
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ГЕОГРАФИЯ

УДК 328.127

ОПЫТ ИССЛЕДОВАНИЯ ОТКРЫТОСТИ ИНСТИТУТА РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

© 2022 г. А.Н. Пугачёв

Фонд развития городского самоуправления «1870», Санкт-Петербург, Россия
e-mail: aleks.puga4yov@yandex.ru

В статье предложен авторский подход к оценке открытости законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Дается широкое толкование открытости регионального парламента, включающее открытость принятия решений, законотворческой работы, обратной связи с гражданами, социальную доступность парламента, гарантии равноправия парламентских партий на региональном телевидении и радио и внутреннюю открытость парламента. В статье представлены методика оценки открытости региональных парламентов, основанная на сопоставлении их практик с выявленными практиками открытости Федерального Собрания, совокупность которых автор предлагает считать эталонными для текущего уровня политического развития страны. Результаты расчётов уровня открытости проанализированы как в критериальном, так и в пространственном измерениях. Сравнение рейтинга регионов по данному показателю в 2020 и 2021 гг. указывает на постепенное повышение открытости региональных парламентов. Вместе с тем автор приходит к выводу, что полученные результаты не позволяют говорить о высоком уровне открытости региональных легислатур, поскольку большинство из них демонстрируют средние показатели. Выявлены лидеры открытости, которые получили максимальные баллы, но все равно отстают от уровня открытости Федерального Собрания. При этом они демонстрируют максимальные показатели в сферах политической открытости, что позволяет говорить о них как о парламентах, открытых для своих избирателей.

Ключевые слова: региональный парламента, парламентаризм, открытость власти, информационная открытость, политическая открытость, транспарентность, подотчётность, публичность, политическая регионалистика.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-2-8

Введение и постановка проблемы. 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 серьёзном научном уровне, с использованием ясных критериев эта оценка в России до сих пор не проводится и часто подменяется общими рассуждениями и стереотипными взглядами» [21, с. 21–22].

Каковы причины такого положения экспертизы? На наш взгляд, первая причина кроется в отсутствии у исследователей консенсуса в понимании открытости власти. Словарное понятие открытости, сведённое

к «информированности общества о ключевых решениях» [6, с. 234], позволяет ограничить её оценку информационными практиками. Например, А.В. Кузьмин понимает под открытостью исполнительной власти «возможность получения информации о деятельности органов власти и принимаемых ими решениях для всех заинтересованных субъектов: представителей бизнес-сообщества, граждан», отождествляя её с информационной открытостью [10, с. 189]. Р.Ф. Туровский различает «формальную открытость (т.е. наличие информационной политики в виде односторонней рекламы)» и «действующую обратную связь» [21, с. 21]. Е.Л. Вартанова и О.Ю. Вихрова вводят понятие цифровой информационной открытости власти как

двусторонней коммуникации, включающей «информирование органов исполнительной власти о социально-политической ситуации в регионе» и «обеспечение условий включенности населения в процесс принятия решений» [3, с. 575–576]. П.Б. Кононенко справедливо замечает, что «понятие открытости власти не тождественно степени информатизации и, как представляется, должно включать в себя *способность* (курсив наш – А.П.) органов власти взаимодействовать с населением» [9, с. 107]. Степень взаимодействия также понимается по-разному: И.А. Дамм и др. подчёркивают, что «возможность участия граждан в процессе выработки и принятия государственными и муниципальными органами решений в объём понятия «информационная открытость» не входит», в то время как «открытость включает в себя не только информационную открытость, но и вовлечённость граждан в деятельность органов власти» [4, с. 231, 236]. Широкий круг акторов и процессов привносит в определение открытости Ю.А. Нисневич, считающий её сутью «наличие каналов легального проникновения и воздействия на власть всего спектра политических, экономических и социальных сил общества», обеспечивающих не просто обратную связь, а постоянные взаимосвязи и взаимодействия общества и власти и подотчётность власти обществу [14, с. 177]. Как видим, спектр взглядов весьма широк.

Вторая причина видится в противоречивости нормативной базы: российское законодательство одновременно транслирует разные концепции открытости власти. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» ограничивает круг обязательных требований размещением информации в СМИ, на официальных сайтах и в помещениях органов власти и МСУ, возможностью присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов и предоставлением информации по запросу граждан [24]. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти декларирует гораздо более широкие цели повышения прозрачности и подотчётности государственного управления, удовлетворенности граждан его качеством, расширения возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах

разработки и экспертизы решений и развития механизмов общественного контроля [26]. О.В. Афанасьева отмечает, что «анализ федеральных законов и программ, принимаемых и реализуемых в целях повышения открытости и подотчётности власти, показывает их концептуальную недостаточность и слабую эффективность» [1, с. 176], что на наш взгляд, является следствием правовой неопределённости.

Третьей причиной 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 [18], и разработки А.А. Керимова об уровнях, институтах и условиях реализации информационной открытости парламентов [8].

Объектом нашего исследования являются 85 законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, предметом – реализованные ими практики открытости. Цель настоящей статьи – представить оценку открытости региональных парламентов в России, которой служат задачи: разработка авторской методики оценки, учитывающей особую природу представительной власти, современный уровень развития отечественных представительных институтов и региональные различия в России, представление и анализ результатов исследования, проведённого в 2021 г. Исходя из этого, исследование в большей степени носит описательный характер, так как нацелено на апробацию и презентацию авторской методики, сбор данных, а также проверку первоначальных гипотез о связи открытости парламента с уровнем социально-экономического развития регионов.

Обзор ранее выполненных исследований. Подробная ретроспекция измерений качества региональных политических институтов в России, выполненная А.В. Кыневым [11], позволяет нам сосредоточить внимание на узкой теме исследований открытости региональных органов власти. Такие исследования широко проводятся в России с начала 2000-х годов, следуя за развитием интернета. С 2004 г. выпускался мониторинг информационной открытости органов власти, в том числе, региональных парламентов, объектом которого являлись официальные сайты, а критерии ориентировались на требования Правительства РФ к информации федеральных органов исполнительной власти, принятые в 2003 г. и ныне утратившие силу [25]. Такой подход не учитывал коренное отличие законодательных органов власти от исполнительных (процесс принятия парламентских решений не менее важен, чем результаты работы) и региональных органов власти от федеральных, а формальные критерии едва ли могли в полной мере отражать открытость власти по отношению к обществу.

Проект «Сравнительный анализ развития демократических институтов и уровня демократичности в регионах России» [19] учитывал некоторые критерии внутренней открытости региональных парламентов (число представителей политических партий в руководстве, а также комитетах и комиссиях) и долю депутатов на постоянной основе.

Проектный центр «Инфометр» публиковал рейтинг информационной открытости региональных парламентов. Авторы рейтинга ограничили исследование аудитом официальных сайтов, а значительное число критериев (170 в 2016 г.) обусловило непропорционально большой вес сугубо формальных индикаторов, таких как публикация на сайте даты начала работы депутата в каждой из занимаемых ранее должностей, наличие ссылки на сайт избирательной комиссии субъекта РФ и др. [7].

В.Н. Якимец, занимаясь оценкой публичной политики в регионах России [22], рассматривает вопросы открытости органов государственной власти в контексте функционирования систем обратной связи [23]. Несмотря на отход в своей оценке от анализа только наличия или отсутствия информации на сайте, исследователь не выходит за рамки изучения официального сайта государствен-

ного органа как основного механизма открытости и обратной связи с гражданами.

Восполняя лауну оценки открытости региональных парламентов во взаимоотношениях с обществом, П.Б. Кононенко провёл эксперимент, моделирующий письменное и телефонное обращение гражданина в парламент, и оценил качество обратной связи [9].

Наиболее полное и систематическое практическое исследование темы содержит экспертный доклад «Открытость государства в России», ежегодно выпускаемый Счётной палатой РФ с 2019 г. [5]. Он не затрагивает региональные парламенты, но важен для нашего исследования, поскольку декларирует идею открытости государства как совокупности трех факторов (открытость информации, открытые данные и открытый диалог) и разрабатывает методику рейтинга открытости органов власти.

Отдельные исследования посвящены измерениям открытости региональных парламентов на различных территориальных уровнях. Например, Ю.Ю. Лекторова исследовала открытость официальных сайтов парламентов Приволжского федерального округа, дополнив критерии Федерального закона оценкой сервисов информации [12]. Известные автору исследования на региональном уровне, как правило, выполнены под влиянием конкретных парламентов и обосновывают (часто весьма неубедительно) их высокую открытость.

Зарубежные исследовательские проекты также представляют интерес для текущего исследования. Оценка открытости парламентов в западных демократических странах в достаточной степени ориентирована на непосредственное вовлечение граждан в процесс оценки, чем на сугубо экспертную деятельность. Так в «Декларации о парламентской открытости» [29], принятой 29 августа 2012 г, содержатся основные принципы продвижения культуры открытости с акцентом на вовлечение граждан в этот процесс.

Методика «Международной оценки деятельности парламента» [28], разработанная Межпарламентским союзом, основывается на системе оценок, в которой непосредственно сами депутаты и граждане оценивают работу собраний (так называемая методика – «self-assessment»), то есть самооценка). Методика подобного типа использовалась для оценки работы 300 депутатов канадского

парламента в Интернете [30]. Она состояла из 14 критериев, которые были проанализированы волонтерами. Безусловно, проведение подобных исследований невозможно без сформированного гражданского общества и желания самих депутатов оценивать свою деятельность.

Анализ предыдущих отечественных исследований и зарубежных проектов позволяет выделить основные проблемы экспертизы:

- в отличие от исполнительных органов власти парламенты – политический институт, поэтому необходимо найти убедительный индикатор их политической открытости;
- для объективной оценки открытости региональных парламентов необходима основа – некая «эталонная мера», с которой возможно сравнение, при этом достижимая в современных условиях;
- практические результаты работы обусловлены повышением открытости региональных парламентов, что определяет стратегию данного исследовательского проекта.

Материалы и методика исследования.

Исходя из выше изложенного автором (совместно с К.А. Страховым) разработана методика исследования открытости органов законодательной власти субъектов РФ, которая легла в основу исследовательского проекта «Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов», реализованного нами в 2020 и 2021 гг. Поиск индикаторов политической открытости парламента приводит к выводу о недостаточности показателей информационной открытости, применимых для исполнительных органов государственной власти, и требует 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 макси-

мально возможным и практически достижимым в современных российских условиях, и признан исследованием на международном уровне [17]. 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 [19]. 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)¹ с участием учёных – политологов и практиков – региональных парламентариев для выявления уровня социальной значимости и определения коэффициентов весомости каждого критерия (табл. 1). Подробная методика расчёта каждого коэффициента представлена в докладе [15].

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).

¹ Опрос проводился в форме анкетирования. Выборка составила 20 экспертов (пропорционально: практики парламентской деятельности – депутаты, ученые-политологи). Эксперты оценивали набор критериев, выделенных исследователями, а также значимость каждого предложенного критерия, исходя из балльной шкалы от 1 до 5, где 1 означает, что данный критерий обладает низкой степенью социальной значимости, а 5 – высокой степенью социальной значимости.

Таблица 1. Критерии открытости региональных парламентов и расчётные значения их балльной оценки (исследование 2021 г.)

	Параметры	Сумма баллов, выставленная экспертами	Средняя арифметическая балльная оценка критерия	Коэффициент весомости
Блок 1. Открытость принятия решений	1. Наличие прямой трансляции пленарных заседаний в интернете	76	4,2	0,03254818
	2. Доступность архива видеозаписей пленарных заседаний в интернете	79	4,39	0,033832976
	3. Публикация поименных результатов голосования депутатов по вопросам повестки дня на официальном сайте парламента	80	4,4	0,034261242
	4. Публикация стенограмм пленарных заседаний на официальном сайте парламента	81	4,5	0,034689507
	5. Предварительная публикация проекта повестки дня пленарного заседания на официальном сайте парламента	74	4,1	0,031691649
	6. Наличие прямой трансляции заседаний комитетов и комиссий в интернете	68	3,78	0,029122056
	7. Доступность архива видеозаписей заседаний комитетов и комиссий в интернете	72	4	0,030835118
Блок 2. Открытость законодательской работы	8. Предварительная публикация на официальном сайте парламента документов, внесенных на рассмотрение	79	4,39	0,033832976
	9. Публикация на официальном сайте парламента информации о стадиях рассмотрения внесенных документов	72	4	0,030835118
	10. Публикация внесенных документов на официальном сайте парламента в машиночитаемом виде (с возможностью поиска по тексту и копирования текста)	75	4,17	0,032119914
	11. Публикация принятых документов на официальном сайте парламента	84	4,67	0,035974304
	12. Публикация принятых документов на официальном сайте парламента в машиночитаемом виде (с возможностью поиска по тексту и копирования текста)	77	4,28	0,032976445
Блок 3. Открытость обратной связи с гражданами	13. Доступность письменного обращения гражданина через электронную форму на официальном сайте парламента	79	4,39	0,033832976
	14. Скорость ответа на письменное обращение гражданина через электронную форму	74	4,1	0,031691649
	15. Полнота ответа на письменное обращение гражданина через электронную форму (соответствие полученного ответа заданному в обращении вопросу)	80	4,4	0,034261242
	16. Доступность письменного обращения гражданина в парламент по электронной почте	77	4,28	0,032976445
	17. Скорость ответа на письменное обращение гражданина по электронной почте	75	4,17	0,032119914
	18. Полнота ответа на письменное обращение гражданина по электронной почте (соответствие полученного ответа заданному в обращении вопросу)	83	4,61	0,035546039
	19. Доступность устного обращения гражданина по телефону	72	4	0,030835118
	20. Скорость ответа на устное обращение гражданина по телефону	73	4,05	0,031263383
	21. Полнота ответа на устное обращение гражданина по телефону (соответствие полученного ответа заданному в обращении вопросу)	74	4,1	0,031691649

Таблица 1. Окончание

	Параметры	Сумма баллов, выставленная экспертами	Средняя арифметическая балльная оценка критерия	Коэффициент весомости
Блок 4. Социальная доступность парламента	22. Доступность информации о личном приёме избирателей депутатами на официальном сайте парламента	81	4,5	0,034689507
	23. Наличие действующих аккаунтов в социальных сетях	73	4,05	0,031263383
Блок 5. Обеспечение гарантий равенства партий, представленных в парламенте, при освещении их деятельности на региональных телеканале и радиоканале	24. Обеспечение равенства партий при освещении их деятельности на региональном телеканале	72	4	0,030835118
	25. Среднемесячный объём эфирного времени на региональном телеканале, предоставленный партии	66	3,67	0,028265525
	26. Обеспечение равенства партий при освещении их деятельности на региональном радиоканале	69	3,83	0,029550321
	27. Среднемесячный объём эфирного времени на региональном радиоканале, предоставленный партии	66	3,67	0,028265525
Блок 6. Внутренняя открытость парламента	28. Представительство фракций в руководстве парламента (председатель и заместители председателя)	76	4,2	0,03254818
	29. Представительство фракций среди председателей комитетов и комиссий	75	4,17	0,032119914
	30. Наличие в регламенте заседаний парламента специально отведённого времени для заявлений парламентских фракций	76	4,2	0,03254818
	31. Публикация сведений о доходах депутатов	77	4,28	0,032976445

Примечания к таблице: сумма среднеарифметических значений каждого критерия равна 129,72.

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 [15]. 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.

Результаты исследования. Исследование, проведённое в 2021 г., позволило рассчитать следующий рейтинг открытости региональных парламента (табл. 2).

По итогам исследования открытость региональных парламента демонстрирует значительный диапазон от 24,61 до 80,94 баллов при среднем показателе в 55,62 балла. 44 законодательных органа власти показали результат выше среднего, однако, большин-

Таблица 2. Итоговый рейтинг открытости региональных парламентов (исследование 2021 г.)

Квинтиль (по 100-балльной шкале)	Ранг	Региональный парламент	Итоговая оценка	
V	1	Самарская Губернская Дума	80,94	
	2	Московская городская Дума	79,53	
	3	Законодательное Собрание Республики Карелия	76,31	
	4	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	75,13	
	5	Алтайское краевое Законодательное Собрание	73,15	
	6	Калининградская областная Дума	73,09	
	7	Московская областная Дума	72,99	
	8	Законодательное Собрание Иркутской области	69,78	
IV	9	Законодательное Собрание Новосибирской области	66,78	
	10	Тульская областная Дума	66,71	
	11	Ивановская областная Дума	66,44	
	12	Псковское областное Собрание депутатов	66,29	
	13	Государственное Собрание Республики Марий Эл	65,81	
	14	Законодательное Собрание Ульяновской области	65,77	
	15	Мурманская областная Дума	65,54	
	16	Законодательное Собрание Калужской области	65,37	
	17	Тюменская областная Дума	64,5	
	18	Законодательное Собрание Кировской области	64	
	19	Сахалинская областная Дума	63,37	
	20	Орловский областной Совет народных депутатов	63,04	
	21	Государственный Совет Республики Татарстан	63	
	22	Государственный Совет Удмуртской Республики	62,62	
	23	Законодательная Дума Томской области	62,55	
	24	Законодательное Собрание Челябинской области	62,33	
	25	Государственный Совет Чувашской Республики	61,94	
	26	Саратовская областная Дума	60,99	
	27	Смоленская областная Дума	60,89	
	28	Законодательное Собрание Красноярского края	60,52	
	29	Народное Собрание Республики Дагестан	60,34	
	30	Законодательное Собрание Забайкальского края	59,92	
	31	Новгородская областная Дума	59,9	
	32	Законодательное Собрание Ростовской области	59,8	
	33	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа (окружное собрание)	59,51	
	III	34	Народный Хурал Республики Бурятия	59,37
		35	Законодательное Собрание Приморского края	59,16
		36	Государственное Собрание Республики Мордовия	59,09
		37	Законодательное Собрание Тверской области	59,03
		38	Белгородская областная Дума	58,8
		39	Дума Ставропольского края	58,62
		40	Тамбовская областная Дума	58,48
		41	Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа	57,63
42		Законодательное Собрание Еврейской автономной области	57,61	
43		Законодательное Собрание Вологодской области	57,57	
44		Волгоградская областная Дума	56,85	
45		Законодательное Собрание города Севастополя	55,23	
46		Законодательная Дума Хабаровского края	55,2	
47		Государственный Совет Республики Коми	55,02	
48	Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея	54,84		
49	Законодательное Собрание Свердловской области	54,17		
50	Законодательное Собрание Пензенской области	53,41		
51	Законодательное Собрание Кемеровской области – Кузбасса	53,35		

Таблица 2. Окончание

Квинтиль (по 100-балльной шкале)	Ранг	Региональный парламент	Итоговая оценка
III	52	Дума Астраханской области	53,34
	53	Законодательное Собрание Нижегородской области	52,76
	54	Государственное Собрание Республики Саха	52,25
	55	Курская областная Дума	51,57
	56	Народное Собрание Республики Ингушетия	51,11
	57	Рязанская областная Дума	50,48
	58	Костромская областная Дума	49,83
	59	Дума Ханты-Мансийского автономного округа — Югры	49,63
	60	Законодательное Собрание Омской области	49,39
	61	Законодательное Собрание Краснодарского края	48,98
	62	Верховный Совет Республики Хакасия	48,7
	63	Законодательное Собрание Пермского края	48,64
	64	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	48,05
	65	Парламент Республики Северная Осетия — Алания	47,98
II	66	Законодательное Собрание Камчатского края	47,42
	67	Законодательное собрание Ленинградской области	47,17
	68	Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан	46,63
	69	Липецкий областной Совет депутатов	46,18
	70	Воронежская областная Дума	45,76
	71	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	44,51
	72	Курганская областная Дума	44,26
	73	Ярославская областная Дума	44,13
	74	Законодательное Собрание Амурской области	44,06
	75	Магаданская областная Дума	43,31
	76	Государственное Собрание-Эл Курултай (Парламент) Республики Алтай	41,58
	77	Брянская областная Дума	40,76
	78	Архангельское областное Собрание депутатов	40,73
	79	Законодательное Собрание Владимирской области	40,62
I	80	Законодательное Собрание Оренбургской области	38,9
	81	Государственный Совет Республики Крым	38,1
	82	Парламент Чеченской Республики	37,49
	83	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	33,31
	84	Дума Чукотского автономного округа	30,63
	85	Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва	24,61

Составлено автором.

ство из них тяготеют скорее к средним значениям, но не к лидерам. Открытость лидеров также не удовлетворяет всем поставленным критериям и отстаёт от уровня открытости Федерального Собрания на 20–25%.

Лидеры рейтинга. Первое место по результатам исследования заняла Самарская Губернская Дума, поскольку показала высокий уровень политической открытости. Так парламент стал одним из лидеров по предоставлению равенства парламентским партиям при освещении их деятельности на региональном телеканале (7 место) и радиоканале

(2 место). Это важный критерий, который показывает политическую волю парламента в реализации на практике регионального закона о гарантиях равенства партий на телеканале и радиоканале (принятого самим парламентом), а также в обеспечении равных возможностей для политических партий и поддержании внутрипарламентской конкуренции. Помимо этого Самарская Губернская Дума предоставляет гражданам возможность на своём официальном сайте наблюдать не только за своими пленарными заседаниями, но и за заседаниями комитетов и комиссий.

Так только 7 парламентов (включая лидера рейтинга) обеспечивают своим избирателям доступ к заседаниям комитетов и комиссий в формате прямой трансляции.

Второе место заняла Московская городская Дума, лидер предыдущего рейтинга. Данный законодательный орган показывает идеальный результат в сфере открытости принятия решений (Московская городская Дума единственная получила высший балл этом блоке), что говорит о том, что московский парламент полностью соответствует практике Федерального Собрания России. Так любой желающий может ознакомиться на официальном сайте с подробными стенограммами заседаний и поименными результатами голосований депутатов по вопросам повестки дня, а также посмотреть прямые трансляции, а также записи пленарных заседаний и заседаний комитетов и комиссий. Помимо этого, Московская городская Дума подробно информирует о своей законодательной деятельности.

Третье место также занял один из лидеров предыдущего рейтинга – Законодательное Собрание Республики Карелия. Уже второй год, данный региональный парламент удерживает стабильно высокие позиции в сфере открытости. Так парламент демонстрирует высокий уровень работы с письменными обращениями граждан, выступая в качестве примера для остальных. К сожалению, качество работы с устными обращениями по телефону показывает низкий уровень. Также на хорошем уровне у парламента находятся открытость законотворческой работы и процесс принятия решений.

Аутсайдеры рейтинга. Минимальные рейтинги получили парламенты трёх регионов: Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, Дума Чукотского автономного округа, Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва. Данные парламенты, по имеющимся у автора данным, практически не публикуют необходимую информацию на своих сайтах, не соответствуют политике открытости.

Территориальное измерение. Исследование подтвердило выявленную нашим предыдущим докладом территориальную неравномерность уровня открытости региональных парламентов. Лидеры рейтинга дисперсно размещены по территории страны и, как правило, не влияют на практики даже бли-

жайших соседей (рис. 1). Лидер рейтинга – Самарская область – соседствует с одним из аутсайдеров – Оренбургской областью, Санкт-Петербург слабо влияет на Ленинградскую область и т.д. Большинство мест в парламентах всех указанных регионов занимает одна партия, но впечатляет, как велики региональные различия в подходах к парламентской работе.

Аутсайдеры рейтинга открытости, как правило, сосредоточены на приграничной периферии (Республика Тыва, Республика Калмыкия, Республика Крым, Чеченская Республика, Оренбургская область). Исключения составляют лишь Владимирская, Липецкая и Ярославская области, формирующие аутсайдерское окружение лидирующего столичного региона.

В каждом федеральном округе регионы распределены равномерно: имеется свой лидер со значением открытости выше среднего, вокруг которого формируются регионы с низкими показателями, а также регионы со средними значениями. Группировка результатов рейтинга по федеральным округам позволяет оценить состояние парламентских институтов на более крупном территориальном уровне (табл. 3).

Пятую (V квинтиль) и четвертую (IV квинтиль) группы региональных парламентов (большинство с итоговой оценкой выше общероссийской медианы) составляют законодательные органы регионов Северо-Западного, Приволжского и Центрального федеральных округов, отличающиеся близостью основных показателей (табл. 2). Положительный и одновременно стабильный результат показывают парламенты Северо-Западного округа: 5 из 11 входят в первую двадцатку общероссийского рейтинга, уверенным лидером здесь является Республика Карелия. Приволжский округ получил высокий средний балл благодаря в целом высоким показателям большинства регионов и особенно ценному вкладу лидера общероссийского рейтинга – Самарской области (оценка следующего региона – Республики Марий Эл – отстаёт почти на 20%). Парламенты регионов Центрального округа демонстрируют показатели ближе к средним по стране.

Третью (III квинтиль) группу (медианное положение) составляют региональные парламенты Уральского и Сибирского округов,

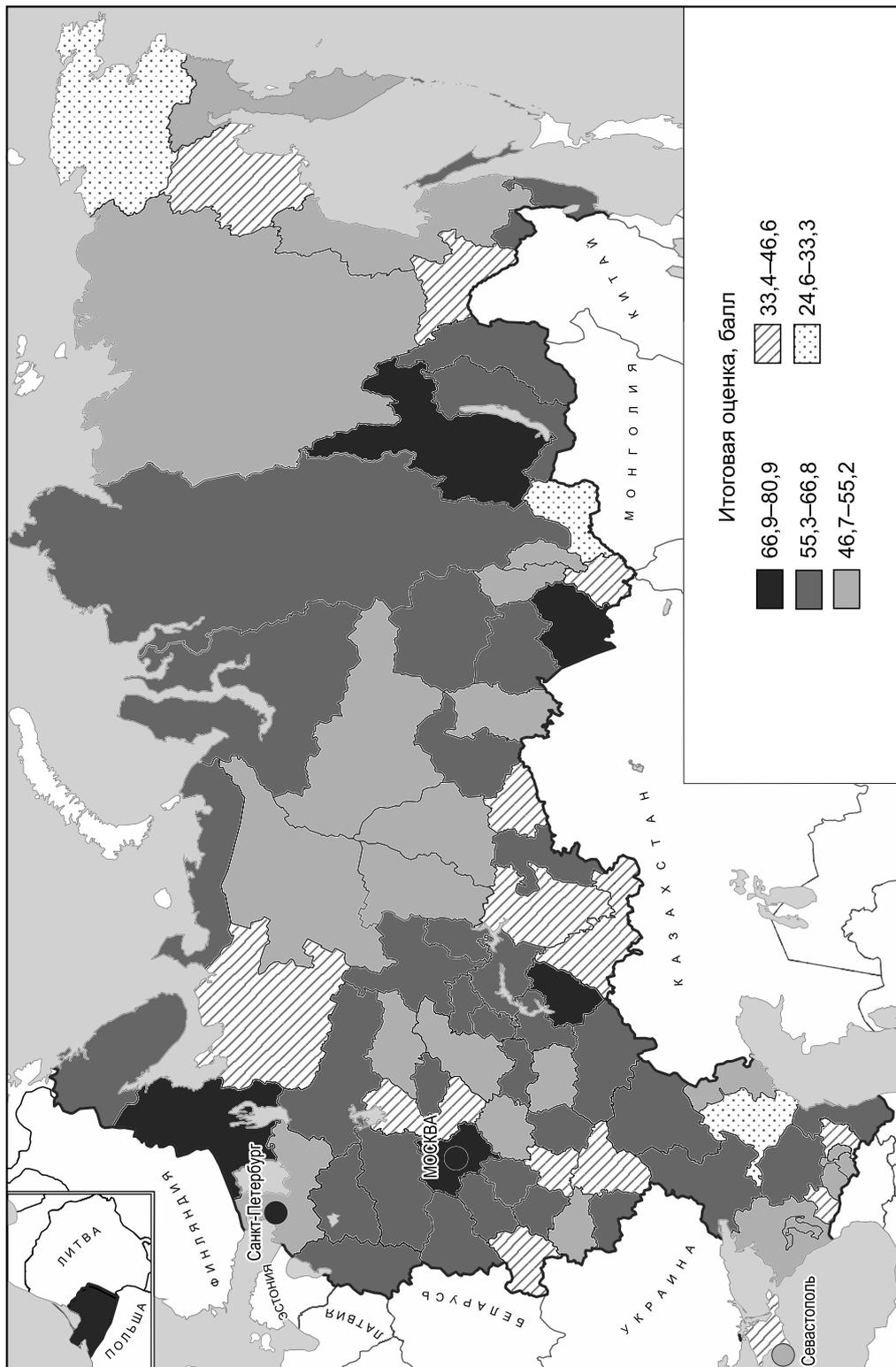


Рис. 1. Итоговый рейтинг открытости региональных парламентов (исследование 2021 г.).

Таблица 3. Оценка открытости региональных парламентов по Российской Федерации в целом и по федеральным округам (по балльным оценкам)

Территория	Средняя	Медиана	Минимум (аутсайдер)	Максимум (лидер)	Отношение аутсайдера к лидеру	Стандартное отклонение	Доля регионов с оценкой выше медианы по РФ
Российская Федерация	55,59	57,57	24,61	80,94	0,3	11,01	0,5
Федеральные округа							
Северо-Западный	61,48	59,6	40,73	76,31	0,53	11,31	0,73
Приволжский	58,89	61,47	38,9	80,94	0,59	10,28	0,64
Центральный	56,7	58,64	40,62	79,53	0,51	11,22	0,56
Уральский	55,42	55,9	44,26	64,5	0,69	7,68	0,5
Сибирский	55,04	56,94	24,61	73,15	0,34	14,73	0,5
Дальневосточный	52,03	55,2	30,63	63,37	0,48	9,78	0,45
Южный	50,05	54,09	33,31	59,8	0,56	9,47	0,13
Северо-Кавказский	49,73	48,05	37,49	60,34	0,62	7,92	0,29

Составлено автором.

хотя внутренняя картина в них отличается зеркально. В Уральском округе зафиксированы минимальное стандартное отклонение и максимальное сближение полярных значений (Тюменская и Курганская области соответственно), отражающие плотность оценок региональных парламентов вокруг средних показателей. Прямо противоположная картина выявлена в Сибирском округе, где один из лидеров рейтинга Алтайский край соседствует с общероссийским аутсайдером – Республикой Тыва.

Парламенты Дальневосточного, Южного и Северо-Кавказского округов образуют вторую (II квинтиль) и первую (I квинтиль) группы (большинство регионов с оценками ниже общероссийской медианы), внутренняя ситуация в которых неоднородна: в Дальневосточном округе несколько выше доля «локомотивов» общероссийского рейтинга (см. табл. 2). Северный Кавказ показывает минимальные оценки и относительно низкое стандартное отклонение (см. табл. 3). В Южном округе только один регион (Ростовская область) имеет оценку выше общероссийской медианы.

Несмотря на очевидные различия ситуации в федеральных округах, в десятке аутсайдеров рейтинга представлены регионы 7 из 8 округов (кроме Уральского), что указывает для каждого из них на общность проблемы закрытости парламентов.

Критериальное измерение. Картина в разрезе блоков и отдельных критериев открытости не менее мозаична. Представляется,

что в 2021 г. региональные парламенты в наибольшей степени заботились о внешней презентации, будучи в основном закрытыми во внутренней деятельности (табл. 4).

Среди наиболее распространенных критериев (III терциль) представлены в основном элементы информационной открытости, т.е. формальные сведения о деятельности парламента, преимущественно публикуемые на официальном сайте (табл. 5). Так абсолютный результат продемонстрирован по критериям, непосредственно урегулированным федеральным законом (публикация сведений о доходах депутатов и доступность электронной формы для обращений граждан), все прочие критерии реализованы с существенной неравномерностью.

Так в число средне-распространенных (II терциль) и нераспространенных (I терциль) критериев присутствуют преимущественно параметры, отвечающие за политическую открытость. Наименее распространены практики открытости при подготовке парламентских решений, в равноправии парламентских фракций, публикации позиций депутатов по рассматриваемым вопросам. Вместе с тем смещение положительных оценок в терцильных интервалах в пользу распространенных критериев (I – 8, II – 10, III – 13) позволяет сделать сдержанно-оптимистический прогноз развития ситуации.

Динамика изменений. Расширение числа критериев исследования и изменение коэффициентов их весомости не позволяет напрямую сравнивать положение реги-

Таблица 4. Реализация критериев открытости в группировке по блокам (по итогам исследования 2021 г.)

Терциль	Группы критериев	Среднее число парламентов с положительной оценкой по критериям блока
III	Социальная доступность парламента	73
	Открытость законотворческой работы	62
II	Обеспечение гарантий равенства партий, представленных в парламенте, при освещении их деятельности на региональных ТВ и радио	56
	Открытость обратной связи с гражданами	55
I	Открытость принятия решений	33
	Внутренняя открытость парламента	27

Составлено автором.

онов в рейтингах 2020 и 2021 гг. Однако анализ динамики положительных оценок в разрезе критериев рейтинга демонстрирует некоторое улучшение ситуации после публикации и обсуждения результатов первого исследования (среднее количество парламентов с положительной оценкой по критериям с неизменной методикой возросло с 56,1 до 57,2). Наиболее значителен рост числа парламентов, внедривших архивы видеозаписей пленарных заседаний (+17), прямую трансляцию заседаний (+6), публикацию стенограмм и информации о стадиях рассмотрения документов (по +4). Заметное ухудшение ситуации обнаружено в работе с обращениями избирателей, что вызывает тревогу в условиях пандемии, когда граждане, наоборот, нуждаются в повышенном внимании государства к своим нуждам.

Цена открытости. Недостаток бюджетных средств – традиционный аргумент в оправдание закрытости некоторых региональных парламентов. В ходе исследования было проведено сравнение положения регионов в рейтингах открытости парламентов и расходов регионального бюджета на содержание законодательной власти [15]. Сопоставление и расчёт корреляции показали, что открытость регионального парламента слабо связана с финансовыми затратами на его содержание (корреляция -0,07) и в большей степени отражает политическую волю самого парламента.

Детерминанты открытости. Отчего же зависит открытость региональных парламентов, и с какими социально-экономическими причинами в регионах она связана? Логика подсказывает, что открытость может коррелировать со следующими факторами:

численностью и возрастом населения в регионе; урбанизацией региона (соотношением городского и сельского населения); уровнем бедности; численностью учёных и государственных гражданских (муниципальных) служащих в регионе; доступностью информации (телевидение и радио) и использованием сети Интернет населением; размером расходов регионального бюджета или социально-экономическим положением региона (например, по валовому региональному продукту на душу населения).

Каждая гипотеза прошла проверку через измерение ранговой корреляции данных по каждому фактору с результатами рейтинга. Данная проверка проведена на основе актуальных данных Росстата от 30.12.2021 г. [16].

В ходе проведения исследования было выявлено, что открытость регионального парламента не зависит от большинства социально-экономических причин (корреляция находится в диапазоне от 0,03 до 0,4). Слабая зависимость наблюдается только с уровнем городского населения (корреляция 0,3), количеством учёных в регионе (корреляция 0,34), выпуском газет (корреляция 0,4) и возможностью в регионе принимать радиопрограммы «Радио России» (корреляция 0,3) и «Маяк» (корреляция 0,31). Две указанные радиостанции учитывались при анализе, поскольку согласно Приказу Роскомнадзора от 19.08.2009 № 409 «Об утверждении перечня государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, которые осуществляют освещение деятельности парламентских партий» [27] являются основными радиоканалами, которые осуществляют освещение деятельно-

Таблица 5. Динамика реализации критериев открытости (по итогам исследований 2020 и 2021 г.)

Терциль	№ п/п	Критерий	Количество парламентов с положительной оценкой	
			2021 г.	2020 г.
Распространенные				
III	1	Публикация сведений о доходах депутатов	85	–
	2	Доступность письменного обращения гражданина через электронную форму на официальном сайте парламента	85	83
	3	Предварительная публикация на официальном сайте парламента документов, внесенных на рассмотрение	83	82
	4	Доступность информации о личном приёме избирателей депутатами на официальном сайте парламента	78	82
	5	Доступность устного обращения гражданина по телефону	76*	84
	6	Предварительная публикация проекта повестки дня пленарного заседания на официальном сайте парламента	75	72
	7	Публикация принятых документов на официальном сайте парламента	74	76
	8	Скорость ответа на письменное обращение гражданина через электронную форму	71	70
	9	Наличие действующих аккаунтов в социальных сетях	69	–
	10	Среднемесячный объём эфирного времени на региональном телеканале, предоставленного партии в течение календарного года	68	66
	11	Наличие прямой трансляции пленарных заседаний в интернете	67	61
	12	Полнота ответа на письменное обращение гражданина через электронную форму	64	68
	13	Публикация внесённых документов на официальном сайте парламента в машиночитаемом виде	59	59
Средне-распространённые				
II	14	Обеспечение равенства партий при освещении их деятельности на региональном телеканале	56	53
	15	Среднемесячный объём эфирного времени на региональном радиоканале, предоставленного партии в течение календарного года	53	51
	16	Публикация принятых документов на официальном сайте парламента в машиночитаемом виде	52	51
	17	Доступность архива видеозаписей пленарных заседаний в интернете	50	33
	18	Скорость ответа на письменное обращение гражданина по электронной почте	48	59
	19	Доступность письменного обращения гражданина в парламент по электронной почте	48*	84
	20	Обеспечение равенства партий при освещении их деятельности на региональном радиоканале	47	44
	21	Полнота ответа на письменное обращение гражданина по электронной почте	45	52
	22	Публикация на официальном сайте парламента информации о стадиях рассмотрения внесённых документов	43	39
	23	Скорость ответа на устное обращение гражданина по телефону	33*	68
Нераспространенные				
I	24	Полнота ответа на устное обращение гражданина по телефону	25**	15
	25	Наличие в регламенте специально отведённого времени для заявлений парламентских фракций	15	–
	26	Публикация стенограмм пленарных заседаний на официальном сайте парламента	14	10
	27	Публикация поименных результатов голосования депутатов по вопросам повестки дня на официальном сайте парламента	12	11
	28	Доступность архива видеозаписей заседаний комитетов и комиссий в интернете	8	–
	29	Наличие прямой трансляции заседаний комитетов и комиссий в интернете	7	–

Таблица 5. Окончание

Терциль	№ п/п	Критерий	Количество парламентов с положительной оценкой	
			2021 г.	2020 г.
I	30	Представительство фракций среди председателей комитетов и комиссий	6**	–
	31	Представительство фракций в руководстве парламента (председатель, заместитель председателя)	4**	–

Примечания к таблице: «—» критерий в исследовании 2020 г. не применялся.

* методика подсчёта оценки изменена по сравнению с 2020 г.

** учитываются парламенты с оценкой 1.

Составлено автором.

сти парламентских партий в регионах России. Отсутствие устойчивой корреляции приводит к мысли, что детерминанты находятся вне поля региональных социально-экономических различий, что говорит о необходимости продолжения поиска, но уже в сфере политических факторов.

Выводы. В ходе исследования разработана авторская методика оценки открытости региональных парламентов в России, синтезирующая оценку информационной и политической открытости и качества взаимодействия с гражданами на основе сопоставления с реализованными практиками Федерального Собрания. На данный момент методика проходит апробацию и нацелена на описание и проверку первоначальных гипотез о связи открытости парламента с уровнем социально-экономического развития регионов. Однако в настоящее время не выявлено значительных корреляций с данными показателями, что приводит к мысли о том, что детерминанты открытости региональных парламентов находятся вне поля региональных социально-экономических различий.

Результаты исследования показывают, что большинство региональных legislatures демонстрируют средние показатели открытости, что не позволяет в большинстве случаев назвать их достаточно открытыми органами государственной власти. Расширение числа критериев выявило большее по сравнению с предыдущим исследованием отставание региональных парламентов от уровня открытости Федерального Собрания. Исследование показало наименьшее распространение в практике региональных парламентов критериев, связанных с открытостью

процесса принятия решений и внутренней открытостью парламента, свидетельствующее о неготовности депутатского корпуса нести перед избирателями ответственность за принятые решения.

Территориальное измерение исследования демонстрирует сокращение уровня парламентской открытости от европейского ядра (Северо-Запад, Приволжье, Центр) к периферии. Вместе с тем лидеры рейтинга размещены дисперсно и не влияют на аутсайдеров, расположенных в том же федеральном округе.

Абсолютные результаты по критериям, директивно установленным федеральным законодательством, неизбежно приводит к мысли об эффективности именно нормативных методов обеспечения парламентской открытости. Однако такие меры представляются слабо верифицируемыми, поскольку выявленные неравномерности позволяют наблюдать за естественным развитием институтов и оценивать качество государственного управления. Публичное обсуждение в парламентах и средствах массовой информации демонстрирует интерес к результатам исследования и указывает на возможность успеха стратегии, нацеленной на конкуренцию, обмен опытом, координационную и методическую помощь с федерального уровня (например, по линии Совета законодателей Российской Федерации).

Финансирование. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 21-011-32283 «Парламент на ладони. Исследование открытости института регионального парламентаризма».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Афанасьева О.В.* «Открытое государство» в понятийной системе общественности // Вопросы гос. и муницип. управления. 2014. № 1. С. 171–187.
2. *Биржевой Н.* Информация о деятельности региональных парламентов подается гражданам по-разному. [Электр. ресурс]. URL: <https://ppt.ru/news/133172> (дата обращения: 25.10.2021).
3. *Вартанова Е.Л., Вихрова О.Ю.* Цифровая информационная открытость власти как инструмент преодоления цифрового неравенства в России // Вопросы теории и практики журналистики. 2020. Т. 9. № 4. С. 575–594. DOI: 10.17150/2308-6203.2020.9(4).575-594.
4. *Дамм И.А., Акунченко Е.А., Щедрин Н.В.* Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата / Вестн. С.-Петерб. ун-та. Право. 2009. № 10 (2). С. 226–242. DOI: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.203>.
5. *Демидов П.А., Буров В.В.* Открытость государства в России: Экспертный доклад. М.: Счётная палата РФ, 2021. 145 с.
6. *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. 1222 с.
7. Информационная открытость региональных парламентов. Результаты аудита – 2016. [Электр. ресурс]. URL: <http://infometer.org/analitika/rozv-2016> (дата обращения: 08.04.2021).
8. *Керимов А.А.* Парламентская информационная открытость: уровни, институты и условия реализации // Изв. Урал. фед. ун-та. 2017. Т. 12. № 1 (161). С. 73–79.
9. *Коновенко П.Б.* Информационная открытость парламентов субъектов Российской Федерации: экспериментальный анализ // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 4. Ист. 2015. № 1 (31). С. 99–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.15688/jvolsu4.2015.1.10>.
10. *Кузьмин А.В.* Основы обеспечения открытости в деятельности органов государственной власти в РФ // Ученые зап. Тамб. отд. РосМУ. 2018. № 9. С. 188–197.
11. *Кынев А.В.* Качество региональных политических институтов: попытка измерения // Политическая наука. 2017. № 4. С. 259–283.
12. *Лекторова Ю.Ю.* Официальный сайт органа власти в системе государственной информационной политики // Информационное общество. 2016. № 3. С. 19–26.
13. Московская городская Дума сохраняет лидирующие позиции в рейтинге открытости парламентов российских регионов. [Электр. ресурс]. URL: <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti/moskovskaya-gorodskaya-duma-sohranyaet-lidiruyuschie-pozitsii-v-reytinge-otkryitosti-parlamentov-rossijskih-regionov> (дата обращения: 26.01.2022).
14. *Нисневич Ю.А.* Государство XXI века: тенденции и проблемы развития. М.: КНОРУС, 2012. 287 с.
15. *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.
16. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021: Стат. сб. / Росстат. М., 2021. 1112 с.
17. Россия возглавила международный рейтинг открытости парламентов. [Электр. ресурс]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-raportazh/12732945> (дата обращения: 21.12.2021).
18. *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.
19. Сравнительный анализ развития демократических институтов и уровня демократичности в регионах России (расчет рейтингов демократичности российских регионов). [Электр. ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/org/projects/118562043> (дата обращения: 25.10.2021).
20. *Страхов К.А., Пугачёв А.Н.* Парламент на ладони. Рейтинг открытости парламентов российских регионов. СПб.: Фонд развития городского самоуправления «1870», 2020. 36 с.
21. *Туровский Р.Ф.* Эффективность и демократичность региональных политических режимов в России // PolitBook. 2013. № 1. С. 8–39.
22. *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России // Труды Ин-та сист. анализа РАН. 2006. Т. 25. С. 139–147.
23. *Якимец В.Н., Леонова М.В.* Индекс оценки полноты и качества обратных связей информационных ресурсов государственной власти // Труды Ин-та сист. анализа РАН. 2008. Т. 34. С. 351–363.
24. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ. [Электр. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602 (дата обращения: 30.12.2021).
25. Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 г. № 98. [Электр. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41040 (дата обращения: 06.10.2021).
26. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 г. № 93-р. [Электр. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273 (дата обращения: 06.10.2021).
27. Об утверждении перечня государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов, которые осуществляют освещение деятельности парламентских партий: Приказ Роскомнадзора от 19.08.2009 № 409. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94638 (дата обращения: 06.10.2021).
28. *Beetham D.* Evaluating Parliament: A self-assessment toolkit for parliaments // Inter-Parliamentary Union, 2008. № 54. 32 p.

29. Declaration on Parliamentary Openness. 2012. [Электр. ресурс]. URL: <https://openingparliament.org/declaration/> (дата обращения: 19.05.2022).
30. The Member of Parliament Website Project. 2013. [Электр. ресурс]. URL: <https://www.samaracanada.com/research/political-leadership/mp-website-analysis/members-of-parliament-websites-infographic> (дата обращения: 19.05.2022).

Статья поступила в редакцию журнала 31 января 2022 г.

Об авторе:

Пугачёв Александр Николаевич – политолог, эксперт Фонда развития городского самоуправления «1870», г. Санкт-Петербург.

Для цитирования:

Пугачёв А.Н. Опыт исследования открытости института регионального парламентаризма в России // Региональные исследования. 2022. № 2. С. 90–105.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-2-8

**The experience of studying the openness
of regional parliamentarism institution in Russia**

A.N. Pugachev

City Self-governance Development Foundation «1870», Moscow, Russia

e-mail: aleks.puga4yov@yandex.ru

The article presents the author's approach to assessing the democracy of regional political regimes in Russia by analyzing the openness of legislative (representative) state authorities of the subjects of the Federation. A broad interpretation of the openness of the regional parliament is given, including the openness of decision-making process, legislative work, feedback from citizens, social accessibility of parliament, guarantees of equality of parliamentary parties on regional television, radio and the internal openness of parliament. The article presents the author's methodology for assessing the openness of regional parliaments, based on a comparison of their practices with the identified practices of openness of the Federal Assembly, the totality of which the author proposes to consider as reference for the current level of political development of the country. The results of the calculations of the level of openness are analyzed both in criteria and in spatial dimensions. A comparison of the rating of regions by this indicator in 2020 and 2021 indicates a gradual increase in the openness of regional parliaments. At the same time, the author comes to the conclusion that the results obtained do not allow us to speak about a high level of openness of regional legislatures, since most of them demonstrate average indicators. The leaders of openness were also identified, who received maximum points, but still lag behind the level of openness of the Federal Assembly. At the same time, they demonstrate maximum performance in the areas of political openness, which allows us to speak of them as parliaments open to their voters.

Keywords: regional parliament, parliamentarism, openness of government, information openness, political openness, transparency, accountability, publicity, political regional studies.

Received 31.01.2022