим вопросом вообще обращаться.

Наблюдатели интересовались, на основании каких нормативных актов осуществляется данная процедура и почему вопрос о возможности попасть на прием граждан главой соответствующей администрации решается подобным образом. В некоторых администрациях чиновники ссылались на те или иные внутренние акты, но во всех случаях просьбы показать эти нормативные акты остались неудовлетворенными. А одной из районных администраций чиновник заявил "Да, есть такое постановление, но я его не покажу!" По вопросам, связанным с правилами записи на прием к главам администраций, во все эти районные администрации были направлены письменные запросы. Ответы получены на 30% письменных запросов.

**ГОРОДСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ.** К главе города Воронежа можно попасть на прием только после посещения трех его замов. Наблюдателей поставили в известность, что в настоящее время запись к главе города вообще закончена, график посещений заполнен на полгода вперед.

**ОБЛАСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ.** В областной администрации существует четкий порядок записи к заместителям главы администрации области. Известны конкретные дни приема, в приемных проводится предварительную запись. Глава администрации области регулярно встречается с жителями сельских районов области.

**НА ПРИЕМЕ У ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ.** Должностные лица, с которыми встречались наблюдатели, поводят приемы граждан более одного раза в неделю (**57%**), один раз в неделю - **43%**.

В среднем продолжительность приема у должностных лиц - 16 минут, самая долгая встреча длилась 45 минут, самая короткая - 5 минут.

Наблюдателям было отказано в предоставлении запрашиваемой информации в **36%** случаев.

В **64%** информация была предоставлена, но отличалась по полноте предоставленной информации. Ответ должностного лица был:

- полным - 39%
- частично полным - 21%
- скорее неполным - 17%
- совсем неполным - 21%.

В **67%** случаев ответов на запросы запрашиваемая информация была предоставлена лично чиновником, к которому обращались.

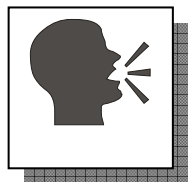
В **29%** - другим должностным лицом, к которому переадресовал вопрос чиновник, к которому обращались первоначально.

В **4%** - информация была получена через секретаря должностного лица, к которому обращались наблюдатели.

На вопрос "*Была ли удовлетворена Ваша потребность в информации?*" в 54% запросов информации у чиновников, наблюдатели ответили "*Да*". Соответственно в 47% - "*Нет*". А это почти половина!

В **60%** наблюдатели остались довольны работой посещенных должностных лиц, в **40%** - нет.

В большинстве случаев к наблюдателям отнеслись с должной вежливостью (**60%**). В нескольких случаях (**30%**) - не достаточно вежливо, равнодушно, а в **10%** случаях - просто откровенно грубо.



### **3. ПИСЬМЕННЫЕ ЗАПРОСЫ ГРАЖДАН И ЖУРНАЛИСТОВ.**

За время мониторинга были направлены тестовые письменные запросы в органы государственной власти и местного самоуправления от граждан и редакций СМИ г. Воронежа.

#### **А) ПИСЬМЕННЫЕ ЗАПРОСЫ ГРАЖДАН.**

От граждан было направлено **26** запросов.

Получены ответы в установленный Законом Воронежской области "Об обращениях граждан" срок на письменные запросы граждан в **54%** случаев отправленных запросов (на которые получены уведомления о вручении адресатам). **2/3** из этих полученных ответов содержали переадресовку в другие учреждения. После чего были направлены **6** повторных запросов по указанным в ответах адресам, на которые был получен **1** ответ по существу и в срок, **2** неполных ответа в срок, остальные - остались без ответа.

Полные ответы (из всех полученных) составили **23%**.

Ответы получены на **30%** запросов по правилам записи на прием к главам районных администраций г. Воронежа. Ответы содержали информацию о том, что прием граждан главой администрации ведется на основании закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" и Закона Воронежской области "Об обращениях граждан".

На **70%** запросов мы не получили ответа вообще.

**Справка:** Закон Воронежской области "Об обращениях граждан" рассматривает обращения "как важное средство укрепления связи граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления Воронежской области по реализации конституционного права граждан на их непосредственное участие в самоуправлении, в восстановлении нарушенных прав и свобод."

Статья 2 этого закона утверждает принципы работы с обращениями граждан: "Основными принципами в работе с обращениями граждан являются демократичность, доступность, гласность, законность, широкий круг рассматриваемых вопросов, контроль за своевременностью и полнотой рассмотрения обращений граждан."

Статья 4 говорит о праве граждан на обращения:

"Граждане - жители Воронежской области, иные граждане Российской Федерации, иностранные граждане, а также лица без гражданства, законно находящиеся на территории Воронежской области, вправе лично или через своих представителей, уполномоченных в установленном законом порядке, обращаться в органы государственной власти Воронежской области, в органы местного самоуправления, к их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, к руководителям предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, в компетенцию которых входит разрешение поставленных в обращениях вопросов. Органы государственной власти Воронежской области, органы местного самоуправления, должностные лица, депутаты Воронежской областной Думы, депутаты Муниципального Совета г. Воронежа, государственные и муниципальные служащие в соответствии со своими служебными обязанностями, а также руководители предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений обязаны своевременно и по существу рассматривать



*обращения граждан и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральным законодательством, настоящим Законом."*

Такой результат говорит о систематическом игнорировании должностными лицами органов власти и местного самоуправления на практике права на доступ к информации. Это определенным образом противоречит тому, что говорили чиновники при опросе на данную тему. (см. раздел исследования "ВОРОНЕЖСКИЕ ЧИНОВНИКИ О ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ"). Напомним, что на вопрос об осведомленности госслужащих о своих обязанностях по предоставлению информации получены следующие ответы.

**«Должны ли сотрудники госучреждений предоставлять информацию?»**

<b>Предоставление информации</b>	<b>рядовым гражданам</b>	<b>представителям СМИ</b>
должны всем	<b>70%</b>	<b>90%</b>
должны, но не всем	<b>30%</b>	<b>10%</b>

По итогам опроса **74%** власть предержащих, по их собственному мнению, не отказывают в информации тем, кто ее просит. **26%** отказывают достаточно редко и по веским причинам.

Как видно, отвечая на вопросы, госслужащие видимо пытались приукрасить реальное положение вещей, будучи осведомленными в принципе, что на них законом возложена обязанность предоставить информацию не составляющую охраняемую Законом тайну. Кому же захочется признавать, что он нарушает закон?

Любопытно, что опрашивая население и журналистов мы получили тоже весьма позитивный результат.

**Получили ли Вы необходимую информацию?**

<i>Получение информации</i>	<b>население</b>	<b>Журналисты</b>
в полном объеме	<b>62,7%</b>	<b>35%</b>
не в полном объеме	<b>24%</b>	<b>65%</b>
не получили	<b>13,2%</b>	-

Получается, что большинству просителей от населения предоставляют по запросам информацию в полном объеме, и отказывают только в **30%** случаев (по их мнению), а журналистам не отказывают вообще (!). На практике же, при попытке получить определенную информацию, гражданам в **70%** случаев на запросы просто не ответили (не говоря уже о мотивированном отказе). Это существенно отличается от вышеуказанных **13,2%**.

В **80%** отправленных запросов редакции СМИ не получили ответа. Это существенно противоречит тому, что журналисты сами об этом говорят в ответ на вопросы социологов. Что это, забывчивость? Вероятнее всего, это можно объяснить тем, что журналисты просто редко посылают письменные запросы (ввиду невысокой оперативности такого поиска информации), а пользуются личными связями и черным ходом для получения информации, когда отказов, как правило, не бывает.

## **Б) ЗАПРОСЫ ОТ РЕДАКЦИЙ СМИ г. ВОРОНЕЖА.**

Редакциями воронежских газет было направлено **20** запросов руководителям различных государственных органов и государственных и муниципальных учреждений с просьбой предоставить ту или иную информацию, не относящуюся ни к конфиденциальной, ни к другой охраняемой законом тайне.

**10%** ответов за письменные запросы редакций СМИ составили полные ответы и в установленный Законом РФ "О средствах массовой информации" срок - 7 дней (см. ст. 39-40 Закона). **20%** - ответы с указанием нового адресата для ответа на заданный вопрос и/или получения запрашиваемой информации (переадресовка) в срок (ответы были получены в течение 5 и 6 дней), **10%** - ответы с нарушением установленного срока, содержащие переадресовку.

В **80%** отправленных запросов редакции не получили ответа. В **20%** случаях отказа в предоставлении информации редакторы СМИ подали жалобы в суд на нарушение права на получение информации.



## **4. МОНИТОРИНГ ПРЕССЫ.**

За время реализации проекта наши сотрудники провели мониторинг областных и городских изданий г. Воронежа.

Это следующие издания:

1. "Воронежский курьер" - областная общественно-политическая газета, Тираж 7250 экземпляров, выходит три раза в неделю.
2. "Коммуна" - областная газета, 34415 экземпляров, выходит четыре раза в неделю.
3. "Моё!" - еженедельник, тираж 105417 экземпляров.
4. "Комсомольская правда", воронежский выпуск, тираж 29025 экземпляров, еженедельник.
5. "Аргументы и факты - Черноземье" - региональное приложение, еженедельник, общий тираж по России - 2929000экз.

Все издания публикуют информацию о деятельности органов власти, местного самоуправления и государственных учреждений. Но, как правило, эта информация носит новостной характер.

Обратила на себя рубрика "Прямая линия" в "Комсомольской правде". Предваряет "Прямую линию" анонс: "Спросите у главы N-ского района! Вопросы Вы можете задать Ф.И.О. главы района, указаны дата, время, телефон." В одном из последующих номеров публикуются вопросы читателей и ответы главы соответствующего района г. Воронежа.

Значительное количество информации о деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и государственных учреждений содержится в письмах читателей, напечатанных в газетах, информация о нарушении прав граждан на доступ к информации в различные органы можно встретить в письмах читателей в газету (так, например, в газете "Коммуна" есть специальная рубрика "Ваше письмо").

Газета "Воронежский курьер" в рубрике "Хроника власти" публикует новости о деятельности областной и городской администрации.

Так в одной из статей проведен анализ девятимесячной работы с обращениями граждан в администрацию области (за период с 1.01.2002 по 1.09.2002).

Мы приводим эту любопытную информацию, так как она прямо перекликается с настоящим исследованием.

*Так, за период с 1.01.2002 по 1.09.2002 "в администрацию области поступило 11515 обращений. Из них - 6675 письменные, 4835 - устные; в том числе заявлений - 6482, жалоб - 177, предложений - 7, благодарностей - 4. 12% всей корреспонденции - от коллективных авторов.*

*Из общего числа письменных обращений половину составляют письма жителей области, адресованные непосредственно главе администрации области. В частности, во время встреч главы администрации области с избирателями шести сельских районов и города Нововоронежа ему было передано 141 обращение.*

*В администрацию Президента РФ обратились 1840 человек. Что составило 30% зарегистрированной почты. Более 1000 заявлений переслано на рассмотрение из различных федеральных структур власти. Пять процентов составили обращения к главному федеральному инспектору Воронежской области. 638 заявлений, рассмотренных в администрации области, касаются реализации права на жилье. Большинство авторов - малоимущие, вынужденные переселенцы, военнослужащие, то есть люди, претендующие на получение бесплатного государственного или муниципального жилья. Исполнение каждого третьего обращения контролировалось, но только по девяти было найдено положительное решение.*

*Вдвое сократилось число просьб о предоставлении жилищных субсидий. Растет объем почты по проблемам реализации права пользования полноценными жилищно-коммунальными услугами. Так, по ремонту домов и квартир поступило 160 обращений. О несвоевременном устранении неполадок в сетях коммунальных систем - 131. Благодаря мерам, принятым администрацией области, сократилось число жалоб об отключении*

электроэнергии. На прежнем уровне остается количество регистрируемой почты по вопросу газификации сел.

Несмотря на сокращение на 12% количества писем по теме социальной защиты, их объем остается самым высоким и составляет 38,7%. Четвертая часть писем касается выплаты задолженности по детским пособиям. Как правило, это обращения матерей многодетных семей и семей с низкими доходами. На помощь этой категории жителей направлено 26 млн. рублей.

Недостаточный уровень пенсий и пособий является причиной 500 обращений об оказании материальной помощи. Снижение уровня выплаты по опекунам в текущем году стало причиной обращения в администрацию президента РФ 26 опекунов из Советского района.

Активно проводилась работа по обеспечению инвалидов военной службы спецавтотранспортом. Всего выдано 480 автомобилей "Ока". И все же количество обращений с просьбой предоставить автотранспорт вне очереди постоянно возрастает.

Увеличение затрат на содержание системы бесплатного здравоохранения позволило снизить в два раза число жалоб на работу государственных лечебных учреждений."

Также в газете "Воронежский курьер" публиковалась полоса "Возьмем свое", в которой можно найти ответы на многие волнующие граждан вопросы, связанные с товарами (покупка, пошлина и пр.) и услугами (банковскими, юридическими, фармацевтическими, риелторскими).

Газеты регулярно печатают анонсы встреч и прямых линий с руководителями и должностными лицами органов власти, местного самоуправления и государственных учреждений.

За время мониторинга прессы мы не встретили публикаций о правилах обращений граждан за информацией, о правилах обжалования фактов не предоставления информации, неправомерных действий должностных лиц.



## **ПРАВО НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ:** **КОММЕНТАРИЙ ЮРИСТА**

юристы Центрально-Черноземного  
Центра Защиты Прав СМИ

Маргарита АНДРУК  
Галина АРАПОВА

Статья 29 Конституции РФ закрепляет право каждого на свободное получение информации. Это не просто декларативная норма Конституции, а одно из необходимых условий существования правового, демократического государства.

Право на получение информации занимает особое место среди других прав и свобод человека. И поскольку мы живем в обществе, в социуме, где существуют определенные институты власти, аккумулирующие в своих банках данных большой объем общественно-значимой информации, то особо важно для каждого члена общества иметь возможность ознакомиться с этой информацией. Причем в полном объеме и своевременно.

Органы государственной власти и местного самоуправления - это органы публичной власти, призванные упорядочивать общественную жизнь и управлять общественными процессами в интересах граждан. Соответственно их деятельность должна быть открытой и прозрачной для тех, для кого они работают. Парадокс - но именно государственные органы как правило стремятся к закрытости. Почему? Распространенное мнение - *"народу знать все - не обязательно"*. Или - *"лишняя информация может навредить"*. Но кто решает, какая информация *"лишняя"*, или что из *"всего"*, можно держать в тайне от народа? И почему собственно!

Информация действительно может как навредить, так и спасти и защитить. Поистине силу слова (устного и письменного) переоценить трудно. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется право на информацию, то есть право свободно искать, получать и передавать информацию. Право на информацию является неотчуждаемым правом человека и гражданина.

Важность права на доступ к информации состоит и в том, что оно одновременно является механизмом защиты других прав, так как прозрачность и открытость деятельности органов власти снижает уровень нарушений прав и свобод. Кроме того, без реализации этого права гражданам невозможно активно участвовать в управлении делами государства, общественными делами, содействовать развитию местного самоуправления. Поэтому, гражданам необходимо получать информацию о деятельности государственных органов и по другим общественно важным вопросам.

В проекте Закона о праве на информацию, который все еще находится на доработке, в ст. 4 "Основные принципы реализации права на информацию" были отражены следующие основные принципы реализации права на информацию:

- общедоступность и открытость информации;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;

- информированность граждан о деятельности органов и организаций;
- законность поиска, получения и передачи информации;
- предоставление достоверной информации;
- защита права на информацию."

Они неплохо поясняют важные аспекты реализации данного права.

Еще в 1995 году был издан Указ Президента РФ «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», который установил принцип информационной открытости деятельности органов государства, их должностных лиц, что должно выражаться:

- **в доступности информации для граждан, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;**
- **в систематическом информировании граждан о предполагаемом или принятых решениях;**
- **в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан.**

Для осуществления этого права недостаточно его декларативного провозглашения и закрепления принципов открытости в деятельности государственных органов в нормативно-правовых актах. Необходимо также наложение на соответствующих должностных лиц обязанности предоставить информацию, наличие санкции за незаконный отказ в предоставлении информации.

Вопрос о доступе к информации регулируется различными нормативно-правовыми актами: федеральными, региональными, местными. Общим правилом является то, что государственные информационные ресурсы РФ являются открытыми и общедоступными. И только в исключительных случаях возможно засекречивание информации. В соответствии с законодательством (ст. 10 Закона РФ «Об информатизации, информации и защите информации») по категориям доступа информация подразделяется на:

1. **открытую и**
2. **с ограниченным доступом:**
  - **государственная тайна и**
  - **конфиденциальная информация.**

Ограничение права на получение информации возможно на общих основаниях, установленных ст. 55 Конституции РФ. Конституция требует, чтобы ограничение было установлено федеральным законом ради защиты ряда ценностей и было необходимым. Следовательно, если оно не соответствует этим требованиям, то является незаконным.

Неправомерное ограничение права на доступ к информации возможно на двух стадиях:

- на стадии при принятии закона,
- и на этапе правоприменения.

Наше исследование было направлено на мониторинг соблюдения права на доступ к информации на последней стадии, следовательно, и анализ законодательства мы ограничим только этой стадией.

Как уже упоминалось, Конституция закрепляет право каждого на получение информации. Способы реализации этого права могут быть различными: запрос информации, посещение

соответствующего государственного органа, должностного лица. Главное требование к путям поиска информации - они должны быть законными.

## **ПРАВО НА ЗАПРОС ИНФОРМАЦИИ**

Одним из способов получения информации является запрос информации. Правовое регулирование и порядок запроса отличаются для граждан и для журналистов.

Если для журналистов порядок запроса детально закреплен в статьях 39-40 Закона РФ «О средствах массовой информации», то аналогичного правового регулирования порядка получения информации по запросам гражданами на федеральном уровне нет.

23 мая 2002 года Государственной Думой Федерального Собрания РФ был отклонен проект закона «О праве граждан на информацию». Председатель подкомитета комитета Госдумы по информационной политике, в интервью в качестве причины отклонения этого законопроекта назвал его недостаточную проработанность. В отсутствие этого закона при необходимости запроса гражданами информации в федеральных органах государственной власти РФ можно руководствоваться общими принципами, содержащимися в Конституции РФ, Законе РФ «Об информации, информатизации и защите информации».

В отдельных субъектах федерации, не дожидаясь принятия закона в центре, предпринимаются шаги к урегулированию этого важнейшего вопроса и принимаются соответствующие законы, которые регулируют получение информации в государственных органах этого субъекта. Так например, в Калининградской области принят закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», который непосредственно регулирует порядок запроса информации гражданами.

Конечно же, в идеале должны существовать как Федеральный Закон «О праве граждан на информацию», который был бы рамочным для получения информации в органах власти различных уровней, и содержал бы более детальный порядок получения информации в федеральных органах, так и закон в каждом субъекте, который регулировал бы эту сферу правоотношений и детализировал Федеральный закон.

## **РЕДАКЦИОННЫЙ ЗАПРОС**

Закон РФ «О СМИ» закрепляет за редакцией право направить запрос (как устный, так и письменный) о деятельности государственных органов, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Так как Закон «О СМИ» уже действовал до принятия Конституции, он не говорит об органах местного самоуправления. Думается, что этот пробел в отношении муниципальных органов может быть устранен применением аналогии закона.

Орган в любом случае обязан ответить на запрос. За это ответственны те лица, к которым он был направлен (руководители, их заместители, работники пресс-службы). Однако, содержание ответа на запрос может отличаться:

- содержать необходимую информацию;
- отказ в предоставлении информации;
- уведомление об отсрочке.

К каждому из этих видов ответов закон предъявляет различные требования. **Отказ** в предоставлении возможен лишь в случае, когда запрашиваемая информация составляет какую-либо охраняемую законом тайну. В отказе должны быть указаны причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую тайну.

Уведомление об **отсрочке** в предоставлении информации должно быть мотивировано, то есть содержать причины, по которым информация не может быть предоставлена в обычный семидневный срок, а также, содержать дату, к которой будет предоставлена информация. Каждый из ответов должен в обязательном порядке быть подписан полномочным должностным лицом.

Закон «О СМИ» устанавливает сроки, в течение которых должен быть предоставлен ответ:

*3 дня – отказ в предоставлении информации, уведомление об отсрочке,*

*7 дней – предоставление информации.*

Игнорирование любого из вышеперечисленных требований к ответу на запрос, будет считаться нарушением законодательства.

Можно выделить следующие виды наиболее существенных нарушений:

1. необоснованный отказ в получении информации (когда должностное лицо отказывается предоставить информацию на основании, которое отсутствует в ст. 40 Закона «О СМИ»);
2. непредставление ответа;
3. нарушение срока ответа на запрос.

Каждое из этих нарушений зачастую встречается на практике. Действующее законодательство предусматривает возможными следующие виды ответственности за отказ в предоставлении информации: дисциплинарная, административная, гражданская и уголовная.

## **ЗАПРОС ИНФОРМАЦИИ ГРАЖДАНАМИ**

Порядок запроса информации гражданами не так детально урегулирован в законодательстве, как запрос информации редакциями СМИ. Специальное правовое регулирование полностью отсутствует.

Право на направление запроса является составной частью закрепленного Конституцией права на получение информации, таким образом можно просто сослаться на статью 29. Если гражданин запрашивает информацию о себе, то законную силу имеет и ст. 24, которая возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц обязанность «*обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом*».

В Воронежской области принят Закон «Об обращениях граждан». Он регулирует порядок обращения граждан в органы государственной власти Воронежской области, органы местного самоуправления, к их должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, к руководителям предприятий, учреждений, организаций и



общественных объединений, в компетенцию которых входит разрешение поставленных в обращениях вопросов. Обращениями могут быть предложения, заявления, жалобы, ходатайства в устной или письменной форме, в том числе коллективные обращения и петиции граждан. Закон дает определение каждому из видов обращений. При анализе этих понятий, следует, что запрос информации возможен лишь в форме заявления. Следовательно, тот порядок предоставления информации, который предусмотрен этим Законом, является обязательным и для запросов информации гражданами.

Статья 11 этого Закона, довольно подробно регулирует вопрос о сроках предоставления ответа на запрос информации:

1. запросы не требующие дополнительного изучения и проверки, разрешаются безотлагательно, не позднее **15 дней**;
2. в тех случаях, когда для ответа на запрос необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки могут быть в порядке исключения продлены руководителем соответствующего органа власти Воронежской области или его заместителем, но не более чем на **один месяц** с сообщением об этом лицу, подавшему обращение;
3. общий срок рассмотрения обращения не может превышать двух месяцев, за исключением случаев, когда материалы, необходимые для принятия решения и ответа на запрос, рассматриваются в суде. В таких случаях общий срок рассмотрения обращения продлевается на весь период судебного разбирательства. В подобном случае информация об этом направляется гражданину в **течение 10 дней** с момента принятия по нему соответствующего решения.

Таким образом, если применять вместе Конституцию РФ, Закон РФ «Об информации, информатизации, защите информации», Закон Воронежской области «Об обращениях граждан», то можно сделать вывод, что на запрос информации (письменный или устный), которая не отнесена федеральными законами к государственной тайне или конфиденциальной информации, каждый гражданин должен получить содержательный ответ по общему правилу в течении 15 дней, а если необходимо совершить какие-либо дополнительные действия, то срок может быть продлен не более чем до 1 месяца. Отказ в предоставлении информации по иным основаниям, а также пропуск установленного законодательском срока, является нарушением конституционного права на получение информации.

## **ОТКРЫТОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА, КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

Органы государственной власти, местного самоуправления должны быть открытыми для граждан, в том числе и для журналистов. В противном случае, гражданам (журналистам) не будет доступна информация, которую можно получить при непосредственном посещении органов государственной власти.

Как и в предыдущем случае, право журналистов на посещение органов государственной власти прямо предусмотрено в п. 2 ст. 47 Закона РФ «О СМИ», а право граждан напрямую в законодательстве не предусмотрено. Однако его можно вывести из права на получение информации, как один из законных способов его реализации.

Открытость государственных органов и органов местного самоуправления предполагает три составляющие:

1. открытость здания органов государства;
2. реальную возможность попасть на прием к должностному лицу, в компетенции которого предоставление интересующей граждан информации;
3. общедоступность информации о государственном органе, его деятельности (время работы, порядок записи к должностным лицам, условия прохода в здание государственного органа, если проход в него каким-то образом ограничен).

Общим правилом является, что каждый гражданин, желающий посетить интересующий его государственный орган (орган местного самоуправления), может беспрепятственно это сделать. Конечно же, это право может быть ограничено, но ограничение должно соответствовать требованиям ст. 55 Конституции РФ, то есть быть установленным Федеральным законом, если это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Ссылки на другие нормативно-правовые акты, в том числе внутренние, являются незаконными и необоснованными. Так же необоснованным будет отказ в ознакомлении с этими документами, так как эти документы касаются права человека на получение информации, а ст. 24 Конституции РФ прямо предусматривает: *«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»*.

Кроме того, в соответствии со ст. 10 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации» **запрещается отнесение нормативно-правовых актов к информации с ограниченным доступом**. То же положения касаются отказа в предоставлении документов, устанавливающих порядок приема граждан должностными лицами.

В принципе могут существовать формальные требования (условия) при входе в здание органа государственной власти (органа местного самоуправления), при выполнении которых гражданин может беспрепятственно попасть в здание (например, предъявление паспорта, иного документа, удостоверяющего личность, проверка на наличие предметов опасных для здоровья окружающих, безопасности помещения и граждан и т. п.), но эти требования должны быть общеизвестны и выполняться уважительно и корректно по отношению к посетителям.

## **П**РИЕМ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА

### **КАК СПОСОБ ПОЛУЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ**

Гражданин и журналист имеют право получить открытую информацию также и на приеме у должностного лица.

Правовые нормы о приеме должностных лиц разбросаны в различных нормативно-правовых актах, в законах, в положениях о соответствующих органах государственной власти, положениях о делопроизводстве органа. В основном в законах говорится, что соответствующее должностное лицо ведет прием граждан (Федеральный закон РФ «О

статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» устанавливает, депутат ведет личный прием граждан, Устав Воронежской области содержит аналогичную норму в отношении главы Администрации Воронежской области).

Положения о делопроизводстве устанавливают порядок организации приема более детально: кто ответственен за организацию приема граждан, какой правовой акт устанавливает график приема и т.п. На примере администрации г. Воронежа этот вопрос урегулирован Постановлением Исполкома Администрации города Воронежа от 21 января 1999 г. N 21 "Об инструкции по делопроизводству". Оно устанавливает правила о том, что запись граждан на прием по личным вопросам к главе администрации города, его заместителям осуществляется работниками группы по работе с обращениями граждан ежедневно в рабочие дни и часы. Прием граждан по личным вопросам руководителями администрации ведется ежедневно, кроме выходных, по утвержденному главой администрации города графику. Учет посетителей и высказанных ими предложений на личном приеме ведется на карточках установленной формы. Карточки заполняются работниками приемной граждан во время записи на прием с последующей подготовкой дополнительного материала и передачей для ознакомления руководителями, ведущими прием.

Закон «О СМИ» (ст. 47) также особо оговаривает, что журналист имеет право быть принятым должностным лицом в связи с запросом информации, которым в данном случае будет признаваться любая просьба о предоставлении информации, как устная, так и письменная, как частный случай например, интервью.

Вопрос о предоставлении или не предоставлении информации решается также, как и при получении информации в порядке запроса. Если информация является открытой, то она должна быть предоставлена. Думается, что сроки предоставления информации должны соответствовать Закону Воронежской области «Об обращениях граждан». Если не требуется дополнительных действий, должностное лицо должно предоставить информацию непосредственно на приеме, если сразу информация не может быть предоставлена, то должностное лицо должно указать в какой срок оно предоставит информацию, но не позднее чем через месяц.

## **НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ, УСТАНОВЛЕННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

Приходится констатировать факт, что право граждан на получение информации очень часто нарушается. И гражданам и журналистам регулярно отказывают предоставить открытую информацию, государственные органы нарушают установленные законодательством сроки предоставления информации, здания и помещения государственных органов не доступны. В них не могут попасть не только граждане, но даже и журналисты, право которых на посещение госорганов прямо закреплено в федеральном Законе «О СМИ» и др.

Законодательство предусматривает меры ответственности за непредоставление информации.

**1. Административная ответственность.** Ответственности за отказ в предоставлении информации посвящена отдельная статья Кодекса об административных правонарушениях — ст. 5.39. Именно на нее теперь смогут ссылаться граждане и журналисты в случаях неправомерных препятствий в получении информации. Появление

этого состава административного правонарушения является чрезвычайно важным, поскольку ранее в законодательстве практически отсутствовала законная возможность оперативного привлечения должностных лиц к ответственности за неправомерные действия либо бездействие при выполнении обязанности по предоставлению информации.

Административными правонарушениями согласно КоАП РФ (ст. 5.39) признаны следующие деяния:

1. неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина;
2. несвоевременное предоставление таких документов и материалов;
3. непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом;
4. предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации.

Третий из вышеперечисленных четырех пунктов статьи имеет прямое отношение к запросам редакции, поданным в государственные органы, организации и общественные объединения и их должностным лицам.

Принципиальное значение имеет закрепленный в ст. 4.1 КоАП РФ следующий принцип: **«Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено»**. Это означает, что должностное лицо не может повторно отказать в предоставлении информации, сославшись на то, что оно уже было привлечено за это к административной ответственности, в связи с чем считает отношения с редакцией СМИ исчерпанными.

Если же должностное лицо вновь не предоставит информацию по запросу редакции, журналиста, гражданина, то согласно ст. 4.3 КоАП РФ, это может расцениваться как продолжение противоправного поведения, что является отягчающим основанием при решении вопроса о назначении административного наказания. Аналогичным образом будет рассматриваться повторное совершение правонарушения — например, по отношению к другой редакции (гражданину), — если за совершение первого административного правонарушения на должностное лицо был наложен штраф, но не истекли 12 месяцев с момента привлечения его к ответственности.

**Ответственность в порядке Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».** Статья 24 «Защита права на доступ к информации» Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации» закрепляет, что отказ в доступе к открытой информации или предоставление пользователям заведомо недостоверной информации могут быть обжалованы в судебном порядке. Все указанные ранее нарушения, лицо, чье право на запрос нарушено, может обжаловать в суд. Однако, необходимо помнить о трехмесячном сроке обжалования.

При обращении в суд, в случае нарушения права на получение информации, заявитель должен будет иметь доказательства того, что действительно со стороны государственного органа, должностного лица имелись нарушения закона. В данном случае, нарушение порядка предоставления ответа на устный запрос доказать практически невозможно, так как вызывает большие трудности доказывание самого факта наличия запроса. С остальными нарушениями дело обстоит иначе. Так при письменном запросе необходимо

иметь копию запроса с **подписью** уполномоченного лица о получении запроса и **датой** получения запроса.

**3. Уголовная ответственность.** Объективная сторона данного правонарушения установлена ст.140 УК «Отказ гражданину в предоставлении информации». Отличие ее от ранее указанного административного правонарушения лишь в наличие/отсутствие такого элемента, как причинение вреда правам и законным интересам гражданина (при преступлении он всегда присутствует).

По данным Центра Защиты прав СМИ еще не одно должностное лицо в Центрально-Черноземном регионе (возможно и во всей стране) не было привлечено к ответственности за отказ в предоставлении информации. Думается, это обусловлено несколькими причинами: отсутствие надлежащей законодательной базы, незнание журналистами и гражданами своих прав, нежелание обжаловать неправомерные действия, так как со временем информация теряет свою ценность, а судебные процессы длятся месяцами и даже годами.

Но мы убеждены, что каждому, чье право на получение информации нарушено, необходимо предпринимать активные действия по его восстановлению и привлечению к ответственности нарушителей. Так как в противном случае, должностные лица, оставаясь безнаказанными, вообще перестанут предоставлять запрашиваемую информацию. И это войдет в привычку и станет нормой общения между представителями власти и гражданами.

И в заключение приведем данные мониторинга нарушений прав журналистов, проводимого Фондом Защиты Гласности в России и Центрально-Черноземным Центром прав СМИ в Черноземном регионе. Эта статистика, конечно, лишь вершина айсберга, тем не менее позволяет оценить масштабы нарушения права на доступ к информации в нашей стране и нашем регионе, в частности.

**СТАТИСТИКА НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВОМ НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ЗА 1999- 2002 ГОДЫ НА ТЕРРИТОРИИ ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНОГО РЕГИОНА**

(Воронежской, Липецкой, Белгородской, Курской, Тамбовской, Рязанской, Тульской областей)

	<b>Количество зафиксированных нарушений права журналистов на доступ к информации в областях Центрально-Черноземного региона</b>			
	<b>2002</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>
Ограничение права на посещение и присутствие в органах государственной власти и местного самоуправления, на предприятиях, учреждениях, организациях, а также иных объектах и территориях	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>10</b>
Необоснованный отказ в предоставлении запрашиваемой информации, а также нарушение порядка предоставления информации, ограничение доступа к документам и материалам	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>31</b>

Необоснованное ограничение права производить записи	1	5	4	6
Запрещение работникам предприятий, учреждений, организаций предоставлять журналистам информацию, не составляющую государственную тайну		1	1	3
Ограничение права на посещение и присутствие на пресс-конференциях или праве задавать вопросы	1	1	-	2
Необоснованный отказ в аккредитации		1	-	3
<b>Всего нарушений:</b>	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>37</b>	<b>55</b>

Как видно количество нарушений в данной сфере растет ежегодно.

### СТАТИСТИКА НАРУШЕНИЙ ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

**(в том числе запрет производить аудио- и видеозапись, фотосъемку, отказ в аккредитации; ограничение права на посещение и присутствие на мероприятиях в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях)  
на территории России**

по данным Фонда Защиты Гласности (информация доступна на сайте ФЗГ [www.gdf.ru](http://www.gdf.ru)).

Год	Всего конфликтов в области прессы	Из них число нарушений права на доступ к информации
1999	1380	146
2000	1219	67
2001	1505	77
2002	1540	168



394000, г. Воронеж, пр. Революции, д. 44, к. 14  
 тел. (0732) 55-44-58, 51-20-75, 51-90-75  
 факс (0732) 51-90-89  
 e-mail: [qualitas@comch.ru](mailto:qualitas@comch.ru)  
 WEB: <http://www.qualitas.vrn.ru>

## МЕТОДИКА

### ОПРОС НАСЕЛЕНИЯ

Опрос был проведен в ноябре 2002 года методом личного интервью. Всего было опрошено 1233 человека. Выборка репрезентативна для населения города Воронежа старше 18 лет по полу, возрасту и образованию.

Район проживания	Количество респондентов, %
Центральный	14,2
Ленинский	20,0
Советский	17,1
Коминтерновский	14,8
Левобережный	18,2
Железнодорожный	15,7
<b>Пол</b>	
Мужской	43,4
Женский	56,6
<b>Возраст</b>	
18-24	11,1
25-29	8,2
30-39	20,4
40-49	21,7
50-59	14,4
60 лет и старше	24,2

### ОПРОС ЖУРНАЛИСТОВ

Журналисты опрашивались как категория людей, общающихся с чиновниками на профессиональном уровне (в отличие от населения). Среди журналистов было опрошено 20 представителей различных средств массовой информации, имеющих определенное влияние на информационном рынке.

<b>СМИ</b>	<b>Количество человек</b>
«Воронежский курьер»	3
«Консультант Черноземья»	2
«Аргументы и факты»	1
«ТВЦ-Воронеж»	1
«Воронежские вести»	1
ВГТРК	1
«Московский Комсомолец» в Воронеже»	2
«Известия»	1
«Новая газета» в Воронеже»	3
«Коммуна»	1
«Молодой Коммунар»	3
«Комсомольская правда-Воронеж»	1

### **ОПРОС ЧИНОВНИКОВ**

Было опрошено 20 представителей власти, работающих в различных государственных учреждениях:

<b>организация</b>	<b>должность</b>	<b>количество человек</b>
Областная администрация	начальник отдела	2
Городская администрация	начальник отдела	2
Администрация Центрального района	начальник отдела	2
Администрация Коминтерновского района	начальник отдела	2
Администрация Железнодорожного района	начальник отдела	2
Администрация Левобережного района	начальник отдела	2
Администрация Советского района	начальник отдела	2
Администрация Ленинского района	начальник отдела	2
Отделение пенсионного фонда	управляющий	1
Центр госсанэпиднадзора по области	главврач	1
Санэпиднадзор города Воронежа	главврач	1
Фонд обязат. медицинского страхования	зам. исполнительного директора	1



**СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ  
НАСЕЛЕНИЯ, ОБРАЩАЮЩЕГОСЯ В РАЗЛИЧНЫЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ**

Опрос населения по поводу обращения в различные государственные учреждения за помощью или информацией выявил некоторые факты, на которые стоит обратить внимание. Прежде всего, большая часть населения предпочитает не иметь дела с чиновниками.

*Таблица 1*

**Обращались ли Вы за последние два года в государственные органы власти, органы местного самоуправления или в государственные учреждения за помощью или для получения какой-либо информации?**

	Областная администрация	Городская Администрация	Районная администрация	Предприятия ЖКХ	Правоохранительные органы	Социальные Службы
Не обращался	<b>98,3%</b>	<b>96,9%</b>	<b>95,5%</b>	<b>69,4%</b>	<b>95,1%</b>	<b>85,4%</b>
Обращался за помощью	<b>1,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,6%</b>	<b>24,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>9,2%</b>
Обращался за информацией	<b>0,6%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,6%</b>	<b>8,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>7,2%</b>

Как видно из цифр, подавляющее большинство граждан не обращаются вообще в органы государственной и муниципальной власти. Очевидно, традиция тесного взаимодействия населения с властными структурами, которая должна иметь место в гражданском обществе, у нас не сложилась.

Следует отметить еще один любопытный факт: число обращений зависит от учреждения. Так, самое большое количество «необращений» приходится на областную и городскую администрации (**98%** и **97%** соответственно). В данном случае, видимо, эти учреждения ассоциируются с более высоким уровнем власти. Получается, что чем ближе к «голове», тем дальше от народа.

Число жителей города, которые все-таки обращаются за помощью или информацией в местные органы исполнительной или законодательной власти, очень мало. Так, например, за информацией в Областную администрацию обратились за два последних года всего **0,6%** горожан. Наиболее «посещаемыми» являются предприятия ЖКХ: **25%** за помощью, **9%** за информацией.

Правоохранительные органы, увы, также не пользуются «популярностью» у воронежцев: лишь **5%** горожан обращались сюда для решения каких-либо проблем, остальные же **95%** предпочитают обходиться без их помощи.

Как показал опрос, в государственные и муниципальные учреждения население, если и обращается, то чаще за помощью (34%), чем за получением какой-либо информации (16,5%). В целом за два прошедших года из 1233 опрошенных жителей города Воронежа за помощью обратился 421 человек, за информацией – 204 человека.

Теперь более подробно рассмотрим случаи обращения в различные структуры.

Каким социальным слоям приходилось обращаться в различные органы власти за помощью или информацией?

В **Областную администрацию** чаще обращались мужчины. Оказалось, что молодежь от 18 до 24 лет в три раза чаще нуждается в информации (2,2%), чем в помощи (0,7%). А люди 25-29 лет предпочитают все свои проблемы решать каким-то иным способом: Никто из горожан этой возрастной категории не обращался в областную администрацию вообще. И даже пенсионеры, которые, по сложившемуся мнению, чаще остальных «обивают» пороги различных учреждений, предпочитают в этот орган управления не обращаться: лишь 3-4% горожан старше 50 лет приходят в Областную администрацию за помощью или получением информации.

Чаще за помощью к сотрудникам областной администрации обращаются жители Воронежа, оценивающие свое материальное положение как неудовлетворительное. А те, кто имеет хороший материальный достаток, наоборот, за помощью не обращаются вообще, довольствуясь лишь получением необходимой им информации (1,7% горожан).

Род занятий человека также оказывает, по-видимому, свое влияние на решение прибегать ли к «услугам» данного учреждения. По результатам опроса получается, что руководители предприятий, предприниматели, научные работники, домохозяйки, военные, а также безработные не обращаются в областную администрацию ни за помощью, ни за информацией. Это сомнительно по отношению такой категории, как руководители предприятий. Как правило это достаточно влиятельные люди с широкими связями в том числе и вреди чиновников, поэтому, видимо, когда им нужна информация, они прибегают к неофициальным путям ее получения. Но как уже говорилось, 2% обращений населения в эту структуру все-таки есть. При этом за помощью чаще остальных обращаются начальники отделов (6%), а за информацией – учащиеся и студенты (3,2%).

Количество обращений в **Городскую администрацию**, как показал опрос, чуть больше, чем в областную. Если в Областную администрацию (как за помощью, так и за информацией) чаще обращаются люди с высшим образованием, то в Городскую администрацию эта категория населения чаще других обращается лишь за информацией. За помощью же большинство обращений поступает от людей с низким уровнем образования.

**Районная администрация** чуть более посещаемая, чем областная и городская. Это, по всей видимости, опять проявление иерархичности учреждений органов власти: районная

администрация кажется более доступной, чем областная. Сюда поступает до **5%** обращений от граждан.

За помощью наиболее часто приходят люди 50-59 лет (**5%**) и молодежь от 18 до 24 лет (**4,4%**). Граждане с высшим образованием чаще остальных решаются на просьбы о помощи или получении информации: таких около **6%**.

Воронежцы с хорошим материальным положением, как показывает опрос, в случае необходимости предпочитают обращаться в районную администрацию: **1,7%** - за помощью и **5%** - за информацией.

Руководители предприятий и предприниматели обычно не прибегают к «услугам» и районной администрации. За информацией чаще остальных обращаются самые любознательные – студенты и учащиеся (**5%**).

Как уже говорилось выше, на **предприятия ЖКХ** поступает самое большое количество обращений по сравнению с остальными государственными и муниципальными учреждениями – **25%**. Это и понятно: всем жителям нашего города так или иначе приходится решать постоянно возникающие проблемы и вопросы, связанные с собственным жильем.

При этом за помощью на предприятия ЖКХ обращаются чаще, чем для получения информации. Женщины больше мужчин занимаются улаживанием вопросов жилищно-коммунального хозяйства. Чаще всего «квартирный вопрос» возникает у людей старше 60 лет: **30%** людей этого возраста обращаются сюда за помощью.

**Правоохранительные органы**, как и областная и городская администрации, не пользуются особой популярностью у населения. Напомним, что в эту структуру власти, обращается лишь **5%** граждан. Что это: низкий уровень преступности или неверие в силу закона? Поскольку первое предположение расходится с действительностью, больше оснований имеется у второго.

Чаще других в помощи правоохранительных органов нуждаются люди в возрасте 30-49 лет (**6%**).

Самыми частыми посетителями этой структуры, приходящими за помощью, является категория безработных воронежцев (**9%**). Примерно по **7%** обращений за помощью поступают от людей как с очень низким, так и с высоким уровнем дохода. Таким образом, получается, что две категории граждан в большей степени вынуждены прибегать к помощи правоохранительных органов: утрируя, назовем их бедные и богатые. Причины обращения «богатых» за помощью, в общем-то, понятны. Количество поступлений обращений от «бедных» можно, пожалуй, объяснить лишь их социальной незащищенностью.

Судя по опросу, наиболее востребован правопорядок оказался в Коминтерновском районе города: **7%** его жителей обращались за помощью в правоохранительные органы. Самым же «спокойным» стал Левобережный район – только **2%** жителей просили о помощи.

В социальные службы города, как показал опрос, за два последних года обратилось около **15%** жителей Воронежа (как за помощью, так и за информацией).

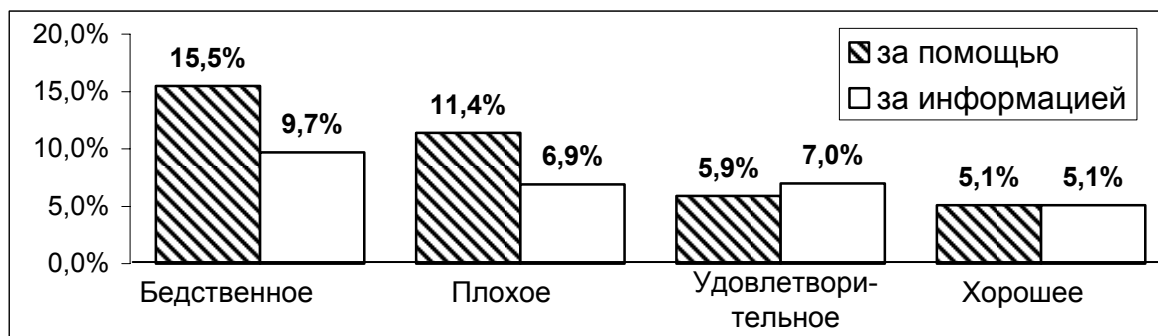
Женщины в два раза чаще, чем мужчины, бывают посетителями учреждений, занимающихся различными социальными вопросами. Люди старше 60 лет также являются наиболее частыми гостями в подобных учреждениях: **12%**.

К помощи социальных служб в большей степени прибегают люди женатые (**10%**) и вдовцы (**11%**). Меньше всего социальные проблемы возникают у холостых – лишь **4%** обращений.

Как и следовало ожидать, люди с бедственным и плохим материальным положением почти в два раза чаще обращаются в различные социальные службы, чем это делают те, кто оценивает свой доход как удовлетворительный или хороший. И если люди с низким материальным достатком почти в два раза чаще нуждаются в помощи, чем в простой информации, то люди с более устойчивым материальным достатком обращаются почти в равной степени и за информацией, и за помощью.

График 1

**Зависимость частоты обращений в государственные и муниципальные учреждения от материального положения горожан**



**Примечание:**

*бедственное мат. пол. – денег не хватает даже на питание и квартплату;*

*плохое – денег хватает только на питание и квартплату;*

*удовлетворительное – кроме питания и квартплаты денег хватает на покупку недорогих вещей;*

*хорошее – могу покупать дорогие вещи.*

Самыми нуждающимися в помощи социальных служб оказались домохозяйки (**20%**) и научные работники (**14%**). Последние, кстати, обращаются сюда только за помощью.

В информации по социальным вопросам в большей степени нуждаются руководители предприятий (**12,5%**) и пенсионеры (**11%**), что вполне понятно. Зато вызывает удивление тот факт, что на категорию безработных приходится лишь **4,4%** обращений (как за помощью, так и за информацией).

## ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА ВОРОНЕЖА

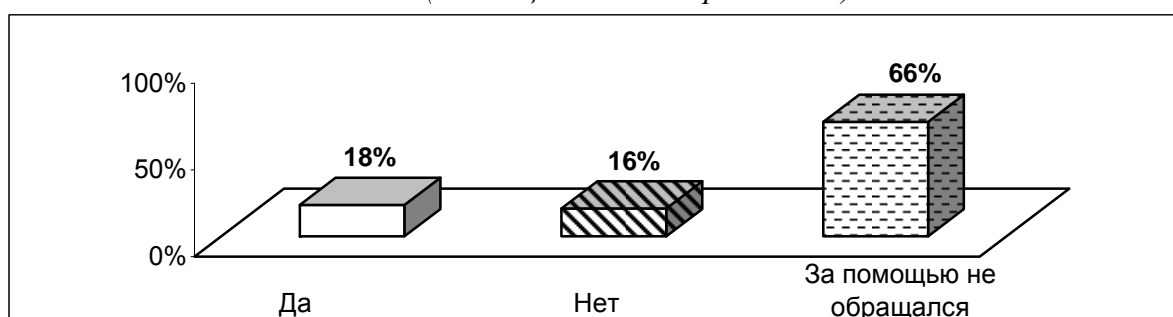
Бытует мнение, что обращение в органы власти не дает каких-либо ощутимых результатов. Но, как показал опрос, это не всегда так.

Мы уже отмечали выше, что подавляющее большинство предпочитает не прибегать к услугам власть предержащих. Что же бывает, в тех случаях, когда население всё-таки вынуждено посетить коридоры власти «в поисках правды» или необходимой информации?

*График 2*

### Если Вы обращались за помощью, была ли она Вам оказана?

*(от общего числа опрошенных)*



Итак, в среднем за помощью в различные структуры приходит **34%** населения города. Им был задан вопрос: «Была ли Вам помощь оказана?» Если принять за **100%** всех горожан, которые обращались за помощью (в нашей выборке это 421 человек), то оказывается, что больше половины (**51%** - 217 человек) из них, эту помощь получили. Правда, при этом почти половине обратившихся (**48%** - 201 человек) было отказано. Кстати, людям пенсионного возраста (от 50 лет и выше) в среднем в полтора раза чаще отказывают в помощи, чем остальным. Та же ситуация с каждым вторым безработным – им обычно отказывают в просьбах.

Оказалось, наиболее распространенный способ обращения в органы власти – личное посещение (**74%**). Второй по популярности способ получения информации – по телефону (**27%**). Каждый четвертый оставляет заявление, отправляют его по почте **3,2%**. И самый редкий способ – **1,4%** - через доверенное лицо.

Если ли зависимость между получением помощи и способом обращения в органы власти и госучреждения?

Таблица 2

## Зависимость получения помощи от способа обращения

Способ обращения в учреждение	Помощь была получена	Помощь не была получена
По телефону	54%	46%
Посещал лично	52%	48%
Оставлял заявление	42%	58%
Отправлял обращение (заявление) по почте	64%	36%
Посылал доверенное лицо	17%	83%

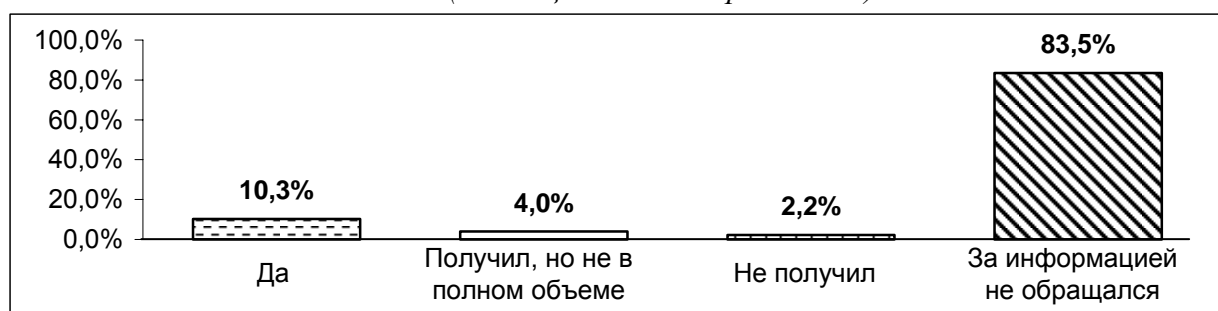
Результаты опроса свидетельствуют, что самыми надежным способом обращения за помощью является отправка заявления по почте. В этом случае письмо регистрируется секретарём, нигде не теряется, и само о себе напоминает. В 64 случаях из ста отправленные по почте заявления (просьбы о помощи) возымели действие. Также эффективно и личное посещение (52%), и звонок по телефону (54%). В обоих случаях большинство просьб было удовлетворено. Наименьшего эффекта (17%) добились те, кто посылал своих доверенных лиц, то есть пытался действовать не лично, а через кого-то. Известно, что «чужими руками разгрести жар», хоть и легко, но бесперспективно. Поэтому, мудрее руководствоваться поговоркой: «если хочешь сделать хорошо, сделай сам».

Что касается информации, ее органы власти предоставляют более охотно. Правда в информации население нуждается меньше, чем в помощи – лишь 16,5% жителей города Воронежа обращались с подобной просьбой в официальные структуры.

График 3

## Получили ли Вы необходимую информацию?

(от общего числа опрошенных)



Тем не менее, если принять за 100% общее количество обращений за информацией, то получается, что 63% этих запросов удовлетворяются, причем в полном объеме. Ещё 24% обращений за информацией удовлетворяются, хотя и не в полном объеме. И 13% - не удовлетворяются вовсе (см. График 4).

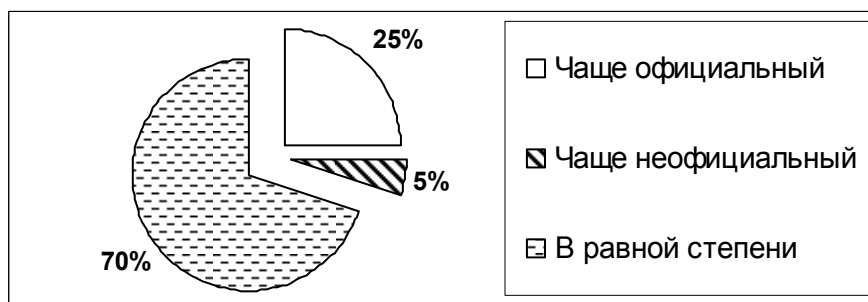
## ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ВОРОНЕЖСКИХ ЖУРНАЛИСТОВ

Вопросы анкеты предлагались только тем журналистам, которые в процессе своей работы сталкиваются со сбором информации через различные органы власти.

Как показало исследование, большинство журналистов (**70%**) в своей работе обращаются в равной степени и к официальным, и к неофициальным источникам информации. **25%** предпочитают официальные источники. И только каждый двадцатый журналист города чаще всего в работе пользуется неофициальным источником.

*График 6*

**Какой путь получения информации о деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и госучреждений Вы используете чаще всего в своей профессиональной деятельности?**



Такая ситуация вполне понятна: вся информация, проходящая через СМИ должна быть достоверной и доказуемой. А та, что идет из кулуаров власти, с юридической точки зрения силы не имеет, но, тем не менее, иногда бывает более интересной.

Какой путь получения информации позволяет журналистам получать её в наиболее полном объеме? Когда журналисты получали более содержательную информацию – когда обращались за ней официальным или неофициальным путем? Обратимся к результатам опроса.

*Таблица 4*

**Зависимость объема полученной информации от пути её получения**

<i>Какой путь получения информации Вы используете чаще всего?</i>	<b>Получаю информацию в полном объеме</b>	<b>Получаю информацию, но не в полном объеме</b>
<i>Чаще всего, официальный</i>	<b>60%</b>	<b>40%</b>
<i>Чаще всего, неофициальный</i>	-	<b>100%</b>

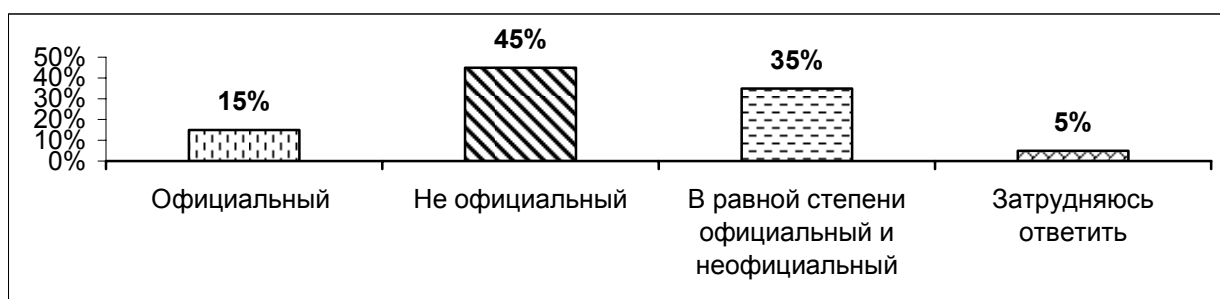
В равной степени официальный и неофициальный	29%	71%
--	-----	-----

Нетрудно заметить, что именно официальный путь получения информации позволяет получать её в полном объеме. **60%** из тех журналистов, кто шел официальным путем, смог получить полную информацию. А среди «ревнителей» неофициального пути таковых не оказалось ни одного (кто бы получал полную информацию). Почему же большинство журналистов так или иначе прибегают к неофициальным путям получения информации? В чем тут дело? Оказалось, что дело, отчасти, заключается в оперативности.

Большая часть представителей СМИ неофициальный источник информации считают наиболее оперативным, поэтому прибегают к нему в силу специфики журналистской деятельности.

*График 7*

**Какой из двух каналов получения информации – официальный или неофициальный - наиболее оперативный?**

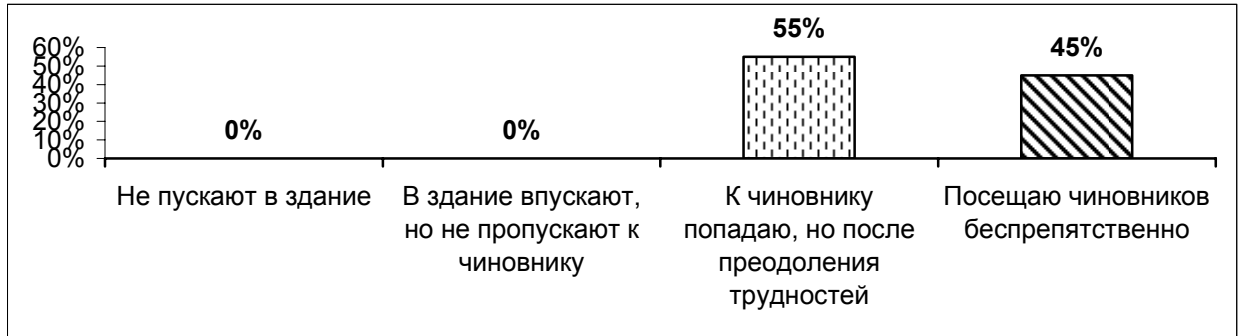


Судя по ответам журналистов, неофициальный канал (**45%**) в три раза более оперативен, чем официальный (**15%**). Хотя, если «не зевать», оба источника: как официальный, так и не официальный могут оказаться в равной степени оперативными – так считают **35%** опрошенных журналистов.



График 8

**Насколько обычно доступны органы власти и государственные учреждения при Вашем личном посещении их?**



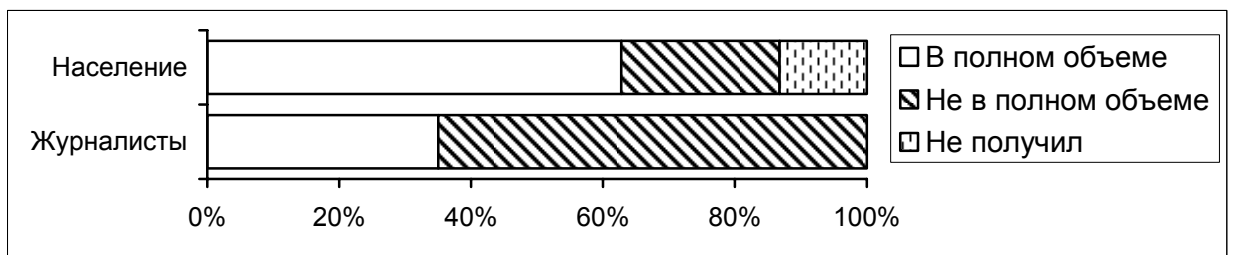
Для журналистов, в отличие от населения не существует таких препятствий как дежурный вахтер при входе в здание, и если уж они войдут в здание, то не уходят, пока не попадут к нужному чиновнику. Население же зачастую подвержено робости перед начальством, и некоторые посетители от народа ретируются сразу же, как только встретят первое, пусть даже незначительное препятствие.

К чиновникам журналисты попадают всегда. Разница лишь в том, с какими временными и психологическими затратами. Больше половины журналистов (55%) утверждают, что к чиновникам они подпадают лишь после преодоления определенных трудностей. Беспрепятственно же облеченных властью посещает 45% представителей СМИ. Напомним, что у населения все наоборот: большинство (71%) посетителей проходили к чиновникам беспрепятственно.

На вопрос: «Получаете ли Вы необходимую информацию?» - ответы журналистов также противоположны ответам населения: 65% работников СМИ получают информацию, но не в достаточном объеме, и только 35% - в полном. Но при этом, в отличие от населения, журналисты не получают отказа в информации:

График 9

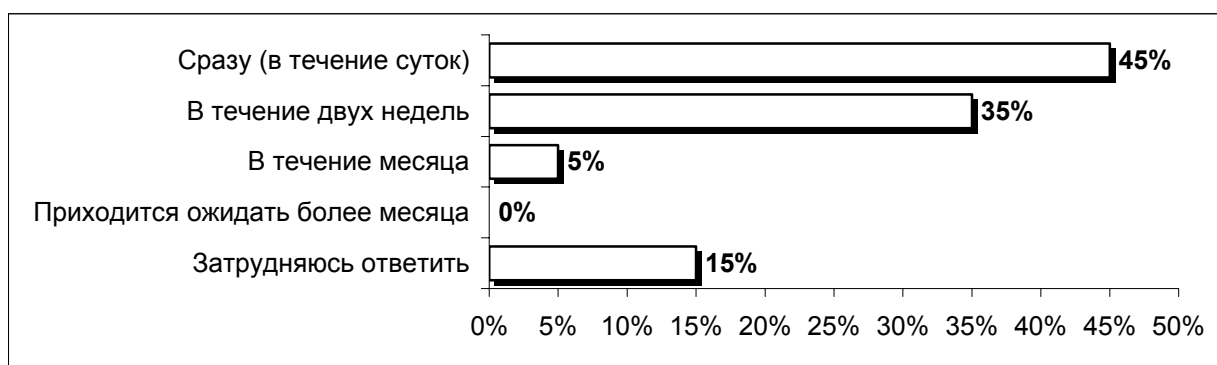
**Получаете ли Вы, как правило, необходимую информацию?**



В большинстве случаев (**45%**), как и население, журналисты получают запрашиваемую информацию сразу или (**35%**) в течение нескольких дней. И только каждому двадцатому представителю четвертой власти приходится ожидать в течение месяца (см. График 10).

График 10

### Через какое время Вы обычно получаете информацию?



Некоторые журналисты затруднились с ответом, мотивируя тем, что бывают разные ситуации и разная информация. И никому из представителей СМИ не пришлось ожидать желаемого больше месяца.

Ещё раз обратим внимание на знаменательный факт: ни одному из опрошенных журналистов никогда не было отказано в получении информации. Только двое (из 20) отметили, что иногда не удастся её получить, так как нужного человека нет на месте (заболел, уехал в командировку, умер). Таким образом, можно с уверенностью заявить, что чиновники, с большей или меньшей готовностью, но безотказно выполняют свой долг по обеспечению СМИ информацией, и опасаются выпроваживать журналистов без объяснения причин. Другой вопрос – насколько полную информацию предоставляют чиновники четвертой власти? Большинство представителей СМИ (**65%**) не удовлетворяет её объем и полнота.

Журналисты, как правило, считаются выразителями общественного мнения. И на взаимоотношения, сложившиеся между чиновниками и населением, у них, естественно, есть свой взгляд. Подавляющее большинство (**70%**) журналистов уверены, что если гражданин обратится за информацией, то его будут посылать от двери к двери, не сказав ничего конкретного.

Есть, правда, **20%** журналистов, придерживающихся иного мнения. Имеется даже высказывание одного из журналистов, что «любой гражданин получит всю необходимую информацию, если точно будет знать, что ему нужно».

Если говорить о взаимоотношениях между журналистами и чиновниками, то большинство (**60%**) журналистов находят, что чиновники относятся к посетителям равнодушно. Некоторые сотрудники СМИ высказались о чиновниках более определенно: «внешнее внимание, но внутри безразличие», «недовольство, желание побыстрее отделаться», «что-то среднее между равнодушием и пониманием», «разные чиновники относятся по-разному», «не могут обойтись без волокиты», «если в настроении – сделают».

И все журналисты однозначно считают, что чиновник занимает более высокое положение по отношению к народу и никак не является его партнером, а тем более, слугой или зависимым от воли народа лицом.

Впрочем, и профессиональные отношения (журналисты-чиновники) представители СМИ оценивают как сдержанно-официальные.

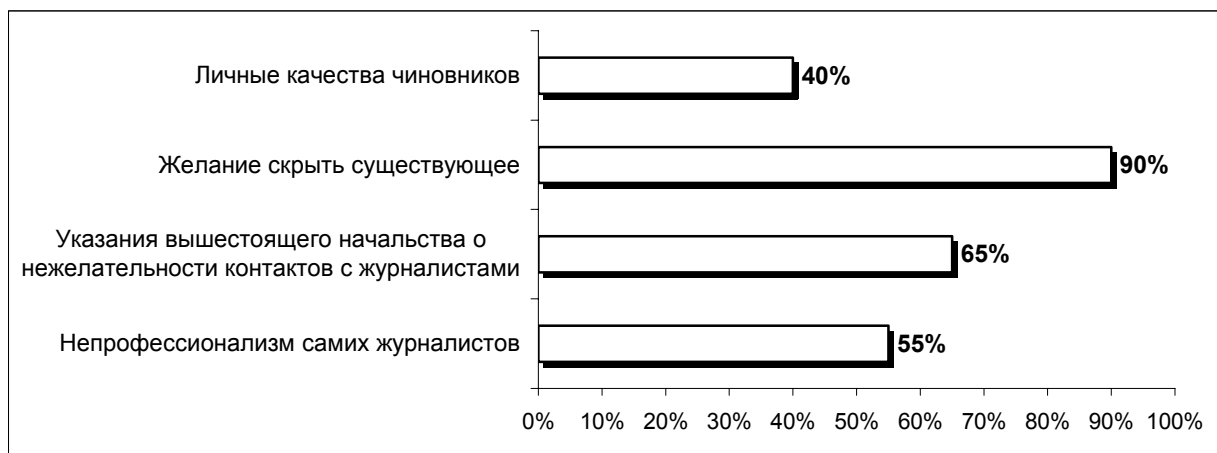
*График 11*

#### Как складываются отношения чиновников и журналистов



Никто из журналистов не охарактеризовал отношения к себе чиновников как враждебные. В основном, по мнению журналистов (**80%**), чиновники терпят их лишь по долгу своей службы. Но есть и оптимисты – **15%** представителей СМИ находят, что между ними сложились партнерские отношения (газета «Известие», «Московский комсомолец» в Воронеже), «Эфир – 365», ВГТРК). Затруднились с ответом на этот вопрос представители ТВЦ, возможно, в силу того, что у них нет насыщенной местными новостями программы, и информация от воронежских чиновников им требуется реже, чем другим.

Интересными оказались ответы на вопрос: «Что мешает сотрудничеству журналистов и чиновников?» На него предполагалось несколько вариантов ответов (см. График 12).

**Что мешает сотрудничеству чиновников и журналистов?**

*Примечание:* поскольку допускалось любое количество ответов, их сумма превышает 100%.

Самым распространенным вариантом оказалось суждение, что «чиновники желают скрыть существующее положение дел» - **90%**. Эта точка зрения в какой-то мере является наследием советских времен, хотя, конечно, всегда найдутся такие факты, которые чиновники желали бы скрыть от публичного оглашения. **65%** журналистов считают, что чиновникам поступают указания сверху не вступать в контакт с журналистами. Но это только предположение, которое трудно доказуемо. Почти половина опрошенных (**40%**) считает, что обоюдному сотрудничеству мешают личные качества чиновников. Но, с другой стороны, **55%** журналистов вину возлагают на собственный непрофессионализм.

## ВОРОНЕЖСКИЕ ЧИНОВНИКИ О ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ

И, наконец, еще один непосредственный участник исследуемых нами взаимоотношений – чиновничий аппарат.

В процессе исследования мы постарались охватить те организации, куда часто поступают запросы от граждан или куда они обращаются за помощью.

Первый вопрос, который был задан представителям органов власти: «Как Вы считаете, насколько доступно для посещения здание Вашего учреждения?» Практически все – **95%** - считают, что полностью доступно. Что, в общем-то, соответствует действительности. В процессе исследования было отмечено, что в здания госучреждений действительно можно пройти беспрепятственно. Представители Областной Думы отметили, что их здание доступно для большинства посетителей (так ответили всего **5%** из числа опрошенных чиновников).

Но пройти в здание – это лишь полдела. Неплохо было бы еще получить то, за чем пришел. И, судя по ответам чиновников, и рядовые граждане, и представители СМИ в большинстве случаев получают доступ к интересующей их информации.

*Таблица 5*

### В какой степени доступна информация в Вашем учреждении для:

<i>Доступ информации</i>	<b>рядовых граждан</b>	<b>представителей СМИ</b>
в полном объеме	<b>75%</b>	<b>85%</b>
не в полном объеме	<b>25%</b>	<b>15%</b>

Так отвечали чиновники.

Напомним, что отвечали на этот же вопрос население и журналисты.

*Таблица 6*

### Получили ли Вы необходимую информацию?

<i>Получение информации</i>	<b>население</b>	<b>журналисты</b>
в полном объеме	<b>62,7%</b>	<b>35%</b>
не в полном объеме	<b>24%</b>	<b>65%</b>
не получили	<b>13,2%</b>	-

Как видно из цифр, население, в некоторых позициях подтверждает ответы чиновников.

С журналистами же ситуация прямо противоположная. В процессе исследования было отмечено, что недовольство журналистами со стороны чиновников вызвано по большей части непрофессионализмом представителей СМИ. Этот же факт, кстати, отмечают и половина самих журналистов.

На вопрос об осведомленности госслужащих о своих обязанностях по предоставлению информации получены следующие ответы (см. Таблицу 7).

Таблица 7

**«Должны ли сотрудники госучреждений предоставлять  
информацию?»**

<i>Предоставление инф-ии</i>	<b>рядовым гражданам</b>	<b>представителям СМИ</b>
должны всем	<b>70%</b>	<b>90%</b>
должны, но не всем	<b>30%</b>	<b>10%</b>

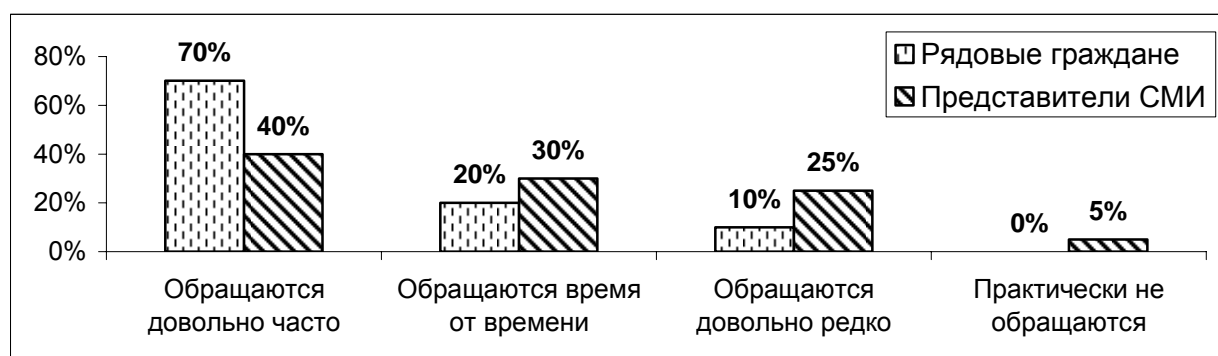
Многие чиновники в процессе опроса даже поправляли: «не должны, а обязаны». Ответ же «не всем» подразумевает, что есть личная информация, не имеющая отношения к лицу, ее запрашивающему.

Таким образом, по мнению чиновников, СМИ находятся в приоритетном положении по сравнению с населением в отношении доступности информации.

По признанию большинства представителей власти (**70%**), лично к ним (опрашивались в основном начальники отделов) рядовые граждане обращаются довольно часто.

График 13

**Обращаются ли к Вам лично рядовые граждане и представители СМИ  
за получением информации и как часто?**



Хотя понятие «часто» весьма относительно, если учесть тот факт, что подавляющее большинство граждан вообще никогда не обращаются в государственные и муниципальные учреждения.

Количество обращений журналистов за информацией зависит в большей степени от учреждения и рода самой информации. Таким образом, **40%** чиновников отвечали, что журналисты приходят к ним довольно часто, **30%** - «время от времени». Каждый четвертый чиновник (**25%**) ответил, что журналисты приходят к ним редко. И лишь в Областной администрации (отдел мониторинга и прогнозирования отраслей народного хозяйства) респондент заявил, что к ним практически никто из журналистов не обращается.

По итогам опроса **74%** власть предержащих не отказывают в информации тем, кто за ней приходит. **26%** отказывают достаточно редко и по веским причинам. Чаще всего отказывать приходится из-за закрытости информации: **40%** чиновников мотивируют своё поведение именно этим обстоятельством. Остальные отказы объясняются следующими причинами: «не соответствует действующему законодательству» (**20%**), «коммерческая тайна» (**20%**), «отказываю, если посетителей эта информация не касается» (**20%**). Сравним, объяснения чиновников и ответы рядовые граждан – почему им было отказано в информации.

#### Какова мотивировка отказа Вам в информации?

Таблица 8

<i>Мотивировка отказа</i>	<i>Рядовые граждане</i>
Эта организация вообще никому не дает информацию	<b>3,7%</b>
Отправили в другую организацию	<b>7,4%</b>
Сказали, что у чиновников много другой работы	<b>7,4%</b>
Без объяснения причин	<b>81,5%</b>

Итак, мы видим, что большинство граждан, получивших отказ в информации, не удостоились и объяснения причин. Сравнительный анализ даёт возможность прийти к заключению, что чиновники несколько приукрашивают своё собственное поведение по отношению к посетителям, нуждающимся в информации.

Еще один момент, которого коснулись в ходе опроса, это сроки предоставления информации. Законодательно установлены следующие максимальные сроки: для граждан – месяц, для журналистов – две недели.

Исследование показало, что чиновники неплохо осведомлены о том, насколько быстро необходимо удовлетворить запрос граждан. **65%** опрошенных называли максимальный срок – месяц. **15%** власть предержащих сократили его до 15 дней. Еще **15%** затруднились с ответом. В процессе опроса даже фигурировал срок в 10 дней. Как видим, если чиновники и «меняют» сроки, то, во всяком случае, не в сторону увеличения.

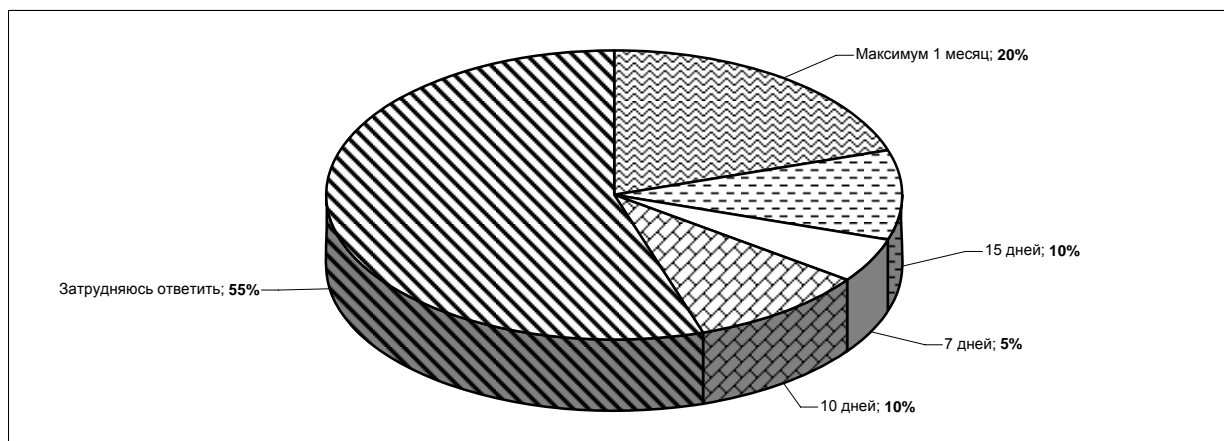
Сравним с тем, как все происходит на практике.

В течение суток запрос граждан удовлетворяют **15%** чиновников. Самые распространенные сроки предоставления информации – в течение двух недель или месяца (**40%**). Это по большей части связано с запросами, требующими привлечения дополнительных возможностей, исследований. Напомню, что большинство граждан (**63%**), обратившихся за информацией, получали ее тотчас по обращению.

СМИ гораздо чаще получают необходимую информацию сразу (в тот же день). **60%** чиновников предоставляют ее в течение суток, так как обычно журналистами запрашивается оперативная информация. И только в каждом седьмом случае информацию предоставляют в течение нескольких дней, что опять-таки связано с характером запроса. Знакомы ли чиновники с регламентируемыми сроками предоставления информации для СМИ?

*График 14*

**«Знаете ли Вы регламентируемый срок, по которому необходимо ответить СМИ?»**



Как видим, большинство даже не знает, как быстро следует удовлетворить запрос журналистов. Видимо, из-за того, что традиционно информацию для СМИ предоставляют тотчас (в силу ее оперативности), чиновники и не могут назвать сроков, установленных законом.



Регламентирующие предоставление информации нормативные акты, которыми руководствуются в процессе работы представители власти, в основном относятся к категории внутренних приказов (45%). Каждый пятый чиновник опирается на Устав Воронежской области. Каждый седьмой – на Закон о делопроизводстве, распоряжение главы города/области и т.д.

Для повышения эффективности работы учреждения обычно основную информацию, связанную с процессом работы данного учреждения, вывешивают для всеобщего обозрения, чтобы работникам учреждения не приходилось сотни раз отвечать на одни и те же вопросы.

Таблица 9

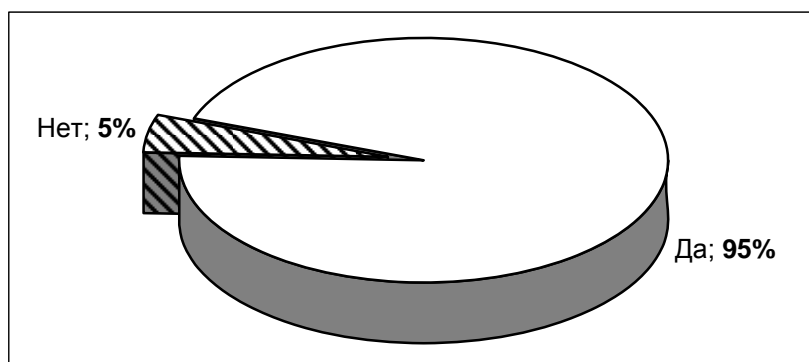
**Имеется ли в Вашей организации наглядно оформленные стенды  
(или что-то другое) для публичного ознакомления населения и  
журналистов**

	Правила получения информации	Процедура получения информации	Документы, регламент-щие деятельность	Процедура обжалования
Да	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>
Нет	<b>45%</b>	<b>50%</b>	<b>35%</b>	<b>40%</b>
Затр. ответить	<b>20%</b>	<b>15%</b>	<b>30%</b>	<b>20%</b>

Но чиновники считают, что оформление публичных стендов не является эффективной мерой, поэтому не стремятся вывешивать наглядные информационные пособия. В ходе опроса один из госслужащих пояснил это следующим образом: «Хоть вывешивай, хоть не вывешивай, они все равно заходят в кабинет и спрашивают».

И, наконец, вопрос, который имеет непосредственное отношение к связям с общественностью.

График 15

**Отчитывается ли Ваша организация перед общественностью?**

Оказалось, что почти все организации обязаны отчитываться перед общественностью, что они, по их заверениям, и выполняют. К числу организаций, которые не отчитываются перед общественностью в силу специфики своей деятельности, относится, например, Отдел оборонных отраслей (обладминистрация), который обязан отчитываться только перед Управлением делами обладминистрации.

## ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ВЛАСТИ И НАСЕЛЕНИЯ В РАМКАХ СЛОЖИВШИХСЯ СТЕРЕОТИПОВ

В теории политологии взаимоотношения «власть – народ» подразумевают, что чиновники – это представители народа. Иначе говоря, чиновники были временно «наняты» на определенную должность. А это в свою очередь означает их подотчетность перед своими «нанимателями» и зависимость от них. Общеизвестно, что такое положение дел на практике зачастую принимает очень далекие от теории формы.

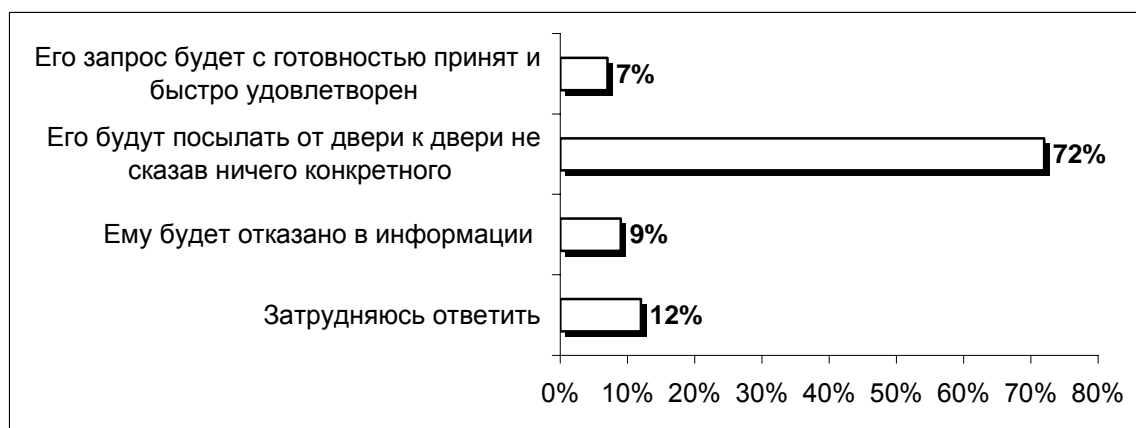
Обратимся к полученным в результате исследования к цифрам.

Подавляющее большинство населения не обращается в государственные и муниципальные учреждения ни за помощью (**66%**), ни за информацией (**84%**).

По какой же причине в названные при опросе организации граждане предпочитают не обращаться? Результаты опроса населения свидетельствуют, что люди не уверены в эффективности такого шага. Это также подтверждается ответом воронежцев на следующий вопрос.

*График 16*

### Что ждет человека, обратившегося за информацией в какие либо государственные органы или учреждения?



**72%** населения города уверены, что их будут «посылать от двери к двери», не сказав ничего конкретного. **9%** полагают, что им просто будет отказано в информации. И лишь **7%** горожан считают, что их запрос будет с готовностью принят и быстро удовлетворен.

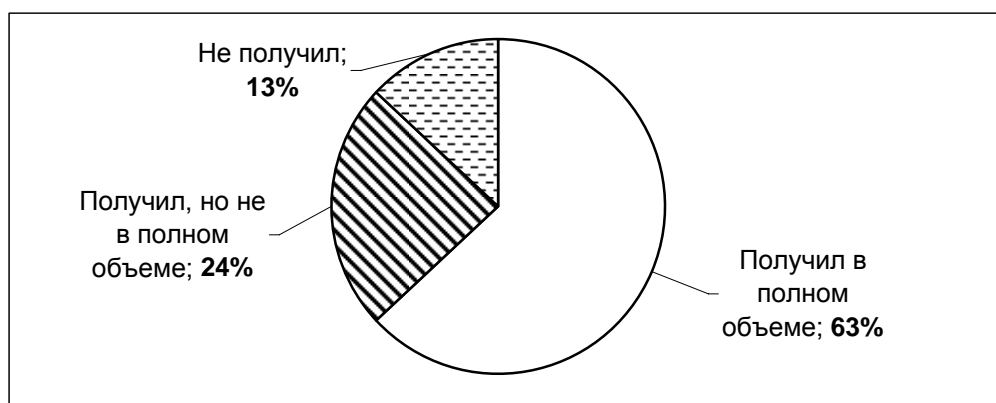
Напомним, что эти данные получены от всех респондентов, т.е. в их число входят также те, кто не обращался в данные учреждения. Мы видим, что большинство

ожидает даже не отказа в информации, а простой «волокиты». Последнее, кстати, может быть связано с тем, что люди, приходящие за консультацией часто толком сами не знают, куда именно им нужно обратиться по данному поводу. Поэтому их и направляют от «двери к двери».

Мнение же тех, кто приходил в государственные учреждения за информацией или помощью сильно отличается от представления населения о трудностях получения информации (см. График 17):

График 17

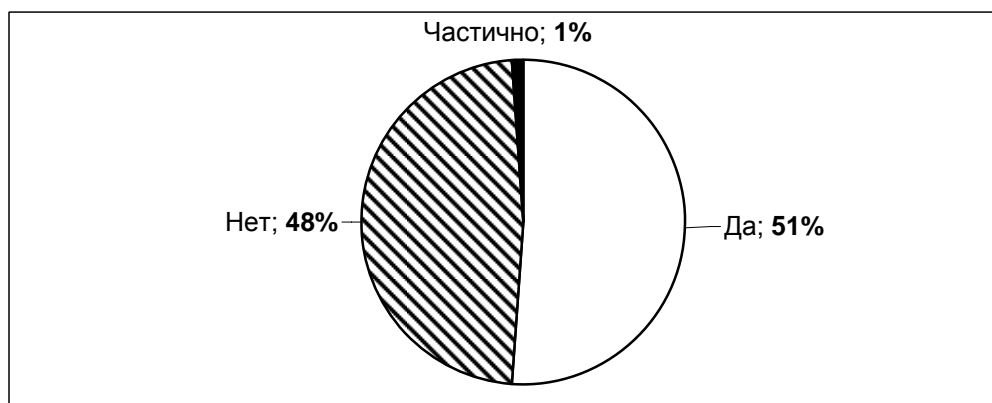
### Получили ли Вы информацию?



Большинство (**63%**) из обратившихся за информацией, как показывают результаты опроса, получили её в полном объеме.

График 18

### Получили ли Вы помощь?



Большинство (**51%**) из обратившихся за помощью тоже смогли получить её сполна, хотя количество людей, которым было в помощи отказано (**48%**), почти уравновешивается положительным решением. Таким образом, обращаясь в органы власти за помощью, следует учитывать, что шанс её получить составляет 50/50. А

население считает, что шанс получить помощь или информацию составляет 7(за)/93(против).

Итак, из цифр ясно видно, что мнение большинства населения не совпадает по данному вопросу с реальным положением дел. Поэтому имеют место некие парадоксы. С одной стороны, подавляющее большинство населения оценивает отношение к себе чиновников, как равнодушное. И это мнение складывается, в основном, из мнения тех, кому не приходилось убедиться в этом на личном опыте.

Большинство населения (72%) считает, что обратиться они в органы власти, начнется «волокита», их будут бесконечно гонять от двери к двери, не сказав ничего конкретного. Но какой «волоките» может идти речь, если в реальных обращениях граждан большинство запросов удовлетворялось сразу же?

Думается, здесь можно уже говорить о некоем стереотипе, сложившемся у населения по отношению к чиновничьему аппарату.

Какой образ чиновника сложился в общественном мнении? Каковы ожидания населения от обращения к представителям властных структур?

По мнению большинства населения Воронежа, чиновники относятся к посетителям равнодушно. 68% горожан придерживаются такой точки зрения. 10% считают, что для чиновников характерны неприятие и грубость. Почти такое же число воронежцев (9%) наоборот думают, что для чиновников характерны понимание и сочувствие. Но надо отметить, что в это число включено мнение и тех, кто не обращается вообще в органы власти. Таким образом, большинство характеризует отношение чиновников к посетителям, не основываясь на личном опыте. Тем не менее, часто респонденты апеллировали к здравому смыслу, отвечая, что поведение чиновника зависит от его личных качеств как человека. Некоторые опрошенные усматривали в поведении чиновника поиски личной выгоды, другие говорили, что все чиновники «хитрые», третьи были убеждены, что чиновникам характерны «непонимание» и «неуважение» к посетителям. И все же иногда участники опроса оставляли эмоции и вполне рассудительно резюмировали, что поведение чиновника может зависеть от просьбы или от органа власти, в котором он работает.

Необходимо отметить, что отношение к госслужащим меняется в зависимости от личного опыта общения с ними. Так, если посетителю была оказана помощь, то он гораздо чаще склонен считать, что чиновникам свойственно понимание и сочувствие, и что они, в основном, добрые и отзывчивые люди.

**Зависимость отношения к чиновникам от результатов  
личного контакта с ними**

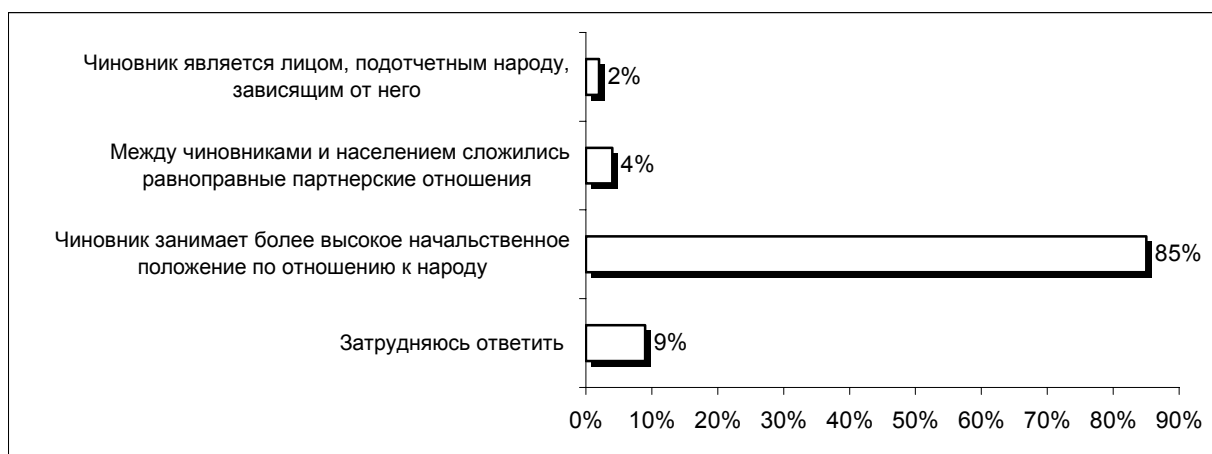
<i>Какое отношение к посетителям характерно для чиновников</i>	<b>Помощь была получена</b>	<b>Помощь не была получена</b>
<i>Понимание, сочувствие</i>	<b>21%</b>	<b>4%</b>
<i>Равнодушие</i>	<b>57%</b>	<b>72%</b>
<i>Непримятие, грубость</i>	<b>8%</b>	<b>16%</b>
<i>Затрудняюсь ответить</i>	<b>14%</b>	<b>8%</b>

Можно заметить, что те люди, которым была оказана помощь, в пять раз чаще склонны считать чиновников отзывчивыми и сочувствующими людьми, чем те, кому было отказано. А «отказники» в два раза чаще убеждены, что чиновники – грубые и неуважительные к посетителям люди.

Некоторые положения современной демократической конституции, в частности, о том, что представитель власти – это слуга народа, слабо усвоены населением, о чем свидетельствуют результаты опроса.

*График 19*

**Как можно охарактеризовать сложившиеся на сегодняшний день  
взаимоотношения населения и чиновников государственных и местных органов  
власти?**



В целом же получается, что **85%** воронежского населения характеризует сложившиеся взаимоотношения чиновников и населения с позиции, по которой чиновник занимает более высокое положение по отношению к народу. **4%** воронежцев настроены более оптимистично, оценивая сложившиеся взаимоотношения

как равноправные, партнерские. Оказывается в Воронеже можно отыскать **2%** оптимистов, предполагающих, что чиновники являются лицом подотчетным народу, зависимым от него. Видимо, из-за сложившегося стереотипа большинство населения и не обращается к органам власти.

Этот стереотип заключается в том, что население воспринимает чиновников не как обычных работников учреждения, а как некий отдельный закрытый слой. Таким образом, абсолютно все чиновники в сознании населения воспринимаются как власть. А к власти, как известно, в России у народа всегда было особое отношение: она воспринималась как нечто совершенно отдельное от народа, стоящее над ним.

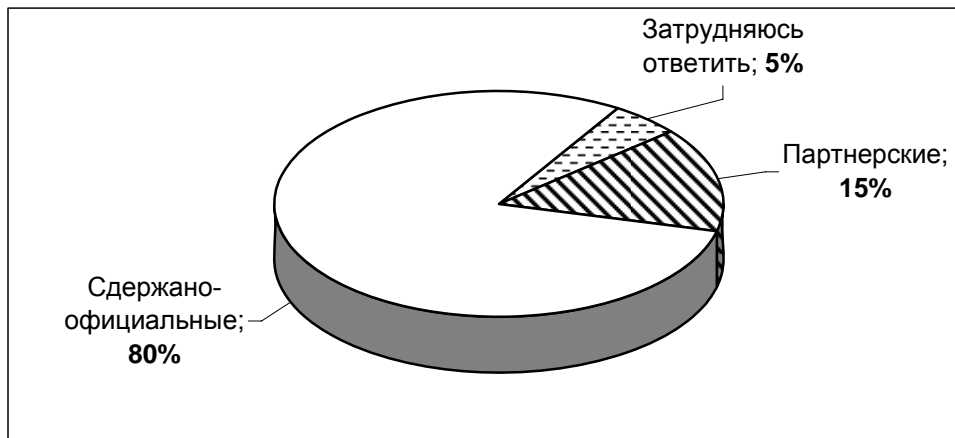
Все вышесказанное вовсе не означает, что на самом деле наши государственные «чины» работают безукоризненно. Это в первую очередь подтверждает **81%** отказов в информации без объяснения причин, а также **48%** отказов в оказании помощи. Но обращение к власти за помощью или за информацией оказалось далеко не столь безнадежным делом, сколь это представляется большинству населения.

Как мы видим, стереотип отчужденности власти, «глухоты» чиновничьего аппарата к нуждам народа прочно укоренился в общественном мнении. И в частности этому во многом способствуют средства массовой информации, которые, бесспорно, в какой-то степени формируют общественное мнение.

Напомним, что **70%** опрошенных нами журналистов придерживаются мнения, что если рядовой гражданин обратится в органы власти, то его будут посылать от двери к двери, не сказав ничего конкретного. И все журналисты однозначно характеризуют сложившиеся отношения между чиновниками и населением: «чиновники занимают более высокое положение». Таким образом, и представители СМИ рассматривают работников государственных учреждений как отчужденную от народа власть. А с приходом демократии в наше государство стало модно стоять в оппозиции к власти.

Видимо, в силу этого отношения между самими журналистами и чиновниками складываются не лучшим образом. Напомним, как выглядит картина их взаимоотношений в представлении самих журналистов.

### Как складываются отношения чиновников и журналистов?



Сдержанно-официальные отношения подразумевают, что чиновники терпят журналистов лишь по долгу службы. Возможно, это и так, но в этом есть и «заслуга» самих журналистов. И **55%** работников СМИ понимают это: считают, что обоюдному сотрудничеству мешает непрофессионализм самих журналистов.

Но непрофессионализмом страдают не только представители СМИ, но и чиновники. Это понятно из ответов журналистов на открытый вопрос: «Что на Ваш взгляд может улучшить взаимоотношения чиновников и журналистов в плане профессионального сотрудничества?» Часто звучало мнение, что и у представителей власти в отношении журналистов сложился определенный стереотип – «журналист нагадит». И именно «корректное и уважительное отношение друг к другу», «взаимная компетентность», а также «повышение культурного и профессионального уровня обеих сторон» могли бы это исправить. Помимо этого речь шла и о создании иного уровня правосознания и чиновников, и журналистов, и населения. Правда, прозвучало и одно безнадёжное мнение: «Ничего не поможет. Такой у нас менталитет. Мы (журналисты) часто пишем о чиновниках разоблачительные материалы. На Западе со стыда они давно уже повесились бы. Как минимум, подали б в отставку. У нас же, как об стенку горох. Разоблачили – глядишь, уже он на другой равноценной должности». А отсюда и мнение, что исправить подобную ситуацию может лишь кардинальное изменение структуры чиновничьего аппарата.



## ВЫВОДЫ

Проведенное исследование обнаружило отсутствие тесного взаимодействия между населением и государственными структурами, созданными как раз для того, чтобы обслуживать население. Подавляющее большинство населения не обращается в органы власти и госучреждения ни за помощью, ни за информацией. Особенно редко (2-5%) обращаются граждане за помощью или за информацией в органы исполнительной власти различного уровня (от районной до областной администрации) и в правоохранительные органы (5%). Наиболее частой площадкой для взаимодействия населения и чиновников являются предприятия ЖКХ – каждому третьему жителю города Воронежа приходилось иметь с ними дело. Различные социальные службы стоят на втором месте после предприятий ЖКХ по количеству обращений населения (16%).

В государственные органы власти и муниципальные учреждения обращаются чаще за помощью (34%), чем за информацией (16,5%). В помощи чаще других нуждаются малообеспеченные слои населения, имеющие семьи (в том числе малолетних детей) или пенсионеры. Безработные практически не прибегают к помощи социальных служб. Чем выше уровень власти, тем реже можно среди его посетителей встретить женщину. Очевидно, мужчины более решительны для похода «во власть». Зато женщины в два раза чаще, чем мужчины, обращаются в различные социальные службы. Поисками информации заняты, в основном, люди с высшим образованием, более высоким уровнем дохода, а также студенты различных воронежских вузов.

Необходимо сказать, что органы власти, госучреждения и социальные структуры в целом доступны посетителям. Но имеют место и отдельные нарушения прав человека, когда посетителей не пускают в здание, не пропускают к чиновнику или пропускают только после преодоления определенных трудностей. Такие случаи характерны для всех исследуемых организаций, но не носят массового характера.

Если говорить о времени ожидания запрашиваемой информации, то и здесь можно наблюдать случаи ущемления прав граждан, так как им иногда приходится ожидать удовлетворения своего запроса более месяца, в то время как законодательство гарантирует предоставление информации населению в течение месяца. Результаты нашего исследования свидетельствуют, что максимальный срок подачи информации нарушают практически все организации. Но эти нарушения также не носят массового характера. Исключением в нашем случае явились правоохранительные органы – они уложились в требуемый месяц, но малое количество обращений в эти органы не позволяет сделать вывод, что они никогда не нарушают срок выдачи информации.

Кроме того, отказ от предоставления информации предполагает наличие каких-то причин, которые должны быть донесены до посетителей с правом обжалования. В большинстве случаев чиновники не удостоивали посетителей объяснением причин отказа в оказании помощи или выдаче информации. В этом можно усмотреть сложившуюся со временем норму работы госслужащих, в которой посетители видят неуважительное к себе отношение. Но подавляющее большинство граждан (88%), которым пришлось столкнуться с отказом чиновника, не желают

себя защищать и обжаловать решение в других органах, поэтому нет надежды, что пресловутая «норма» - не объяснять причины отказа - в скором времени претерпит какие-либо изменения.

К представителям СМИ у чиновников особое отношение, отличное от отношения к населению. Журналистам чиновники, как правило, не отказывают в информации, по крайней мере, без объяснения причин. Напротив, представители власти и госучреждений считают, что они «обязаны» правдивую информацию предоставить «человеку с пером». Вопрос упирается лишь в её полноту и сроки предоставления. Большинство журналистов (65%) не удовлетворены объемом получаемой информации, в отличие от рядовых посетителей, среди которых 63% обычно получают информацию в полном объеме. Некоторым работникам СМИ приходилось ожидать информацию более двух недель, что тоже относится к нарушению правил предоставления информации журналистам (максимальный срок ожидания – две недели).

Воронежские чиновники считают себя более открытыми, а свои учреждения более доступными, чем это представляется населению. Большинство из них пребывает в убеждении, что информация должна безотказно предоставляться большинству посетителей. Особенно трепетно чиновники относятся к «журналистской братии», очевидно, в силу того факта, что представители СМИ способны постоять за себя и причинить какие-либо неприятности в случае отказа.

Практически все чиновники в процессе опроса заверили, что не отказывают в предоставлении информации тем, кто к ним приходят или отказывают по очень веским причинам. Подобные заверения противоречат результатам опроса населения, который засвидетельствовал множество случаев отказа без объяснения причин. Возможно, дело в том, что в нашем опросе участвовали, в основном, начальники отделов, а рядовые посетители имеют чаще дело с клерками более низкого ранга. Опыт показывает, что чем меньшей официальной властью облечен человек, тем больше неофициальной власти он старается себе присвоить. Общеизвестно, например, что для посетителей нет более «страшного начальника», чем вахтер.

Таким образом, исследование показало, что граница между населением и чиновниками, чиновниками и журналистами создаётся общими усилиями противоположных сторон. Зачастую такая граница имеет эфемерный характер, и относится к области психологических явлений, а не реальных препятствий. Помимо этого помехой в налаживании нормальных контактов с чиновниками является низкий уровень обоюдного правосознания, культуры общения, взаимный непрофессионализм, а также банальное незнание законов и собственных прав. Последнее утверждение в большей степени относится к населению.

И выход из данной проблемы заключается не только в повышении образовательного уровня, строгой регламентации, соблюдении закона. Начинать решение этой проблемы следует с социально-психологических мероприятий, которые могут быть направлены на изменения стереотипа чиновника (а, может быть, и шире – власти в целом) в глазах населения. Это может быть целый комплекс Р-Р-мероприятий, которые будут способствовать восстановлению взаимопонимания между представителями власти и народом. Это позволит снять напряженность в обществе, преодолеть отчуждение и раскол и наладить нормальные взаимоотношения в рамках закона.

**ВЫДЕРЖКИ ИЗ КНИГИ****ТЕХНИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ЖУРНАЛИСТА****Сборник материалов практических обучающих семинаров  
для работников СМИ и будущих журналистов<sup>1</sup>****ДОСТУП НА ЗАСЕДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ****Случай № 1**

*Журналисты снимали одно из заседаний областной (краевой) Думы. Спустя некоторое время после начала заседания депутаты приняли решение об объявлении его закрытым, при этом помощник губернатора и заведующий орготделом Думы потребовали от журналистов отдать им аудио(видео)кассету с записью выступлений на заседании, мотивируя это тем, что заседание объявлено закрытым.*

*Оценить правомерность действий в отношении журналистов. Кто и в каких случаях может объявлять заседания закрытыми?*

В данном случае речь пойдет об открытости в деятельности представительных органов субъектов Федерации. Конституция Российской Федерации не содержит положений о праве граждан присутствовать на заседаниях представительных органов республик, краев, областей и т.д., полностью оставляя решение этого вопроса на усмотрение конституций и уставов последних.

Однако федеральная Конституция и законодательство все же дают некоторые ориентиры для решения предложенного казуса.

Статья 29 ч. 4 Конституции предоставляет гражданам право свободно искать и получать информацию любым законным способом. Журналистам, в дополнение к этой общей норме, предоставлено право посещать государственные органы (п. 2 ст. 47 закона о СМИ) и производить записи, в том числе с использованием аудио- и видеосредств (п. 6 ст. 47 закона о СМИ).

Кроме того, открытость деятельности государственных органов и возможность граждан получать достоверную информацию об их деятельности российское законодательство рассматривает как одну из гарантий возможности граждан осуществлять контроль за деятельностью органов государственной власти и участвовать в управлении делами государства (ст. 12 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации"). Указ Президента РФ "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" (п. 3) закрепляет, что деятельность государственных органов (какими являются и представительные органы субъектов РФ) и их должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости. Следовательно, открытость в деятельности государственных органов является и составной частью права на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции Российской Федерации).

Если исходить из буквального содержания ст. 55 Конституции Российской Федерации, ограничение прав и свобод граждан (в том числе перечисленных выше) может осуществляться лишь на основе федерального закона. В то же время вопросы образования государственных органов субъектов Федерации и определение порядка их деятельности той же Федеральной конституцией отнесены к компетенции республик, краев, областей и т.п. (ст. 73 и 77 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> Техника юридической безопасности для журналиста: Сборник материалов практических обучающих семинаров для работников СМИ и будущих журналистов./Под ред. А.К. Симонова. Составитель ГГГ.Ю. Арапова, 3-е изд., испр. и доп. - М.: "Галерея", 2002. - 160 с.

Этот пробел к настоящему времени законодательно не устранен, однако практика все же идет по пути предоставления субъектам федерации права определять случаи, когда заседания их органов могут быть закрытыми.

Во всяком случае, в нормативном акте субъекта Федерации должен быть четко определен исчерпывающий перечень оснований, по которым заседания могут быть объявлены закрытыми, и порядок принятия решений о проведении закрытого заседания. В случае, если этого не сделано, исходя из общего принципа права, относящегося к деятельности государственных органов: "государственным органам запрещено все, что не разрешено им законом", закрытые заседания в данном органе проводить нельзя.

В случае, если принято решение о проведении закрытого заседания, журналисты (равно как и иные граждане, присутствовавшие на "открытой" его части) не могут быть ограничены в распространении ранее собранных материалов. Поэтому требования отдать отснятый материал являются неправомерными и могут квалифицироваться как наложение запрета на распространение отснятых материалов, а это является цензурой, которая прямо запрещена ст. 29 Конституции РФ и ст. 3 Закона РФ "О СМИ". Действия помощника губернатора и заведующего орготделом Думы нарушают еще и ст. 144 УК РФ "Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов", при установлении умысла на совершение этих действий они могут быть привлечены к уголовной ответственности.

Требования со стороны должностных лиц Думы отдать отснятый материал также представляют собой нарушение ст. 35 Конституции, согласно которой изъятие имущества против воли собственника возможно лишь по решению суда.

### **Случай № 2**

*Корреспондент газеты (ТВ) не был допущен на расширенное заседание коллегии министерства.*

*Оценить правомерность запрета.*

См. абз. 3-7 комментария к предыдущему случаю.

### **Случай № 3**

*Журналист не был допущен с видеокамерой на рабочее заседание областной администрации. Сотрудники администрации потребовали от него оставить видеокамеру, а когда он отказался это сделать, вызвали наряд милиции и силой вывели из здания администрации, повредив при этом видеокамеру и надев на журналиста наручники.*

*Оценить правомерность требований и действий сотрудников администрации и работников милиции.*

Право посещать государственные органы, производить записи, в том числе с использованием аудио-, фото-, видео- и киносъемки гарантировано в ст. 29 Конституции Российской Федерации и в

ст. 1 и 47 Закона о СМИ. Любые ограничения этого права могут вводиться лишь на основании федерального закона (ст. 55 Конституции Российской Федерации).

В предложенном случае речь может вестись и о наличии в действиях сотрудников администрации и работников милиции составов преступлений, предусмотренных ст. 144 (принуждение к отказу от распространения информации: речь идет об отказе от распространения информации в конкретной форме - видеозаписи) и ст. 286 (превышение должностных полномочий) Уголовного кодекса РФ.

**Случай № 4**

*Журналиста не допустили в здание администрации, мотивируя это тем, что у него нет аккредитации при администрации.*

*Оценить правомерность недопуска.*

Аккредитация при государственных органах и органах общественных объединений рассматривается как определенный льготный режим, предоставляющий аккредитованным журналистам более комфортабельные условия для получения информации.

Прежде всего аккредитация возлагает определенные обязанности на орган, при котором осуществлена аккредитация. На государственный орган, аккредитовавший журналиста, возлагается обязанность извещать последнего о проведении своих заседаний и мероприятий и создавать условия для производства записи, обеспечивать аккредитованных журналистов материалами.

Однако отсутствие аккредитации не лишает журналиста его конституционных прав (это прямо запрещено в ст. 17 и 55 Конституции) и прав, предоставленных ему в ст. 47 Закона о СМИ, также аккредитация не является и предварительным условием для реализации журналистом указанных прав.

Поэтому неаккредитованные журналисты также вправе свободно посещать все открытые заседания государственных органов (п. 2 ст. 47 Закона о СМИ) по предъявлении редакционного удостоверения или иного документа, удостоверяющего его статус. Однако в отношении их государственный орган не несет обязанностей помогать в осуществлении профессиональной деятельности.

Если в государственном органе отсутствует положение об аккредитации, то данный орган обязан аккредитовать при себе журналистов без каких-либо условий, так как отсутствие положения об аккредитации не лишает редакцию прав, предоставленных ей ст. 48 Закона о СМИ.

**Случай № 5**

*Журналистов не допустили на заседание представительного (исполнительного) органа местного самоуправления.*

*Оцените правомерность недопуска. Должны ли заседания органов местного самоуправления быть открытыми?*

С принятием в 1993 году новой Конституции Российской Федерации в законодательстве образовался весьма существенный пробел, который до настоящего времени не заполнен. Ранее органы местного самоуправления входили в систему государственных органов и на них распространялись общие положения п. 2 ст. 47 Закона о СМИ. После того как органы местного самоуправления были выведены из системы органов государственной власти, а положения закона о СМИ не были приведены в соответствие с новой ситуацией, большинство норм, закрепляющих профессиональные права редакций и журналистов, более не распространяются на случаи сбора информации в органах самоуправления.

Таким образом, в настоящий момент не существует законодательной базы права на посещение органов самоуправления. Однако восполнить данный пробел законодательства возможно, используя аналогию закона. Нормой права, регулирующей в данном случае сходные правоотношения, является п. 2 ст. 47 Закона о СМИ, который предоставляет журналистам право посещать государственные органы. Как известно, органы местного самоуправления обладают той же природой, что и государственной органы, и те и другие решают общественные задачи, только на разных уровнях (федеральном, региональном, на уровне города, поселка и т. д.). Более того, теорией конституционного права данные органы (государственные и местного самоуправления)

отнесены к единой группе публичных органов государства. Таким образом, представляется полностью обоснованным использовать данную аналогию закона при определении правомерности отказа.

Кроме того, решая предложенный казус, мы можем опираться еще и на общие положения законодательства. Так, Конституция в ст. 29 гарантирует каждому право свободно искать и получать информацию, ст. 1 закона о СМИ говорит о том, что право на поиск информации может ограничиваться лишь законом, а вне этих ограничений журналисты свободно могут искать информацию где угодно и удобным им способом.

В соответствии с ч. 6 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны обеспечивать каждому возможность получить полную и достоверную информацию о деятельности местного самоуправления.

Одной из форм такого информирования являются открытость заседаний органов местного самоуправления и возможность граждан получать информацию об их деятельности через средства массовой информации.

Таким образом, можно говорить, что недопуск на заседание представительного органа местного самоуправления нарушает профессиональные права журналистов (право на поиск и получение информации и др.) и принцип открытости в деятельности органов местного самоуправления, который является составной частью права граждан на осуществление местного самоуправления.

#### **Случай № 6**

*По указанию пресс-службы администрации сотрудники милиции не допустили журналистов телекомпании на брифинг. За несколько дней до этого пресс-служба администрации предупредила, что не будет предоставлять телекомпании информацию, так как та подает информацию о деятельности администрации в нежелательном виде.*

*Оценить правомерность недопуска.*

См. комментарий к случаю № 2.

Предоставление информации о деятельности администрации является не ее правом, а ее обязанностью (см. ст. 32 Конституции РФ, ст. 38 закона о СМИ и ст. 12 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации"), а возможность комментировать информацию, излагать свои оценки и суждения - правом журналиста, закрепленным в ст. 19 Пакта о гражданских и политических правах, ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ч. 1, 3 ст. 29 Конституции РФ и ст. 47 Закона о СМИ.

Заявление пресс-службы администрации представляет собой вмешательство в профессиональную деятельность телекомпании и нарушает права работающих в ней журналистов (право на поиск и получение информации) и фактически принуждает к отказу от своего мнения, что прямо запрещено ч. 3 ст. 29 Конституции РФ. Кроме того, должностные лица администрации, как публичные фигуры, и сама администрация должны терпимее относиться к критике, в том числе со стороны прессы. Это один из принципов, выработанный Европейским судом по правам человека, на основании ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (решения по делам Лингенс против Австрии (п. 42), Обершлик против Австрии (п. 59), Кастеллс против Испании (п. 46).

#### **Случай № 7**

*Пресс-секретарь губернатора заявил, что будет лично определять список журналистов, которые будут допускаться к освещению официальной деятельности*

*губернатора и его служб, и что разрешение на освещение такой деятельности надо будет получать лично у него.*

*Оценить правомерность такого рода действий пресс-секретаря.*

См. комментарий к предыдущему случаю.

Для осуществления журналистами своих прав, прямо предоставленных им законодательством, никаких разрешений не требуется.

Составление неких списков грубейшим образом нарушает не только положения Закона о СМИ, но и ст. 29 и 32 Конституции Российской Федерации.

## **ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ ЖУРНАЛИСТА РЕШЕНИЕМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

### **Случай № 1**

*Сотрудники милиции запретили журналисту снимать место происшествия даже из-за оцепления, мотивируя это тем, что они проводят следственное действие - осмотр места происшествия и журналист может разгласить тайну дознания и следствия.*

*Оценить правомерность запрета.*

Право журналиста производить фото-, видео- и киносъемку может быть ограничено только законом (п. 6 ст. 47 Закона РФ о СМИ). В рассматриваемом случае следователь (дознатель) вправе не допустить журналистов на место происшествия (если речь не шла об аварии, на место которой журналиста обязаны допускать в силу положений п. 7 ст. 47 Закона о СМИ), но закон не предусматривает в таком случае ограничений на производство записи.

Таким образом запрет сотрудника милиции нельзя рассматривать как правомерный.

В то же время, если журналист решит разгласить сведения относительно осмотра места происшествия, то он должен получить на это согласие прокурора, следователя или дознавателя. Такое правило предусмотрено частью 3 ст. 161 УПК РФ, которая закрепляет, что данные предварительного расследования могут быть преданы гласности с разрешения прокурора, следователя, дознавателя и только в том объеме, в каком ими будет признано это допустимым, если разглашение не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

### **Случай № 2**

*Журналист приехал на место дорожно-транспортного происшествия ранее правоохранительных органов и отснял там материал. Прибывший позже наряд милиции потребовал от журналиста отдать кассету для приобщения ее к уголовному делу в качестве вещественного доказательства.*

*Оценить правомерность требований.*

См. комментарий к следующему случаю.

### **Случай № 3**

*Следователь вынес постановление об изъятии у журналиста отснятых им на месте дорожно-транспортного происшествия материалов и приобщении их к уголовному делу, а также взял с журналиста подписку о неразглашении содержания кассеты, мотивируя это необходимостью соблюдения тайны следствия.*

*Оценить правомерность действий следователя.*

Подобного рода действия возможны после возбуждения уголовного дела. В случае, если журналист запечатлел что-либо, имеющее значение для дела (следы преступления, какие-либо вещественные доказательства и т.д.), то запись может быть изъята по мотивированному постановлению следователя (дознателя), признана вещественным доказательством и приобщена к делу (ч. 2 ст. 81 УПК).

С журналиста не может быть взята подписка о неразглашении данных предварительного расследования, так как она может браться лишь у участников уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 161 УПК РФ), а ими журналисты не являются. Но если журналист решит разгласить информацию, содержащуюся на кассете, то на это он должен получить согласие следователя, так как сведения на видеокассете, с того момента как она приобщена к материалам дела, признаются данными предварительного расследования.

#### **Случай № 4**

*Журналист просил прокурора предоставить возможность ознакомиться с материалами уголовного дела, которое было прекращено (по одному из оснований, предусмотренных ст. 24 УПК). Прокурор отказал журналисту в этом, ссылаясь на тайну следствия.*

*Оценить правомерность отказа.*

В данном случае отказ нельзя признать правомерным. Журналист имеет право знакомиться с документами и материалами, не составляющими охраняемой законом тайны (п. 4 ст. 47 Закона о СМИ). Оставляя в стороне вопрос о возможном наличии в материалах дела сведений, составляющих государственную, личную, врачебную или иную тайну, остановимся на тайне следствия.

Закон не устанавливает четких временных пределов действия тайны следствия, однако, исходя из смысла закона, мы вправе утверждать, что недопустимо разглашение данных, содержащихся в уголовном деле, лишь на стадии предварительного следствия, которая ограничивается моментом вынесения постановления о возбуждении уголовного дела и длится до момента окончания предварительного расследования (вынесения постановления о прекращении уголовного дела, обвинительного заключения). Не случайно и сама ст. 161 УПК, посвященная разглашению данных предварительного следствия, помещена в главе, регулирующей общие условия его производства. На последующем этапе - судебном следствии - действует совсем другой принцип - гласность судебного разбирательства. Пропадает смысл сохранения тайны следствия и в том случае, если дело прекращено на стадии предварительного следствия.

### **ДОСТУП К ДОКУМЕНТАМ**

#### **Случай № 1**

*Администрация отказалась предоставить журналисту статистические сборники, содержащие информацию об экономике региона, мотивируя это тем, что по распоряжению главы администрации на сборниках поставлен гриф "не для печати".*

*Оценить правомерность отказа.*

По общему правилу государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа. По категориям ограниченного доступа выделяют информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную (ч. 1 ст. 10 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации").



В соответствии со ст. 47 Закона о СМИ журналист имеет право запрашивать информацию и знакомиться с документами и материалами, за исключением фрагментов, составляющих охраняемую законом тайну.

В рассматриваемом случае отказ в предоставлении сборников незаконен, так как, во-первых, данные сведения не подпадают под категории, которые могут быть отнесены к государственной тайне согласно ст. 5 Закона РФ "О государственной тайне", и не могут составлять какую-либо иную из предусмотренных законодательством тайн. Во-вторых, глава администрации субъекта Федерации не наделен полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

Перечень тех сведений, которые могут составлять конфиденциальную информацию, определен в Указе Президента "Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера", среди них нет такой категории ограниченной в доступе информации, как информация "не для печати".

Более того, в ст. 10 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" определен круг информации, которую запрещено относить к категории ограниченного доступа, в этот перечень включены и документы, содержащие информацию об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне. Как уже упоминалось ранее, непредоставленные журналистам документы не могут составлять государственную тайну, а, следовательно, статистические сборники, содержащие информацию об экономике региона, вообще не могут быть ограничены в доступе.

Таким образом, отказ администрации нельзя признать правомерным.