



DOI: <http://dx.doi.org/10.15688/jvolsu4.2015.1.10>

УДК 328.187

ББК 66.3(2Рос)12

ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ ПАРЛАМЕНТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Кононенко Павел Борисович

Магистр политических наук, старший преподаватель кафедры проблем междисциплинарного синтеза в области социальных и гуманитарных наук, Санкт-Петербургский государственный университет
p.b.kononenko@gmail.com
Университетская наб., 7-9, 199034 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. Экспериментальный метод набирает все большую популярность в политических науках. В данной работе с помощью метода эксперимента исследуется проблема информационной открытости российских региональных органов представительной власти. В парламенты субъектов Российской Федерации был адресован унифицированный запрос на предоставление формальных данных об организационной и политической структуре законодательного органа на протяжении последних двух созывов. Данные о количестве депутатов, количестве депутатов, работающих на постоянной основе, количестве фракций и их размере запрашивались за последние два созыва в 83 субъектах Федерации как по телефону, так и по электронной почте. Полученные итоги демонстрируют средний уровень доступности региональных парламентов для информационных запросов со стороны граждан и крайне низкий уровень готовности сотрудников соответствующих подразделений реагировать на поступающие запросы и предоставлять требуемую информацию. Результаты проведенного эксперимента дополняют итоги исследований, выполненных в более привычном формате мониторинга официальных сайтов.

Ключевые слова: экспериментальный метод в политических науках, Российская Федерация, региональные органы законодательной власти, информационная открытость, ответы на запросы граждан.

Политическая наука и экспериментальный метод

В 1971 г. вышла статья Аренда Лейпхарта [17], описывающая методологический ре-

пертуар сравнительной политологии. В ней один из наиболее влиятельных представителей дисциплины заключил, что метод эксперимента, являясь основой познания в естественных науках, имеет крайне ограниченный потенциал

использования в политологии в силу ряда очевидных препятствий практического и этического свойства [17, с. 683–684]. Теоретическое суждение Лейпхарта соответствовало реальному положению дел – на протяжении нескольких десятилетий экспериментальный метод применялся исследователями достаточно редко, в основном локализуясь в проблематике электорального поведения. Вплоть до конца XX в. политологические исследования, выполненные в парадигме экспериментального метода, являлись исключением, однако затем ситуация начала меняться. Начиная с 1992 г. количество исследований, использующих данный подход, существенно возросло [22]. В 2014 г. группой ученых [20] был проведен анализ 490 экспериментальных статей в сфере политических наук, опубликованных в 16 ведущих научных журналах за предыдущие девять лет (2005–2013), а по результатам было издано подробное руководство для исследователей, использующих метод эксперимента. Также с 2014 г. Cambridge University Press выпускает специализированный журнал «Journal of Experimental Political Science».

Тремя основными направлениями, в которых ученые используют эксперименты в политических науках, являются исследования электорального поведения, изучение проблем координации и кооперации, а также исследования процесса принятия решений различными социальными группами от присяжных и членов комитетов до политических элит. Примерами такого рода исследований могут быть работы Джонатана Вуна [24]; Лорен Маккарти, Скотта Гельбаха, Тимоти Фрая и Ноя Бакли [23]; Джессики Робинсон Присс и Ольги Стоддард [19]; Кэтлин Сирлс и Кайла Маттэс [21]. Также в определенных случаях эксперимент используется в качестве дополнительного метода в более традиционном исследовательском дизайне. С его помощью могут быть продемонстрированы непрогнозируемые аномалии в результатах, ограничения и недостатки существующих теорий и гипотез, способствующих созданию более сложных моделей. Примерами могут стать статьи Джеймса Дракмана и Томаса Липера [22] или Омара Аль-Убаядли, Кевина Маккейба и Питера Твига [11]. При этом далеко не всегда эксперимент проводится в «лабораторных» условиях. Зачастую в

качестве объекта исследовательского воздействия выбираются «реальные» ситуации, институты, организации. Например, недавнее исследование [16] эффективности работы правительственных учреждений, проведенное группой известных ученых, основывалось на рассылке писем, отправленных в крупнейшие города 159 стран на заведомо ложные адреса или несуществующим получателям. Исследователями фиксировались как сам факт обратной доставки неполученного письма, так и скорость этой доставки.

В данной работе представлены результаты подобного эксперимента, направленного на исследование уровня информационной открытости законодательных органов субъектов Российской Федерации. Тестировались способность и готовность специализированных подразделений региональных парламентов предоставлять официальную информацию по запросам граждан.

Правовое регулирование информационной открытости органов власти в Российской Федерации

7 февраля 2008 г. Президентом РФ Владимиром Путиным была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» [6]. Согласно данному документу обеспечение свободного доступа граждан к информации способствует социально-экономическому развитию страны, а следовательно, является одной из приоритетных задач государства. Стратегия была подготовлена с учетом международных обязательств Российской Федерации, Доктрины информационной безопасности, федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства. Направлениями деятельности со стороны государства в данной сфере должны были стать: интеграция информационных систем и ресурсов, увеличение объемов и качества услуг, предоставляемых органами власти гражданам и организациям в электронном виде, и совершенствование системы нормативно-правового обеспечения и предоставления услуг в целом.

Одним из этапов реализации данной стратегии стало подписание Президентом РФ Дмитрием Медведевым 9 февраля 2009 г. Федерального закона РФ № 8-ФЗ «Об обеспече-

нии доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [9]. Согласно данному закону информация, не относящаяся к категории государственной тайны, должна быть открыта и доступна любым лицам: гражданам (физическим лицам), организациям (юридическим лицам), общественным объединениям, иностранным гражданам, СМИ и прочим, как в электронном виде на официальных сайтах органов власти в сети Интернет, так и в случаях непосредственных обращений пользователей информации в государственный орган, орган местного самоуправления или к их должностным лицам. Запрос, устный или письменный, может направляться в форме телефонного обращения, электронного или официального письма. На основании гл. 1 ст. 8 Федерального закона № 8-ФЗ пользователи информации имеют право на получение достоверных данных, могут не обосновывать необходимость запрашиваемой информации, обжаловать в установленном порядке действия или бездействие представителей органов власти, а также получать возмещение вреда, причиненного нарушением права на доступ к информации о деятельности государственных органов или органов местного самоуправления.

В законе четко прописаны порядок и сроки предоставления информации. Если запрашиваемые данные опубликованы в средствах массовой информации или в сети Интернет, в ответе на запрос орган государственной власти или местного самоуправления может «ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта, на котором размещена запрашиваемая информация» [9, гл. 3, ст. 19, п. 4] или вправе не предоставлять информацию о своей деятельности вообще [9, гл. 3, ст. 20, п. 3].

Необходимо отметить, что с момента принятия государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [4] была осуществлена основная часть работ по обеспечению единой инфраструктуры электронного правительства. Были созданы или существенно дополнены официальные сайты государственных органов власти и органов местного самоуправления,

значительно увеличился объем открытых данных. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 [7] были поставлены новые задачи по комплексному повышению прозрачности деятельности органов власти и качества обеспечения электронного доступа пользователей к информации. Был создан портал административной реформы, позволяющий получить представление о мерах, предпринятых для повышения эффективности государственного регулирования, предоставления государственных услуг и информационной открытости, а также автоматизированная система «Мониторинг государственных сайтов», предназначенная для оценки доступности государственных информационных ресурсов для граждан.

Большинство мер, описанных выше, применимы, в основном, к органам исполнительной власти. Открытость судов определяется федеральным законом № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [10], но на органы региональной законодательной власти федеральный закон №8-ФЗ распространяется полностью.

Дизайн эксперимента

В рамках данного исследования объектом экспериментального воздействия являлись пресс-службы региональных legislatures. Воздействие состояло в телефонном обращении, моделирующем запрос физического лица о предоставлении информации об организации работы соответствующего регионального органа власти. Запрос состоял в просьбе предоставить данные:

- о количестве депутатов в региональном собрании в последних двух созывах;
- количестве депутатов регионального собрания, работающих на постоянной основе в последних двух созывах;
- количестве депутатских фракций и их размере в последних двух созывах.

Текст обращения был единым и был сформулирован от лица студентки – бакалавра Санкт-Петербургского государственного университета¹. Необходимость обращения обосновывалась наличием расхождения между установленной региональным законом и реальной численностью депутатского корпуса: де-

путаты могут сложить полномочия, заболеть, умереть, быть избранными в федеральный парламент, уйти в исполнительную власть и т. д.

Выбор запрашиваемых данных был обусловлен несколькими причинами. Во-первых, эти данные отражают наиболее общие параметры формально-организационной и политической структуры законодательного органа власти. Информация о количестве депутатов, фракций и представителей на постоянной основе может и должна быть известна как секретарям пресс-служб, работникам кадровых и информационно-аналитических отделов, так и непосредственно должностным лицам, руководителям аппаратов и главам комитетов. Просьба сообщить эти данные за два последних созыва несколько усложняет задачу, но при этом оставляет ее в рамках элементарного уровня компетенции сотрудников аппарата. Во-вторых, эти данные являются очевидно публичными и в значительной мере нейтральными с точки зрения потенциала их дальнейшего использования. В-третьих, эти данные, несмотря на свою «политическую нейтральность», зачастую не в полном объеме отражены на официальных сайтах парламентов субъектов РФ. Это актуально для размеров фракций и в особенности для численности депутатов, работающих на постоянной основе. Можно предположить, что в подавляющем большинстве случаев запрос будет воспринят как требующий содержательного ответа, а не простого перенаправления на официальный сайт. Ну и, наконец, в-четвертых, запрашиваемые данные носят «однозначный» характер, что позволяет фиксировать не только факт предоставления информации, но и его аккуратность/точность.

Таким образом, исследование является примером естественного, или полевого, эксперимента, в рамках которого испытуемые оставались в неведении о своей роли и реагировали на экспериментальное воздействие соответственно тем привычным условиям, в которых они обычно вступают в контакт с гражданами, организациями, общественными объединениями и прочими лицами.

Пилотный эксперимент был поставлен на шести региональных парламентах: Думе Чукотского автономного округа, Законодательном собрании Омской области, Парламенте Чеченской Республики, Законодательном собрании

Пензенской области, Законодательном собрании Республики Карелия и Государственном Совете-хасэ Республики Адыгея. Данный этап позволил скорректировать форму и содержание запроса, а также уточнить фиксируемые параметры получаемых ответов.

На втором этапе эксперимента телефонные звонки были совершены во все остальные субъекты Российской Федерации (кроме Республики Крым и города федерального значения Севастополь). Если по указанному на официальном сайте телефону не удавалось дозвониться с первого раза, осуществлялись повторные звонки на следующий день (вплоть до 5 повторений). В общей сложности на протяжении шести дней (22, 23, 24, 27, 28 и 30 апреля 2015 г.) было совершено 197 звонков в органы законодательной власти 83 субъектов Российской Федерации. Обзвон проводился в рабочие часы парламентов с учетом обеденных перерывов. При проведении эксперимента звонки в регионы делались в случайном порядке, но в соответствии с разницей часовых поясов. В процессе эксперимента фиксировались следующие показатели: местное время, общее количество совершенных звонков в один парламент, время ожидания ответа, общая длительность разговора, количество выслушанных вопросов и предоставленные данные.

Третий этап эксперимента состоял в отправке письменного запроса в регионы, где это было потребовано представителем соответствующего органа власти. Стандартизованный запрос в виде электронного письма отправлялся в 9 утра рабочего дня по местному времени региона-получателя. На этом этапе фиксировались скорость предоставления ответа, полнота сообщаемых данных и наличие признаков официальной процедуры обработки запроса (бланк, подпись ответственного исполнителя и т. д.).

Результаты экспериментального исследования информационной открытости региональных органов законодательной власти

Доступность

На этапе осуществления телефонных запросов в пресс-службы и приемные органов за-

конодательной власти субъектов РФ сложилось три сценария развития экспериментальной ситуации, по которым уже можно оценивать степень доступности для граждан информации о деятельности региональных парламентов. В 64 региона удалось дозвониться и провести эксперимент от начала до конца, то есть полностью воспроизвести текст составленного обращения, задать все три вопроса по двум созывам и выслушать более или менее развернутый ответ представителя. В эти 64 случая вошли ситуации, когда представители регионального парламента просили перезвонить через определенный промежуток времени либо обратиться в другой отдел по указанному телефону, но в итоге запрашиваемая информация сообщалась. В 13 регионах эксперимент заканчивался на этапе, когда представитель пресс-службы перенаправлял запрос на другой номер, дозвониться по которому не получалось. В оставшиеся 6 регионов осуществить дозвон не получилось даже по указанным на официальных сайтах телефонам. Подробный список субъектов Российской Федерации по сценариям представлен в таблице 1.

Особые случаи:

1. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югра секретарем пресс-службы Думы был предоставлен номер телефона не информационно-аналитического отдела, а некоего рабочего предприятия.

2. В Чукотском автономном округе секретарем пресс-службы был предоставлен не телефон руководителя аппарата Думы, а обслуживающийся номер.

Оба случая представляются весьма показательными. Даже если допустить непреднамеренность ошибок, совершенных секретарями пресс-служб в предоставлении номеров своих непосредственных начальников, это все

равно позволяет сделать выводы о качестве работы с обращениями граждан и об уровне компетенции представителей региональных парламентов, отвечающих за информационное сопровождение работы представительных органов власти.

3. По «Горячей линии» Парламента Кабардино-Балкарской Республики удалось дозвониться только до автоответчика, требующего «изложить волнующую проблему за 1,5 минуты» и назвать ФИО, адрес и номер телефона обратившегося за информацией гражданина.

Полнота предоставляемой информации

Все 83 региональных органа законодательной власти можно распределить по четырем сценариям. Примерно в половине случаев, в 44 регионах, запрашиваемые данные в том или ином объеме получены: представители парламентов называли хотя бы одну цифру в ответ на три вопроса. В 6 регионах ответом на запрос было перенаправление на сайты региональных парламентов. В 14 регионах в предоставлении информации по телефону было отказано, но предложено или настоятельно рекомендовано оформить письменный официальный запрос.

И в 19 случаях получить запрашиваемые данные не получилось – речь идет как о регионах, в которых пресс-секретари отказывались предоставить информацию, так и о регионах, до которых дозвониться не удалось в принципе (см. табл. 2).

Как уже говорилось, в случае отсутствия ответа или переадресации запроса совершались повторные звонки. Общая статистика выглядит следующим образом (см. табл. 3).

Таблица 1

Доступность региональных органов законодательной власти

Сценарий	Регионы
Удалось дозвониться	64 региона
Не удалось дозвониться после переадресации	11 регионов: Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика; Забайкальский край, Камчатский край; Брянская, Кемеровская, Пензенская, Самарская, Саратовская области; Санкт-Петербург. + 2 особых случая: Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Чукотский автономный округ
Не удалось дозвониться	5 регионов: Республика Коми; Ненецкий автономный округ; Белгородская, Воронежская и Свердловская области. + 1 особый случай: Кабардино-Балкарская Республика

Результаты телефонного обзвона по регионам

Сценарий	Регионы
Данные получены	44 региона
Перенаправление на официальный сайт за информацией	6 регионов: Республика Карелия; Волгоградская, Московская, Новосибирская, Томская, Тульская области
Требование официального запроса	14 регионов: Республика Калмыкия; Краснодарский край; Архангельская, Владимирская, Иркутская, Костромская, Оренбургская, Орловская, Смоленская, Тверская, Тюменская, Челябинская области; Ямало-Ненецкий автономный округ; Москва
Данные не получены	19 регионов: Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика; Забайкальский край, Камчатский край; Белгородская, Брянская, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Пензенская, Самарская, Свердловская области; Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ; Санкт-Петербург

Наименьшее и наибольшее количество звонков в регионы

Необходимое количество звонков для достижения объективного результата	Регионы
Один звонок (наименьшее количество)	24 региона: Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Марий Эл, Республика Тыва, Удмуртская Республика; Хабаровский край; Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Московская, Мурманская, Омская, Ростовская, Сахалинская, Тверская, Томская, Тульская, Челябинская, Ярославская области; Москва
Шесть звонков (наибольшее количество)	Республика Мордовия

В 24 регионах информативные ответы на экспериментальный запрос удалось получить с одного звонка. Этот показатель позволяет выявить если не степень информационной открытости парламентов, то уровень профессионализма при работе с обращениями граждан. 2 звонка пришлось совершить в 25 регионах; 3 звонка – в 17; 4 звонка – в 4; 5 звонков – в 2 региона.

По объему предоставленных данных 44 сделавших это региона можно классифицировать по шести критериям – количеству ответов на 3 вопроса по двум созывам регионального парламента (см. табл. 4).

Наконец, причины отсутствия данных в 19 регионах можно представить в таком виде (см. табл. 5).

Всего в нескольких регионах секретари пресс-служб при ответе на запрос апеллировали к законам и нормативно-правовым актам. Так, в Законодательном собрании Челябинской области и Думе Астраханской области ссылались на Федеральный закон № 8-ФЗ, в Законодательном собрании Яма-

ло-Ненецкого автономного округа – на Федеральный закон № 59-ФЗ, а в Законодательной Думе Хабаровского края – на Закон Хабаровского края «О Законодательной Думе Хабаровского края» [1]. Во всех этих случаях представители парламентов либо утверждали, что вся представленная на официальных сайтах информация соответствует критериям прозрачности и открытости, либо требовали письменного запроса в соответствии с региональным порядком рассмотрения обращений граждан.

Довольно широко распространена среди работников пресс-служб парламентов практика не предоставлять полную информацию в ответе на обращение, ссылаясь на свою чрезмерную занятость (от подготовки к очередной сессии в Законодательном собрании Ленинградской области до выездного мероприятия в Народном собрании Республики Дагестан или субботника в законодательных собраниях Забайкальского края и Амурской области), недавний срок работы, отсутствие вре-

мени на поход в архив или поиск документации с необходимыми данными. Учитывая характер запрашиваемых данных, это, очевидно, свидетельствует не только о низком уровне профессионализма работников региональных парламентов, но и о низком качестве взаимодействия представительного органа власти с гражданами.

Реакция на письменные запросы

Согласно федеральным законам № 59-ФЗ [8] и № 8-ФЗ [9] об обеспечении доступа к информации государственные органы или органы местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать порядок рассмотрения обращения граждан [9, гл. 1, ст. 2, п. 5, подп. 2], однако в общем отказ от предоставления информации по телефону и требование письменного обращения могут рассматриваться как показатель более низкой степени информационной открытости парламента

по сравнению с переадресацией на официальный сайт в сети Интернет. В данном случае письменного оформления запроса потребовали в 14 регионах.

В один день в 9 часов утра по местному времени каждого из субъектов были отправлены идентичные электронные письма в 13 из 14 регионов, потребовавших официального запроса для предоставления данных. Электронные адреса, должность и имя адресата заполнялись в соответствии с инструкциями, полученными от представителей региональных парламентов в процессе телефонного разговора. В оставшемся случае (Тверская область) была использована система электронного обращения граждан, представленная на официальном сайте законодательного органа.

Согласно закону Российской Федерации письменное обращение, поступившее в орган государственной власти или местного самоуправления, подлежит регистрации в течение трех дней, после чего в тридцатидневный срок

Таблица 4

Объем предоставленных данных по регионам

Объем предоставленных данных	Регионы
По одному критерию	5 регионов: Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика; Ставропольский край; Ленинградская, Омская области
По двум критериям	7 регионов: Республика Адыгея; Астраханская, Калининградская, Мурманская, Нижегородская, Саратовская, Ульяновская области
По трем критериям	10 регионов: Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Республика Мордовия; Алтайский край, Красноярский край; Курская, Новгородская, Рязанская, Сахалинская, Ярославская области
По четырем критериям	6 регионов: Республика Татарстан, Чеченская Республика; Пермский край; Курганская, Магаданская, Ростовская области
По пяти критериям	7 регионов: Республика Башкортостан, Республика Тыва, Республика Хакасия; Хабаровский край; Амурская, Калужская, Липецкая области
По шести критериям	9 регионов: Республика Алтай, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика; Приморский край; Ивановская, Кировская, Псковская, Тамбовская области; Еврейская автономная область

Таблица 5

Причины отсутствия данных по регионам

Сценарий	Регионы
Не удалось дозвониться	5 регионов: Республика Коми; Ненецкий автономный округ; Белгородская, Воронежская, Свердловская области
Не удалось дозвониться после переадресации запроса	10 регионов: Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Чувашская Республика; Забайкальский край, Камчатский край; Брянская, Кемеровская, Пензенская, Самарская области; Санкт-Петербург
Отказ от предоставления информации	1 регион: Вологодская область
Другое (особые случаи)	3 региона: Кабардино-Балкарская Республика; Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ

пользователь информации должен либо получить ответ на свой запрос, либо быть уведомлен об отсрочке «с указанием ее причины и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать пятнадцать дней сверх установленного тридцатидневного ожидания» [9, гл. 3, ст. 18, п. 6]. В установленный законодательством срок было получено 8 различных ответов из следующих регионов: Республики Калмыкия; Архангельской, Владимирской, Иркутской, Костромской, Орловской, Тверской и Тюменской областей. Еще 5 парламентов – Краснодарского края; Оренбургской и Смоленской областей; Ямало-Ненецкого автономного округа и г. Москвы – запрос проигнорировали, что является непосредственным нарушением Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [9]. В Челябинской области указанный на официальном сайте парламента электронный адрес председателя Законодательного собрания оказался недействительным, что также является весьма показательным.

7 из 8 полученных ответов оформлены на официальных бланках, с подписями уполномоченных лиц, указанием адресов и реквизитов региональных парламентов. В 6 случаях – в Республике Калмыкия, Архангельской, Владимирской, Костромской, Орловской и Тюменской областях – на таких бланках была представлена подробная информация по всем 6 критериям. Наиболее четко установленной процедуре следовали представители Народного хурала Республики Калмыкия: в день направления обращения пришло уведомление о регистрации запроса, в положенный срок предоставлена подробная информация, а в отдельном письме представителем аппарата было предложено выслать печатный оригинал ответного бланка на почтовый адрес. Также достаточно открытым, оперативным и качественным может считаться ответ Архангельского областного собрания депутатов, так как помимо информации по двум созывам письмо содержало подробное указание адресов и разделов в сети Интернет и на сайте регионального парламента, где представлены данные о структуре и деятельности законодательного органа власти. Ответ Законодательного

собрания Тверской области не содержит запрашиваемой информации, однако на официальном бланке были указаны конкретные адреса в сети Интернет, по которым такая информация может быть доступна.

Восьмой ответ, Законодательного собрания Иркутской области, был получен ровно через 4 минуты после направления обращения. Это был единственный ответ, оформленный в виде обыкновенного электронного письма и не содержащий приложений. В нем было предложено обратиться на официальный сайт регионального парламента, что, с точки зрения законодательства, является приемлемым вариантом ответа, однако конкретных адресов указано не было.

Заключение

Исследования информационной открытости региональных органов власти и различных аспектов их деятельности регулярно проводятся различными авторами и институтами. Например, до марта 2015 г. официальные сайты региональных парламентов подвергались мониторингу со стороны негосударственной некоммерческой организации «Фонд Свободы Информации» [3]. На данный момент организация приостановила свою деятельность в связи с включением в реестр «НКО-иностраных агентов», однако независимая аналитика до сих пор проводится в рамках отдельного проекта «Инфометр» [2]. В 2014 г. по результатам исследования, проведенного специалистами фонда в период с января по февраль, общая степень открытости сайтов региональных парламентов составила 48,9 %.

Еще одним примером подобного исследования может служить составляемый с 2013 г. по заказу Министерства финансов рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных [5]. Рейтинг составляется Научно-исследовательским финансовым институтом совместно с Центром прикладной экономики. Данный рейтинг рассчитывается на основе достаточно последовательной методологии, но также ориентирован на анализ полноты предоставления информации на официальных сайтах соответствующих органов региональной власти.

В обоих приведенных примерах открытость органов власти понимается прежде все-

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

го как часть выполнения программы электронного правительства, как степень информатизации публичной отчетности и полнота ее представления на порталах и сайтах.

Тем не менее понятие открытости власти не тождественно степени информатизации и, как представляется, должно включать в себя способность органов власти взаимодействовать с населением, реагировать на конкретные запросы граждан и предоставлять им требуемую информацию в рамках установленной процедуры. Ведь потребителем публичной отчетности является не сеть Интернет сама по себе, а граждане Российской Федерации, в том числе и те, у которых нет желания или возможности опосредовать свою заинтересованность электронными технологиями.

Проведенный эксперимент моделировал обращение рядового гражданина России в региональные органы представительной власти. Предметом обращения была официальная, формальная, простая и достаточно нейтральная информация. Результаты эксперимента свидетельствуют, что получение даже такой информации требует, как правило, значительных усилий. А в ряде случаев и они не приводят к результату.

Вывод об общей открытости региональной законодательной власти можно сделать исходя из следующих результатов: только 53 % парламентов были готовы в той или иной степени предоставить информацию о своей деятельности в ответ на устный запрос физического лица. Из них только 9 из 83 сообщили данные в полном объеме, что, очевидно, является удручающим показателем. Даже на письменные запросы, отправленные по установленной процедуре, предоставили полноценные ответы по запрашиваемым данным менее половины региональных парламентов.

Несмотря на все заявления официальных лиц и программы повышения открытости, органы государственной власти по-прежнему в большом информационном долгу перед народом.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Автор благодарит студентку факультета свободных искусств и наук СПбГУ Зорину Элину Андреевну за активное участие в проведении исследования.

1. Закон Хабаровского края «О Законодательной Думе Хабаровского края»: (с изм. на 29.10.2014) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/995103741> (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

2. Инфометр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://infometer.org/> (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

3. Информационная открытость региональных парламентов РФ. 2014 // Фонд свободы информации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://old.svobodainfo.org/ru/node/2930> (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

4. Распоряжение Правительства РФ «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”» 20.10.2010 № 1815-р. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157067/ (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

5. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных // Научно-исследовательский финансовый институт. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.nifi.ru/ru/rating-2015/methodology.html> (дата обращения: 01.06.2015). – Загл. с экрана.

6. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации / М-во экон. развития РФ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20080207_01 (дата обращения: 09.05.2015). – Загл. с экрана.

7. Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» 07.05.2012 № 601 // Портал административной реформы. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

8. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 02.05.2006 № 59-ФЗ // Президент России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://letters.kremlin.ru/acts/2> (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

9. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» 09.02.2009 № 8-ФЗ // Российская газета. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

10. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» 22.12.2008 № 262-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160125/ (дата обращения: 10.05.2015). – Загл. с экрана.

11. Al-Ubaydli, O. Can more be less? An experimental test of the resource curse / O. Al-Ubaydli, K. McCabe, P. Twieg // *Journal of experimental political science*. – 2014. – Spring, iss. 1. – P. 39–58.

12. *Cambridge handbook of experimental political science* / J. N. Druckman, D. P. Green, J. H. Kuklinski, A. Lupia. – Cambridge: Cambridge University Press, 2011. – 578 p.

13. Druckman, J. N. Learning more from political experiments: pretreatments and its effects / J. N. Druckman, Th. J. Leeper // *American journal of political science*. – 2012. – October. – Vol. 56, N 4. – P. 875–896.

14. Eldersveld, S. J. Experimental propaganda techniques and voting behavior / S. J. Eldersveld // *The American political science review*. – 1956. – March. – Vol. 50, N 1. – P. 154–165.

15. Krupnikov, Ya. Cross-sample comparisons and external validity / Ya. Krupnikov, L. A. Seth // *Journal of experimental political science*. – 2014. – Spring, iss. 1. – P. 59–80.

16. Letter grading government efficiency / A. Chong, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer // *Journal of the European economic association*. – 2014. – Vol. 12, N 2. – P. 277–299.

17. Lijphart, A. Comparative politics and the comparative method / A. Lijphart // *The American political science review*. – 1971. – September. – Vol. 65, iss. 3. – P. 682–693.

18. McDermott, R. Experimental methods in political science / R. McDermott // *The annual review of political science*. – 2002. – June, vol. 5. – P. 31–61.

19. Preece, J. R. Does the message matter? A field experiment on political party recruitment / J. R. Preece, O. B. Stoddard // *Journal of experimental political science*. – 2014. – April. – P. 1–10.

20. Reporting guidelines for experimental research: a report from the experimental research section Standards Committee / A. Gerber [et al.] // *Journal of experimental political science*. – 2014. – Spring, iss. 1. – P. 81–98.

21. Searles, K. It's a mad, mad world: using emotion inductions in a survey / K. Searles, K. Mattes // *Journal of experimental political science*. – 2015. – April. – P. 1–11.

22. The growth and development of experimental research political science / J. N. Druckman, D. P. Green, J. H. Kuklinski, A. Lupia // *The American political science review*. – 2006. – November. – Vol. 100, iss. 4. – P. 627–635.

23. Who reports? Using survey experiments to explore cooperation with the state in Russia and Georgia / L. A. McCarthy, S. Gehlbach, T. Frye, N. Buckley. – Electronic text data. – Mode of access: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2464171 (date of access: 09.05.2015). – Title from screen.

24. Woon, J. An experimental study of electoral incentives and institutional choice / J. Woon // *Journal of experimental political science*. – 2014. – Winter, iss. 2. – P. 181–200.

REFERENCES

1. Zakon Khabarovskogo kraja “O Zakonodatelnoy Dume Khabarovskogo kraja”: (s izmeneniyami na 29 oktyabrya 2014 goda) [The Law of Khabarovsk Region “On the Legislative Duma of Khabarovsk Region”: (with amend. of October 29, 2014)]. *Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii* [E-Fund of Legal and Regulatory and Technical Documentation]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/995103741> (accessed May 10, 2015).

2. *Infometr*. Available at: <http://infometer.org/> (accessed May 10, 2015).

3. Informatsionnaya otkrytost regionalnykh parlamentov RF. 2014 [Transparency of Regional Parliaments in the Russian Federation. 2014]. *Fond svobody informatsii* [The Fund of Informational Freedom]. Available at: <http://old.svobodainfo.org/ru/node/2930> (accessed May 10, 2015).

4. *Rasporyazhenie Pravitelstva RF “O gosudarstvennoy programme Rossiyskoy Federatsii “Informatsionnoe obshchestvo (2011-2020 gody)” 20.10.2010 № 1815-r* [The Decree of the Russian Government “On the State Program of the Russian Federation “Informational Society 2011-2020” of October 20, 2010 no. 1815-r]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157067/ (accessed May 10, 2015).

5. Reyting subyektov Rossiyskoy Federatsii po urovnyu otkrytosti byudzhetnykh dannykh [Rating of Federal Subjects of the Russian Federation Based on the Transparency Level of Regional Budget's Data]. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut* [Research Financial Institute]. Available at: <http://www.nifi.ru/ru/rating-2015/methodology.html> (accessed June 1, 2015).

6. *Strategiya razvitiya informatsionnogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii. Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* [Strategy for the Development of Informational Society. Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20080207_01 (accessed May 9, 2015).

7. Ukaz Prezidenta RF "Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya" 07.05.2012 № 601 [The Presidential Decree "On the Main Directions of Development of the System of Governance" of May 7, 2012 no. 601]. *Portal administrativnoy reformy* [The Portal of Administrative Reform]. Available at: http://ar.gov.ru/ru/o_reforme/index.html (accessed May 10, 2015).
8. *Federalnyy zakon "O poryadke rassmotreniya obrashcheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii" 02.05.2006 № 59-FZ* [The Federal Law "On the Procedure of Consideration and Treatment of Citizen's Appeals" of May 2, 2006 no. 59-FL]. Available at: <http://letters.kremlin.ru/acts/2> (accessed May 10, 2015).
9. *Federalnyy zakon "Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatelnosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya" 09.02.2009 № 8-FZ* [The Federal Law "On Ensuring the Availability of State and Local Authorities' Reports" of February, 9, 2009 no. 8-FL]. *Rossiyskaya gazeta*. Available at: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostupdok.html> (accessed May 10, 2015).
10. *Federalnyy zakon "Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatelnosti sudov v Rossiyskoy Federatsii" 22.12.2008 № 262-FZ* [The Federal Law "On Ensuring the Availability of Judicial System's Reports in Russian Federation" of December 22, 2008 no. 262-FL]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_160125/ (accessed May 10, 2015).
11. Al-Ubaydli O., McCabe K., Twieg P. Can More Be Less? An Experimental Test of the Resource Curse. *Journal of Experimental Political Science*, 2014, Spring, iss. 1, pp. 39-58.
12. Druckman J.N., Green D.P., Kuklinski J.H., Lupia A. *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 578 p.
13. Druckman J.N., Leeper Th.J. Learning More From Political Experiments: Pretreatments and Its Effects. *American Journal of Political Science*, 2012, October, vol. 56, no. 4, pp. 875-896.
14. Eldersveld S.J. Experimental Propaganda Techniques and Voting Behavior. *The American Political Science Review*, 1956, March, vol. 50, no. 1, pp. 154-165.
15. Krupnikov Ya., Seth A.S. Cross-Sample Comparisons and External Validity. *Journal of Experimental Political Science*, 2014, Spring, iss. 1, pp. 59-80.
16. Chong A., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Letter Grading Government Efficiency. *Journal of the European Economic Association*, 2014, vol. 12, no. 2, pp. 277-299.
17. Lijphart A. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 1971, September, vol. 65, iss. 3, pp. 682-693.
18. McDermott R. Experimental Methods in Political Science. *The Annual Review of Political Science*, 2002, June, vol. 5, pp. 31-61.
19. Preece J.R., Stoddard O.B. Does the Message Matter? A Field Experiment on Political Party Recruitment. *Journal of Experimental Political Science*, 2014, April, pp. 1-10.
20. Gerber A., et al. Reporting Guidelines for Experimental Research: A Report From the Experimental Research Section Standards Committee. *Journal of Experimental Political Science*, 2014, Spring, iss. 1, pp. 81-98.
21. Searles K., Mattes K. It's a Mad, Mad World: Using Emotion Inductions in a Survey. *Journal of Experimental Political Science*, 2015, April, pp. 1-11.
22. Druckman J.N., Green D.P., Kuklinski J.H., Lupia A. The Growth and Development of Experimental Research Political Science. *The American Political Science Review*, 2006, November, vol. 100, iss. 4, pp. 627-635.
23. McCarthy L.A., Gehlbach S., Frye T., Buckley N. *Who Reports? Using Survey Experiments to Explore Cooperation With the State in Russia and Georgia*. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2464171 (accessed May 9, 2015).
24. Woon J. An Experimental Study of Electoral Incentives and Institutional Choice. *Journal of Experimental Political Science*, 2014, Winter, iss. 2, pp. 181-200.

**TRANSPARENCY OF RUSSIAN PARLIAMENTS:
EXPERIMENTAL RESEARCH**

Kononenko Pavel Borisovich

Master of Political Sciences, Assistant Professor,
Department of Problems of Interdisciplinary Synthesis
in the Field of Social Sciences and Humanities,
Saint Petersburg State University
p.b.kononenko@gmail.com
Universitetskaya Emb., 7-9, 199034 Saint Petersburg, Russian Federation

Abstract. An experimental method is becoming more and more popular in contemporary political sciences. In this paper the experimental research of the Russian regional legislatures' informational openness and availability is presented. The parliaments were addressed with a standard appeal claiming for a set of formal data describing the organizational and political structure of the legislative body during the last two convocations - total number of deputies in a regional parliament, number of deputies working on a permanent basis, total number of fractions and their size. The experiment was performed both via phone calls and e-mail letters. The results obtained show a medium level of availability of regional representative bodies and a low level of transparency. Only the half of the regional legislatures showed a certain level of ability to work with a private citizen's appeal and only 9 of them completely met the standards of formal procedure, established by federal and regional laws, and provided the requested information. In 19 cases the regional parliaments turned out to be unavailable for a citizen's appeal – either an official representative of the body rejected the claim or officially specified telephone numbers were irregular. The experiment and the results of more conventional ways of investigating the problems of transparency via official websites' monitoring. During the experiment it was found that Russian regional authorities are rarely open and cooperative with citizens.

Key words: experimental method in political sciences, Russian Federation, regional legislatures, transparency, meeting citizen's appeals.