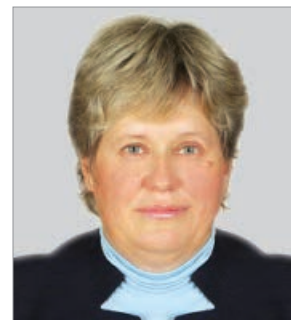


Сравнительное конституционное и муниципальное право

Внедрение информационных технологий в парламентскую деятельность

Аннотация. Парламенты в силу присущего им консерватизма не являются лидерами в сфере внедрения информационных технологий. Но сегодня это становится настоящей необходимостью. Информационные технологии создают новые возможности для коммуникации членов парламента между собой и с другими органами государственной власти, обеспечивают ускорение законодательного процесса, повышение эффективности парламентского контроля. Большинство парламентов осознает необходимость адаптации парламентской деятельности к условиям цифровизации. Сегодня все парламенты имеют сайты; многие начинают внедрять интерактивное общение с гражданами, создавая для этого специальные чаты и электронные платформы; некоторые используют в своей работе возможности искусственного интеллекта. Внедрение информационных технологий осуществляется неравномерно, в частности, латиноамериканские государства продвинулись гораздо дальше своих европейских коллег в отношении транспарентности представительных учреждений и открытости законодателей.
Ключевые слова: парламенты, демократия, информационные технологии, сайты, транспарентность, наилучшая практика, искусственный интеллект.



**Татьяна Андреевна
ВАСИЛЬЕВА,**

главный научный сотрудник
сектора прав человека
Института государства
и права

Российской академии наук,
доктор юридических наук,
доцент

tan-vas@mail.ru

119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.97.9.093-101

TATIANA A. VASILIEVA,

Chief Research Fellow, Human Rights Department, Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences, Dr. Sci. (Law), Associate Professor
tan-vas@mail.ru

10, ul. Znamenka, Moscow, Russia, 119019

Implementation of Information Technology in Parliamentary Activities

Abstract. Parliaments, because of their inherent conservatism, are not leaders in implementing information technology. But today it is becoming an urgent necessity. Information technology creates new opportunities for parliamentarians to communicate with each other and with other public authorities,

© Т. А. Васильева, 2022

accelerate the legislative process, and increase the effectiveness of parliamentary control. Most parliaments are aware of the need to adapt parliamentary activity to the conditions of digitalization. Today all parliaments have websites; many of them are beginning to introduce interactive communication with citizens, creating special chat rooms and electronic platforms for this purpose; some of them use artificial intelligence in their work. The take-up of information technology is uneven, with Latin American states going much further than their European counterparts on transparency of representative institutions and openness of legislators.

Keywords: *parliaments, democracy, information technology, websites, transparency, best practices, artificial intelligence.*

Традиционно парламенты не рассматриваются в качестве лидеров в области применения информационных технологий. По мнению специалистов, они серьезно запаздывают с внедрением новых технологий и применяют их достаточно хаотично и неохотно¹. Являясь институциональным выражением демократии, представительные учреждения опираются на традиции и очень инертны в отношении любых изменений: их институциональные характеристики, организационная структура и правила процедуры сохраняют стабильность в течение длительного времени².

Вместе с тем информационные технологии открывают новые возможности в области коммуникации между членами парламента и с другими органами государственной власти; способствуют ускорению законодательного процесса, более эффективному и детальному парламентскому контролю³. Сайты представительных учреждений⁴ позволяют распространить информацию о деятельности парламентов для широкого круга лиц без предварительной фильтрации и цензуры при

¹ Во Франции наиболее распространенные аргументы против цифровизации следующие: она ослабит «церемониальные» аспекты принятия решений, создаст угрозу символическим обязанностям членов парламента и их политическому весу по отношению к другим ветвям власти. См. об этом: *Forteza P.* Digital parliaments: Adapting democratic institutions to 21st century realities. P. 2 // Medium. July 1, 2020. URL: <https://medium.com/participo/digital-parliaments-adapting-democratic-institutions-to-21st-century-realities-99214d352063> (дата обращения: 19.05.2022).

² *Fitsilis F., Koryzis D., Svolopoulos V., Spiliotopoulos D.* Implementing Digital Parliament Innovative Concepts for Citizens and Policy Makers // HCI in Business, Government and Organizations. Interacting with Information Systems. 4th International Conference, HCIBGO 2017, Held as Part of HCI International 2017. Vancouver, BC, Canada. July 9—14, 2017. Proceedings, Part I / F. F.-H. Nah and C. H. Tan (eds.). Cham, 2017. P. 154—170.

³ См.: *Leston-Bandeira C.* The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework // *Parliamentary Affairs*. 2007. Vol. 60. No. 4. P. 657, 666.

⁴ На старой версии сайта Международного парламентского союза есть директория, посвященная сайтам национальных парламентов, позволяющая выходить на любой из них. См.: *Web Sites of National Parliaments*. Inter-Parliamentary Union. URL: <http://archive.ipu.org/english/Parlweb.htm> (дата обращения: 02.06.2022).

относительно незначительных финансовых затратах, выйти на новую аудиторию, в том числе — на молодежь, традиционно считающуюся политически пассивной⁵.

В литературе отмечается, что развитие IT-технологий способствовало формированию конституционного обычая, предписывающего органам государственной власти иметь сайт и присутствовать online, т.е. использовать информационные технологии в соответствии с конституционными принципами и с учетом той роли, которую учредительный акт отводит соответствующему органу⁶.

На практике можно отметить различные подходы к структуре и контенту парламентских сайтов. Проведенное в 2008 г. пилотное исследование сайтов европейских стран⁷ показало, что основное внимание они уделяли законодательным, в меньшей степени — контрольным полномочиям парламентов. На этих сайтах слабо отражалась информация о деятельности отдельных депутатов, партий и партийных групп, т.е. о тех, кто осуществлял соответствующую деятельность⁸. Парламенты данных стран уделяли основное внимание предоставлению информации, а не коммуникации с избирателями и институтами гражданского общества.

В свою очередь, парламенты латиноамериканских государств занимались разработкой инструментария, обеспечивающего обратную связь с гражданами и институтами гражданского общества. Сравнительный анализ сайтов парламентов Великобритании и Бразилии, проведенный в 2013 г., показал, что у них сходные показатели, касающиеся размещения информации о парламенте и его деятельности, но представительный орган Великобритании существенно уступает бразильскому парламенту по показателям, отражающим взаимодействие законодателей с общественностью.

Продвижение соответствующих инструментов требует не только размещения информации, но и ее сопровождения, ответной реакции на предложения и мнения граждан. Неслучайно количество сотрудников, занимающихся продвижением и обслуживанием сайта бразильского парламента, было существенно выше, чем в Великобритании⁹.

Развитие связей с избирателями и расширение транспарентности в деятельности представительных учреждений — тенденция, характерная для многих

⁵ См.: *Setälä M., Grönlund K.* Parliamentary websites ; Theoretical and comparative perspectives // *Information Polity.* 2006. Vol. 11. No. 2. P. 153, 160.

⁶ См.: *Carnevale P., Chinni D.* To be or not to be (online)? Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali // *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo — Diritto costituzionale in trasformazione.* Vol. 1 : *Costituzionalismo, Retie intelligenza artificiale.* Genova, 2020. P. 296—297.

⁷ В пилотном исследовании анализировался контент сайтов парламентов Австрии, Бельгии, Великобритании, Чехии, Франции, Германии, Ирландии, Польши, Словакии, Испании, Швейцарии, ЕС, а также трех регионов Соединенного Королевства — Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса.

⁸ См.: *Leston-Bandeira C.* Parliamentary Functions Portrayed on European Parliaments' Websites // *Revista de Sociologia e Política.* 2009. Vol. 17. No. 34. P. 13, 19—20.

⁹ См.: *Brum Bernandes C., Leston Bandeira C.* Information vs Engagement in parliamentary websites — a case study of Brazil and the UK // *Revista de Sociologia e Política.* 2016. Vol. 24. No. 59. P. 94—97.



латиноамериканских парламентов, осуществлявших переход к демократическому правлению. По мнению экспертов, для успешного взаимодействия демократии и информационных технологий необходимо, чтобы обмен информацией не прерывался, обсуждение поддерживалось в режиме реального времени и не существовало иерархии или контроля в отношении участников обсуждения¹⁰.

Международный парламентский союз признает, что представительный орган Бразилии входит в число лидеров по уровню цифровой зрелости¹¹. Сайт Палаты депутатов, созданный в 1996 г., с самого начала своей работы предусматривал каналы коммуникации с гражданами в виде чатов¹². С 2008 г. палата развивает электронную платформу для участия граждан в законодательном процессе — портал *e-Democracia*. Возникнув как пилотный проект, он функционирует сегодня на постоянной основе.

Портал разделен на три подраздела: тематические виртуальные сообщества; «свободное пространство», место для открытой дискуссии по любым вопросам, представляющим интерес для Палаты депутатов, не освещавшимся ранее; *Wikilegis* — инструмент для разработки законопроектов совместно с гражданами. В каждом из виртуальных сообществ можно принимать участие в online-форумах и чатах с депутатами; посещать в режиме реального времени слушания в комитетах, задавать вопросы и формулировать предложения; участвовать в опросах и анкетировании. Первоначально было создано два виртуальных пространства — о статусе молодежи и о политике в отношении изменения климата, затем их число возросло до 17.

Следует отметить, что в бразильской Палате депутатов была создана также первая лаборатория хакинга (*Lab Hacker*) — внутреннее подразделение, осуществляющее разработку стратегии развития и совершенствования портала *e-Democracia*, новых инструментов для расширения участия граждан и повышения открытости законодательного процесса на основе взаимодействия хакеров и разработчиков программ¹³.

В рамках лаборатории был разработан ряд проектов: парламентская риторика — осуществление быстрого доступа к информации об объеме, типе и частоте выступлений законодателей; карта участия — организация и выработка позиции участников дискуссионных форумов о приоритетности вынесения тех или иных предложений на рассмотрение парламента; палата «для меня» — разработка предложений и рекомендаций в отношении доступа к сайту и странице *e-Democracia* с учетом индивидуальных предпочтений; взгляд на парламентские поправки — представление парламентских поправок к закону о бюджете с

¹⁰ Moreno E. A., Traverso D. B. E-participation in Chilean Senate: deliberative online applications? // *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 2009. No. 51. Septiembre — Diciembre. P. 187.

¹¹ См.: Brazil: a digitally mature parliament // Inter-Parliamentary Union. URL: <https://www.ipu.org/news/case-studies/2022-06/brazil-digitally-mature-parliament> (дата обращения: 06.06.2022).

¹² Mitozo I. B. Institutional Dynamics and the Development of E-Participation Tools in Brazil and the UK // *E-legis*. 2021. Vol. 14. No. 36. P. 16.

¹³ См.: Simon J., Dass T., Boelman V., Mulgan G. Digital Democracy. The tools transforming political engagement. February 2017. P. 19—20 // Nesta. URL: https://media.nesta.org.uk/documents/digital_democracy.pdf (дата обращения: 20.05.2022).

географической привязкой (в Бразилии исполнение бюджета относится к компетенции органов исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней) и осуществление надзора членов парламента и граждан над расходованием публичных финансов¹⁴.

В Сенате Чили в 2004 г. были начаты несколько проектов, связанных с информационными технологиями.

Первый из них — «Чат с сенатором» (*Chat de Senadores*) предусматривал проведение бесед с гражданами. На сайте палаты за неделю сообщалось, с кем из сенаторов и по каким вопросам состоится виртуальная встреча. За время действия проекта с сентября 2004 г. по май 2005 г. состоялось 14 встреч с сенаторами. Их продолжительность составляла от 31 минуты до одного часа 11 минут; количество участников варьировалось от 6 до 73 человек. В ходе встреч сенаторам было задано от 20 до 74 вопросов, на которые было получено от 50 до 130 ответов.

В литературе соответствующие проекты критиковали за то, что сами сенаторы определяли темы и вопросы для виртуальных встреч, а граждане хотели поговорить с сенатором на свою тему и не интересовались общей дискуссией.

Второй проект — «Виртуальный сенатор» (*Senador Virtual*) — мобильное приложение, позволяющее гражданам голосовать в отношении законопроектов, которые будут обсуждаться в палате, и направлять свои предложения в комиссии. Мнение граждан не является обязывающим для сенаторов, но их уведомляют о результатах состоявшегося обсуждения. За период со второй половины 2003 г. по январь 2007 г. было обсуждено 97 законопроектов, и только однажды участники обсуждения отклонили законопроект о криминализации незаконных азартных игр. Проект «Виртуальный сенатор» критиковали за отсутствие обратной связи, невозможность обсудить законопроекты с членами парламента¹⁵. Однако он продолжает действовать, и в 2017 г. было зарегистрировано 129 442 его участника¹⁶.

В Перу с 2003 г. на портале Конгресса действуют виртуальные законодательные форумы, на которых граждане и организации гражданского общества могут высказывать свои мнения и предложения о законопроектах, которые выносятся на обсуждение постоянных комитетов. С 2012 г. в данном разделе публикуются все законопроекты, которые рассматривает парламент. Предложения граждан включаются в рабочие материалы об обсуждении законопроекта, используются при подготовке докладов комитетов. Согласно Регламенту Конгресса в докладах должно отражаться мнение организаций гражданского общества о законопроектах (ст. 70)¹⁷.

С 20 мая по 12 сентября 2019 г. в Аргентине действовал проект «Здравствуй, Конгресс!» (*Hola Congreso!*). 400 волонтеров, в том числе студенты, работали с

¹⁴ Good Practices on Transparency and Citizen Participation in the Legislatures of the Americas. Ottawa, 2017. P. 13—14.

¹⁵ Moreno E. A. Traverso D. B. Op. cit. P. 197, 198, 202, 210.

¹⁶ См.: Good Practices on Transparency and Citizen Participation in the Legislatures of the Americas. P. 38.

¹⁷ Good Practices on Transparency and Citizen Participation in the Legislatures of the Americas. P. 53—54.



депутатами и сенаторами с целью продвижения наилучшей практики в области транспарентности парламентской деятельности. С помощью волонтеров членам парламента предлагалось публиковать на сайте контактную информацию, включая аккаунты в социальных сетях, CV, сведения о помощниках, доклады, заявления, календарь встреч. Как показал проект, законодатели проявили заинтересованность в ознакомлении с теми инструментами, которые они могут использовать в своей деятельности для выполнения требования открытости законодателя¹⁸.

В последние годы и в других странах предпринимались определенные меры по модернизации деятельности парламента, при этом основные усилия были направлены на развитие связей с избирателями и расширение транспарентности в деятельности представительных учреждений. Так, в Великобритании в 2015 г. Комиссия по цифровой демократии при спикере Палаты общин представила отчет, определяющий основные ориентиры для преобразования в открытый парламента. Они, в частности, предусматривали:

- создать к 2020 г. условия для того, чтобы все понимали, чем занимается палата, в том числе сделать парламентский язык и общение более доступными, активнее использовать инфографику и визуальные данные, тем самым обеспечив альтернативные методы доступа к контенту и расширение транспарентности;
- полностью осуществить к 2020 г. преобразование парламента в интерактивный и цифровой. Предполагалось размещать больше информации online в режиме реального времени, экспериментировать, предоставляя общественности возможность задавать вопросы министрам, участвовать посредством цифровых инструментов в законодательном процессе на всех его стадиях. Было признано необходимым использовать социальные медиа- и online-объявления для адресного привлечения новой аудитории, включая молодежь, а также инструменты, позволяющие расширять объем и качество взаимодействия членов парламента с их избирательными округами;
- создать после переизбрания палаты в 2015 г. форум для участия граждан в обсуждении полномочий палаты — открытую или киберпалату, которая даст общественности возможность высказываться в ходе обсуждений, станет полезным ресурсом для членов парламента и позволит повысить качество обсуждения;
- обеспечить к 2020 г. возможность online-голосования для избирателей;
- выложить к 2015 г. в открытый доступ в удобном для скачивания формате стенограммы парламентских дебатов, всю опубликованную информацию и все трансляции, подготовленные самим парламентом, включая аудиовизуальные съемки заседаний палаты и комитетов¹⁹.

¹⁸ См.: Building parliamentarian's commitment to transparency in Argentina // Inter-Parliamentary Union. Innovation tracker. 2019. 30 September. Is. 3. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/building-parliamentarians-commitment-transparency-in-argentina> (дата обращения: 04.06.2022).

¹⁹ См.: Digital Democracy Commission. Open Up! Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy. House of Commons, January 2015 // URL: <https://www.digitaldemocracy.parliament.uk/documents/Open-Up-Digital-Democracy-Report.pdf>.

Расширялась и сфера применения искусственного интеллекта²⁰ и облачной информатики. Так, Палата представителей Нидерландов внедрила систему *Speech2Write*, которая предоставляет Управлению парламентской отчетности возможность преобразовывать голос в текст и автоматически редактировать письменные отчеты о заседаниях²¹.

В Палате представителей США технологии искусственного интеллекта применяются для автоматизации процесса выявления различий между законопроектами, поправками и действующими законами. Данный инструмент способен интерпретировать ссылки в законопроектах, извлекать соответствующие положения и выполнять инструкции по внесению поправок.

В парламенте Южной Африки изучают возможности использования чат-бота, основанного на технологии разговорного интерфейса и обработке естественного языка, для помощи депутатам в получении информации о статусе законопроекта или резолюции или вопроса, о стадии осуществления контроля, а также о содержании конкретного правила палаты²².

В Австрии с 2017 г. система искусственного интеллекта помогает обеспечивать членов парламента достоверной информацией. Медиамонитор *EULE* осуществляет поиск, фильтрацию и анализ информации социальных медиа, новостей и докладов экспертов по заданной проблематике²³.

В Сенате Бразилии искусственный интеллект используется для улучшения качества законопроектов посредством осуществления комплексного тематического поиска, автоматического перевода иностранных законов на португальский язык, анализа отношения граждан к законопроекту или закону на основе большого числа комментариев. Система также умеет готовить «умные» аннотации законов, поддерживать распознавание голосов, управлять взаимоотношениями представителей палаты и граждан при помощи интеллектуальных ботов²⁴.

²⁰ Технологии искусственного интеллекта, использующиеся для получения и обработки информации широкого спектра, позволяют распознавать голоса и лица, классифицировать тексты, применять разговорные или интерактивные боты, распознавать образцы, осуществлять обработку естественного языка, машинное обучение.

²¹ В эстонском парламенте с осени 2020 г. также применяется система искусственного интеллекта *HANS*, основанная на технологических разработках Таллиннского технологического университета и созданная эстонской IT-компанией *Finestmedia*. Система, осуществляющая распознавание речи и выступающих, используется для подготовки стенограмм пленарных заседаний. См.: Estonian parliament uses speech recognition technology to create verbatim records // e-Estonia. 24 September 2020. URL: <https://e-estonia.com/estonian-parliament-uses-speech-recognition-technology-to-create-verbatim-records/> (дата обращения: 17.05.2020).

²² См.: Artificial Intelligence: Innovation in Parliament // Innovation tracker. 2020. Is. 4. Inter-Parliamentary Union. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/artificial-intelligence-innovation-in-parliaments> (дата обращения: 12.05.2022).

²³ См.: Austria uses AI to keep MPs informed // Innovation tracker. 2019. Is. 1. Inter-Parliamentary Union. URL: <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/austria-uses-ai-keep-mps-informed> (дата обращения: 12.05.2022).

²⁴ Conference Report. 13 December 2018. World e-Parliament Conference 2018. Parliaments, technology and innovation. 3—5 December 2018. Geneva, Switzerland. P. 1, 7 // Inter-



Руководство Межпарламентского союза понимает инновации как применение новой практики, продуктов или услуг, изменяющих один или несколько аспектов функционирования парламента или его культуру²⁵. Во многих парламентах начинают осознать, что создание цифрового парламента означает всего лишь перевод процесса работы представительного учреждения и соответствующих процедур в современную эпоху, с тем чтобы эффективно взаимодействовать с миром, находящимся за стенами парламента²⁶.

По мнению депутата Национального собрания Франции П. Фортеза, ключевой вопрос состоит в адаптации институтов власти к потребностям XXI в., в первую очередь — к цифровой революции, наиболее серьезной трансформации нашего общества²⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Brum Bernandes C., Leston Bandeira C.* Information vs Engagement in in parliamentary websites — a case study of Brazil and the UK // *Revista de Sociologia e Política*. — 2016. — Vol. 24. — No. 59. — P. 91—107.
2. *Carnevale P., Chinni D.* To be or not to be (online)? Qualche considerazione sul rapporto fra web e organi costituzionali // *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo — Diritto costituzionale in trasformazione*. — Vol. 1. *Costituzionalismo, Reti e intelligenza artificiale*. — Genova : Consulta Online, 2020. — P. 279—300.
3. *Fitsilis F., Koryzis D., Svolopoulos V., Spiliotopoulos D.* Implementing Digital Parliament Innovative Concepts for Citizens and Policy Makers // *HCI in Business, Government and Organizations. Interacting with Information Systems. 4th International Conference, HCIBGO 2017, Held as Part of HCI International 2017. Vancouver, BC, Canada. July 9—14, 2017. Proceedings, Part I* / F. F.-H. Nah and C. H. Tan (eds.). — Cham : Springer, 2017. — P. 154—170.
4. *Forteza P.* Digital parliaments: Adapting democratic institutions to 21st century realities // Medium. URL: <https://medium.com/participo/digital-parliaments-adapting-democratic-institutions-to-21st-century-realities-99214d352063> (дата обращения: 19.05.2022).
5. *Good Practices on Transparency and Citizen Participation in the Legislatures of the Americas*. — Ottawa : Parl Americas, 2017. — 68 p.
6. *Leston-Bandeira C.* The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework // *Parliamentary Affairs*. — 2007. — Vol. 60. — No. 4. — P. 655—674.

Parliamentary Union. URL: <https://www.ipu.org/event/world-e-parliament-conference-2018> (дата обращения: 20.05.2022).

²⁵ Conference Report. 13 December 2018. World e-Parliament Conference 2018. Parliaments, technology and innovation. P. 2.

²⁶ A Digital Parliament: Enabling Democracy // Eolas. March 2022. URL: <https://www.eolasmagazine.ie/a-digital-parliament-enabling-democracy/> (дата обращения: 19.06.2022).

²⁷ *Forteza P.* Digital parliaments: Adapting democratic institutions to 21st century realities. P. 4.

7. *Leston-Bandeira C.* Parliamentary Functions Portrayed on European Parliaments' Websites // *Revista de Sociologia e Politica*. — 2009. — Vol. 17. — No. 34. — P. 13—27.
8. *Mitozo I. B.* Institutional Dynamics and the Development of e-Participation Tools in Brazil and the UK // *E-legis*. — 2021. — Vol. 14. — No. 36. — P. 12—31.
9. *Moreno E. A., Traverso D. B.* E-participation in Chilean Senate: deliberative online applications? // *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. — 2009. — No. 51. — Septiembre — Diciembre. — P. 186—211.
10. *Setälä M., Grönlund K.* Parliamentary websites: theoretical and comparative perspectives // *Information Polity*. — 2006. — Vol. 11. — No. 2. — P. 149—162.
11. *Simon J., Dass T., Boelman V., Mulgan G.* Digital Democracy. The tools transforming political engagement. February 2017 // Nesta. URL: https://media.nesta.org.uk/documents/digital_democracy.pdf (дата обращения: 20.05.2022).

