

Секция «Актуальные тенденции развития институтов регионального и муниципального управления в России»

Методологические особенности исследования "Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов"

Научный руководитель – Кошкидько Владимир Григорьевич

Пугачев Александр Николаевич

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Кафедра регионального и муниципального управления, Москва, Россия

E-mail: aleks.puga4yov@yandex.ru

Оценка открытости органов власти – важный вопрос отечественных региональных исследований. Так Р.Ф. Туровский, говоря об измерении открытости власти в регионах, отмечает, что «таких оценок очень немного в связи с неразвитой методологией» и в целом «на серьезном научном уровне, с использованием ясных критериев эта оценка в России до сих пор не проводится и часто подменяется общими рассуждениями и стереотипными взглядами» [5, с. 21–22].

Каковы причины такого положения экспертизы? Одной из причин представляется очевидное смещение внимания к проблемам открытости исполнительных органов власти: представительная ветвь власти зачастую выпадает из поля зрения как законодателей, так и исследователей. И хотя это можно объяснить сложившимися политическими практиками, такой дисбаланс едва ли нормален, ведь основные формы участия граждан в управлении государством являются смыслом и содержанием деятельности органов представительной демократии – парламентов. Теоретическое осмысление открытости парламентов, особенно в региональном аспекте, небогато. Отметим доктрину «открытого парламента» В.Н. Руденко, который ставит во главу угла распространение культуры открытости и нормативное обеспечение прозрачности парламентской информации [3], и разработки А.А. Керимова об уровнях, институтах и условиях реализации информационной открытости парламентов [1].

Ответом на это стал исследовательский проект «Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов», объектом исследования которого стали 85 законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, предметом – реализованные ими практики открытости. В докладе речь пойдет о первом этапе – разработке авторской методики оценки, учитывающей особую природу представительной власти (разработанную в 2021 году и продолжающуюся совершенствоваться). Поиск индикаторов политической открытости парламента привел к выводу о недостаточности показателей информационной открытости, применимых для исполнительных органов государственной власти, и потребовал введения критериев, отражающих открытость принятия решения, законотворческой работы, обратной связи с гражданами, институциональных возможностей равного участия всех представленных в парламенте политических сил в его работе. В качестве «эталонной меры» исследования принят уровень открытости Федерального Собрания Российской Федерации, который представляется максимально возможным и практически достижимым в современных российских условиях. Нацеленность на социальный эффект проекта приводит к необходимости представлять результаты исследования в виде регулярно обновляемого рейтинга открытости региональных парламентов, стимулирующего соревновательность за повышение уровня открытости между ними.

В ходе первого исследования в 2020 г. авторы проанализировали практики палат Федерального Собрания и выявили 21 реализованный критерий открытости [4]. Анализируя опыт первой работы и рекомендации экспертного сообщества, при подготовке второго исследования в 2021 г. авторы усовершенствовали методику: расширили горизонт до 31 критерия, объединённых в 6 блоков, отражающих основные направления парламентской деятельности. Критерии прошли оценку экспертов (экспертный опрос) с участием учёных – политологов и практиков – региональных парламентариев для выявления уровня социальной значимости и определения коэффициентов весомости каждого критерия. Подробная методика расчёта каждого коэффициента представлена в докладе [2].

По выявленным и прошедшим экспертную оценку критериям проведён анализ практик открытости всех 85 региональных парламентов РФ. По блокам 1, 2, 4 и критерию 31 (блок 6) данные собраны путём анализа содержания официальных сайтов в интернете в режиме онлайн; по блоку 3 – в виде эксперимента по моделированию типовых обращений граждан; по блоку 5 проанализированы данные учёта эфирного времени за истекший календарный год, опубликованные избирательными комиссиями соответствующих субъектов РФ (в случае отсутствия публикации путём запроса); по критериям 28–29 (блок 6) собраны и обобщены данные о фракционном составе руководящих органов; по критерию 30 (блок 6) проведён контент-анализ регламентов заседаний региональных парламентов.

Как правило, оценка по критериям выставлялась в двоичной системе (1 – есть, 0 – нет). Для критериев, требующих более чувствительной оценки (доступность, полнота и срок ответа на обращение, среднемесячный объём эфирного времени, представительство в социальных сетях, представительство фракций в руководстве парламента) разработаны более сложные методики оценки, описанные в докладе [2]. Например, оценка представительства фракций в руководстве регионального парламента и среди председателей комитетов и комиссий выражена дробью и исходит из факта, что на соответствующих постах в Государственной Думе представлены все фракции, допущенные к распределению мандатов ($5/5 = 1$). Итоговая оценка открытости каждого регионального парламента рассчитана как сумма произведений выявленных оценок по каждому критерию и соответствующих коэффициентов весомости, а затем приведена к 100-балльной шкале, в которой 100 баллов тождественны уровню открытости Федерального Собрания.

Исследование по оценке открытости региональных парламентов с использованием авторской методики будет продолжено для выявления динамики изменений и необходимых улучшений парламентской деятельности.

Источники и литература

- 1) Керимов А.А. Парламентская информационная открытость: уровни, институты и условия реализации // Изв. Урал. фед. ун-та. 2017. Т. 12. № 1 (161). С. 73–79.
- 2) Пугачёв А.Н., Страхов К.А. Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов. Исследование второе. СПб.: Фонд развития городского самоуправления «1870», 2021. 40 с.
- 3) Руденко В.Н. Открытый парламент / Арктические регионы России: проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности (г. Салехард, 5–6 октября 2012 г.). Екатеринбург; Салехард: Баско, 2013. С. 50–58.
- 4) Страхов К.А., Пугачёв А.Н. Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов. СПб.: Фонд развития городского самоуправления «1870», 2020. 36 с.
- 5) Туровский Р.Ф. Эффективность и демократичность региональных политических режимов в России // PolitBook. 2013. № 1. С. 8–39