



УДК 328: 32.019.51 (470+571)

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**В.В. ОГНЕВА***Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ**e-mail: ognevavv@yandex.ru*

В статье актуализируется проблема информационной открытости регионального представительного органа власти. Речь идет о параметрах информационного взаимодействия с обществом: его содержании, формах, рейтинговых оценках. Рассматривается целесообразность практической реализации предложений об оптимизации деятельности пресс – службы регионального парламента.

Ключевые слова: региональный парламент, информационная открытость, интернет – коммуникация, пресс – служба, корпоративное информационное агентство.

В условиях административной реформы, когда идет поиск рациональной модели системы государственной власти и управления, ни одна из властных ветвей не в состоянии эффективно функционировать без постоянных контактов с обществом и его гражданами. В рамках коммуникации законодательные органы имеют возможность формировать многосторонний информационный поток, доводить до сведения населения о принятых нормативных актах, анализировать эффективность их реализации, осуществлять мониторинг общественного мнения.

На опыте деятельности органов государственной власти субъектов ЦФО можно сделать вывод о том, что в соответствии с федеральным законом от 9.02.2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления», региональными нормативно-правовыми актами в целом сформированы институциональные механизмы предоставления информации, регламентированы ее виды, а также проработаны процедуры обжалования действий государственных органов, отказавших в предоставлении информации<sup>1</sup>. В регионах, как правило, гласно проводятся заседания законодательных (представительных) легислатур, организуются пресс-конференции (брифинги) по обсуждаемой повестке дня. Принятые нормативные акты, за исключением содержащих сведения конфиденциального порядка, публикуются в печати. Многообразная информация о деятельности органов власти размещается на официальных порталах в сети Интернет.

Наличие качественного сайта, наполненного соответствующей достоверной информацией, поддерживаемого в актуальном состоянии, позволяет решить проблему доступа граждан к информационным ресурсам законодательных органов власти. По содержанию сайтов законодательных органов можно судить об уровне их открытости или закрытости, о возможностях доступа граждан к информации об их деятельности и в целом об их прозрачности.

Согласно данным Фонда Свободы Информации, рейтинг информационной открытости региональных парламентов в последние годы заметно растет<sup>2</sup>. Наиболее информационно открытыми признаны официальные сайты Самарской Губернской Думы, Законодательного Собрания Кировской области, Законодательного Собрания Вологодской области. В то же время средний коэффициент информационной открытости официальных сайтов законодательных органов власти в России в 2012 году составил 44,797%. На них, к сожалению, размещено менее половины информации, которая регламентируется переч-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 9.02. 2009 г. № 8–ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=116691>

<sup>2</sup> См.: Результаты мониторинга официальных сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2029>



нем правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с обеспечением доступа к официальной информации.

Наиболее информационно открытыми в Центральном федеральном округе являются официальные сайты Ярославской, Белгородской, Смоленской областных дум<sup>3</sup>.

Таблица

**Рейтинг информационной открытости законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ ЦФО**

Субъект РФ	Информационная открытость официального сайта законодательного органа власти субъекта РФ (%)
Российская Федерация	44,797
Центральный федеральный округ	42,425
Белгородская область	58,518
Брянская область	23,033
Владимирская область	33,897
Воронежская область	32,819
Ивановская область	45,752
Калужская область	33,196
Костромская область	29,981
Курская область	39,499
Липецкая область	37,343
Московская область	43,438
Орловская область	48,450
Рязанская область	21,559
Смоленская область	52,014
Тамбовская область	34,295
Тверская область	39,530
Тульская область	43,405
Ярославская область	71,413
г. Москва	75,521

Относительно контента информации, размещенной на официальных сайтах, тот же Институт свободы информации фиксирует, что на них дается достаточно полная информация о контактных данных органа власти; сведения о структуре и структурных подразделениях; сведения о полномочиях законодательного органа власти. Низкую степень размещения имеют категории информации, посвященные сведениям о депутатских (парламентских) слушаниях (тексты правовых актов, принятых по итогам депутатских (парламентских) слушаний; тексты докладов, представленных для обсуждения на депутатских (парламентских) слушаниях; сведения об итогах депутатских (парламентских) слушаний и сведения о деятельности представительного органа государственной власти субъекта РФ (протоколы заседаний; стенограммы/аудиозаписи/видеозаписи заседаний и др.).

Представленный анализ вполне позволяет сделать вывод о том, что значительная часть сведений, за исключением, разумеется, конфиденциальных, остается закрытой от общества. Характерно избирательное представление информации. Тем самым, степень прозрачности выборного органа власти продолжает оставаться низкой.

Нельзя не видеть, что названные проблемы отчасти связаны с законодательными пробелами. Например, в федеральном законе «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не предусматривается фиксированных сроков предоставления информации с момента ее появления, не определяется специальный орган, в чью компетенцию входило бы рассмотрение вопросов, связанных с отказом в получении информации. Эти изъяны воспроизводятся и в законодательстве субъектов РФ.

Стоит обратить внимание на недостаточную эффективность механизмов реализации действующего с 2010 года закона. В число таких механизмов, по мнению экспертов,

<sup>3</sup> См.: Результаты мониторинга официальных сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2029>



целесообразно включить расширение перечня представляемой информации, преодоление культуры секретности, введение четких процедур предоставления информации, разработку мер по инициативному распространению информации<sup>4</sup>. Разумеется, активное сетевое общение потребует профессионализации кадров, готовых его обеспечивать на постоянной основе, а также соответствующей материальной и технической поддержки.

Как представляется, назрела потребность по-настоящему в эффективном функционировании пресс-служб и служб публичных релейных законодательных собраний, которым принадлежит немаловажная роль в коммуникативном интернет-общении с гражданами. Следует отметить, что имеющаяся практика демонстрирует несомненное усиление результативности работы пресс-служб в случае подключения к работе с прессой собственных Интернет-ресурсов так же, как параллельное использование сторонних Интернет-СМИ и Интернет-ресурсов в сочетании с возможностями традиционных масс-медиа.

Так, результаты мониторинга Интернет-СМИ показывают, что количество Интернет-источников, обращающих свое внимание на деятельность Орловского областного Совета народных депутатов множится в геометрической прогрессии: если в 2008 году на сайтах электронных средств массовой информации увидели свет лишь 65 материалов о деятельности Орловского областного Совета народных депутатов, то за шесть месяцев 2012 года – 2132, то есть в 33 раза больше<sup>5</sup>. Положительная динамика вполне очевидна.

Опросы общественного мнения свидетельствуют, что активными пользователями Интернета в настоящий период являются 45% орловчан. Если добавить сюда членов их семей, не входящих в состав активных пользователей, но так или иначе вовлекаемых в процесс обсуждения Интернет-новостей и информационных событий, то получится уже 60-65% горожан, для которых Интернет – это важный, признанный ввиду своей доступности источник информации.

Учитывая стремительное развитие Интернет-технологий, их постоянно снижающуюся стоимость и увеличивающуюся доступность, а также развитие лур-сервисов, позволяющих выходить в Интернет (в том числе, для просмотра новостей) с помощью недорогих мобильных телефонов, данная категория аудитории будет расти в геометрической прогрессии.

Преимущества Интернета как информационно-коммуникативной среды для служб по связям с общественностью органов власти, в том числе представительных, неопровержимы, во-первых, потому, что выпуск собственной газеты стоит немалых денег, телепрограммы – еще дороже. Онлайн-акции и распространение информации через всемирную сеть пока не стоят почти ничего. Во-вторых, по данным многочисленных исследований, до двух третей опрошенных активных пользователей Интернета доверяют сетевой информации. В-третьих, таргетированность и возможность дифференциации целевой аудитории позволяет выстроить информационное сообщение или пресс-релиз с учетом избранной целевой аудитории. В-четвертых, высочайший уровень интерактивности, с чем не могут сравниться, к примеру «прямые включения» или «звонки в студию» на телевидении и радио не могут сравниться с мгновенной реакцией пользователей Интернета на разнообразных форумах и конференциях. При размещении информации в Интернете создается прямой коммуникационный канал с целевой аудиторией. Интернет – это практически всегда диалог. В-пятых, налицо оперативность распространения информации: от момента передачи материала в газету до ее выхода в свет проходит день или более, а на телевидении и радио – несколько часов. В Интернет-СМИ промежуток от получения из пресс-службы материала по электронной почте до его выхода в «свет» на той или иной ленте новостей составляет несколько минут. Большое значение имеет и возможность измерить результаты проведенной информационной акции. В некоторых случаях для этого не нужны диагностические исследования и социологические опросы, практически всегда необходимые для

<sup>4</sup> См., в частности: Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М., 2012. С. 232-250.

<sup>5</sup> Материалы текущего архива пресс-службы Орловского областного Совета народных депутатов. Орел, 2012.



оффлайновых СМИ. В Интернете порой достаточно замерить уровень посещения ресурса и даже конкретного информационного сообщения.

Размещение информационных материалов в Интернете позволяет пресс-службе, выпускающей небольшие пресс-релизы, сразу же ориентировать их в информационном поле за счет использования специфических особенностей Сети. К примеру, относительно короткое сообщение о принятии законопроекта может быть дополнено гиперссылками на его текст, опубликованный на официальном сервере парламента, а также на вышедшие ранее публикации об имевших место его обсуждениях в комитетах и комиссиях, проблемные статьи, прозвучавшие комментарии депутатов, нормы о вступлении в силу, вплоть до фото- и видеоматериалов о принятии закона, словом, некий «бэкграунд». Это дает возможность «малыми силами» создать мощный информационный фон, который упростит работу с пресс-релизом журналистам традиционных СМИ и будет в дальнейшем привлекать их внимание к новым сетевым пресс-релизам пресс-службы.

Как уже отмечалось, главная особенность распространения информационных материалов в Интернет-СМИ - оперативность их дальнейшего выпуска. Поэтому по мере развития Интернет-СМИ пресс-службам становится все более выгодно использовать их в качестве основного механизма распространения своей информации: СМИ традиционные уже привыкли «снимать» новости с Интернет-серверов, так что порой их дублирование через специальную рассылку пресс-службы уже не всегда необходимо.

Следует иметь в виду, что пресс-службе законодательного собрания приходится в своей работе учитывать ряд особенностей, связанных со статусом парламента. Дело в том, что, в отличие от исполнительной власти, которая персонифицирована на главном руководителе (будь то мэр, губернатор, глава администрации), властные функции законодательного собрания достаточно размыты. Основная функция законодательного собрания, как известно, - это принятие законодательных актов, которые в процессе разработки имеют конкретных авторов, но после того, как законопроект превращается в закон, он обезличивается, его автором становится весь парламента.

Таким образом, каждый депутат является «нюсмейкером» в сфере своих политических интересов. В зависимости от стремления того или иного депутата выступать в роли нюсмейкера он может включить в число своих помощников (штатных либо внештатных) собственного пресс-секретаря, который может работать в тесном контакте с пресс-службой, либо включить в функциональные обязанности одного из помощников координацию взаимодействия с пресс-службой. В этом случае численность пресс-службы фактически увеличивается кратно количеству подобных «внештатных сотрудников», а количество информационных поводов увеличивается в геометрической прогрессии.

В условиях, когда работа законодательного собрания представляет собой непрерывный ряд информационных поводов, имеет, видимо, смысл построить работу одного из подразделений пресс-службы (либо всей пресс-службы, в зависимости от ее штатной численности) как корпоративного информационного агентства.

Смысл этой работы заключается в том, что сотрудники данного агентства, обладая квалификацией профессиональных журналистов, осуществляют PR-поддержку всех значимых мероприятий, проходящих в законодательном собрании. С каждого такого мероприятия пишется как минимум один журналистский материал, который немедленно выставляется на информационном портале законодательного собрания и рассылается по электронной почте и факсу в широкий круг СМИ, которые, по данным мониторинга, интересуются тематикой деятельности законодательного собрания.

При постоянном использовании этой технологии многие СМИ в хорошем смысле «привыкают» к тому, что достаточно полная информация, обработанная в стиле информационного агентства, «самотеком» поступает из законодательного собрания и, таким образом, нет необходимости постоянного присутствия там аккредитованного корреспондента: его можно задействовать на иных мероприятиях.

Следует признать, что социокоммуникативная компетентность регионального парламента в особенности востребована в условиях возрастания правовой культуры граждан, повышенных социальных ожиданий от действующей власти. Поэтому сокращение дистанции коммуникативных барьеров между депутатами и избирателями способно купиро-



вать негативные практики, существенно укрепить авторитет института народного представительства.

## **INFORMATION OPENNESS OF REGIONAL PARLIAMENT AS THE FACTOR OF EFFICIENCY OF LEGISLATURE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**V.V. OGNEVA**

*Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public  
Administration*

*e-mail: [ognevavv@yandex.ru](mailto:ognevavv@yandex.ru)*

The informational openness problem of a regional representative body is actualized in the article. It is a question of informational exchange with society parameters: its contents, forms, rating estimates. Practical implementation expediency of offers on a regional parliament press-services optimization activity is considered there.

Keywords: regional parliament, informational openness, the Internet-communication, a press-service, corporate news agency.