

## ПАНДЕМИЯ COVID-19 КАК КАТАЛИЗАТОР ВИРТУАЛИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2022 г. Т. А. Васильева

*Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва*

*E-mail: tan-vas@mail.ru*

Поступила 20.01.2022 г.

**Аннотация.** В последние годы представительные органы предпринимали определенные меры по развитию информационных технологий, однако виртуализация парламентской деятельности не рассматривалась в качестве приоритетной задачи. Именно пандемия COVID-19 способствовала внедрению дистанционного и гибридного режимов работы в парламентскую практику. В статье рассматривается, какие меры потребовалось предпринять для адаптации парламентской инфраструктуры и процедур, и какие перспективы существуют для использования этих режимов в парламентской деятельности.

**Ключевые слова:** парламент, парламентские процедуры, дистанционный и смешанный режимы, пандемия COVID-19.

**Цитирование:** Васильева Т.А. Пандемия COVID-19 как катализатор виртуализации парламентской деятельности // Государство и право. 2022. № 5. С. 124–131.

DOI: 10.31857/S102694520019767-4

## COVID-19 PANDEMIC AS A CATALYST FOR THE VIRTUALIZATION OF PARLIAMENTARY ACTIVITY

© 2022 T. A. Vasilieva

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

*E-mail: tan-vas@mail.ru*

Received 20.01.2022

**Abstract.** In recent years, representative bodies have taken some measures to adopt IT solutions, but the virtualization of parliamentary activities was not considered a priority. It was the COVID-19 pandemic that contributed to the incorporation of remote and hybrid modes of operation in parliamentary practice. The article examines what measures had to be taken to adapt the parliamentary infrastructure and procedure and what are the prospects for the use of these modes in parliamentary activities.

**Key words:** parliament, parliamentary procedures, remote and mixed regimes, COVID-19 pandemic.

**For citation:** Vasilieva, T.A. (2022). Covid-19 pandemic as a catalyst for the virtualization of parliamentary activity // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 5, pp. 124–131.

**Введение.** COVID-19 рассматривается в литературе как «ползучий» кризис, обусловленный новыми комплексными вызовами<sup>1</sup>, стресс-тест для демократической системы правления<sup>2</sup>. По мере своего распространения он стал играть роль своеобразного диагностического средства по выявлению проблем в функционировании политических и правовых институтов<sup>3</sup>. При этом пандемия позволила исследовать меры реагирования, предпринятые государствами.

В силу многочисленности депутатского корпуса и аппарата, необходимости поддерживать постоянные контакты с избирателями и институтами гражданского общества парламенты государств в наибольшей степени ощутили влияние пандемии, существенно ослабившей все их полномочия. Несмотря на это, большинство представительных учреждений продолжили свою работу в условиях чрезвычайной ситуации. Как показало исследование деятельности высших представительных органов в 159 государствах, проведенное израильскими и французскими учеными в марте–апреле 2020 г., решения о приостановлении или ограничении деятельности парламентов в ряде стран (Гамбия, Замбия, Лесото, Сербия) были обусловлены политическими причинами, а не уровнем заболеваемости. А ключевым фактором для продолжения работы парламентов в условиях распространения коронавируса стало использование новых технологий<sup>4</sup>.

Традиционно парламенты не рассматриваются в качестве лидеров в области применения информационных технологий, хотя в последние годы они предпринимали определенные меры по модернизации своей деятельности. Основные усилия были направлены на развитие связей с избирателями и расширение транспарентности в деятельности представительных учреждений. Так, Палата депутатов Бразилии с 2008 г. развивала электронную платформу для участия граждан в законодательном процессе – портал *e-Democracia*. К 2018 г. все парламенты имели официальные сайты, и улучшения в их деятельности касались преимущественно распространения информации

и представления в более доступном формате электронных документов<sup>5</sup>.

Именно пандемия сделала ИТ-технологии более видимыми в деятельности парламентов<sup>6</sup>, открыла окно возможностей для процесса информационного обновления парламентов, которые до последнего времени были привержены процедурному традиционализму<sup>7</sup>. К концу 2020 г. 65% парламентов проводили заседания своих комитетов и 33% – пленарные заседания в удаленном режиме; 10% представительных учреждений использовали в своей деятельности технологии, основанные на искусственном интеллекте, 6% – новые технологии в сфере разработки законопроектов<sup>8</sup>. Таким образом, в условиях чрезвычайной ситуации под влиянием внешних факторов представительные учреждения стали достаточно оперативно внедрять в свою деятельность те режимы работы, которые ранее применять не планировали или планировали применять в отдаленной перспективе.

В изменившихся условиях потребовалось осуществить определенные меры технологического характера, чтобы адаптировать парламентскую инфраструктуру и процедуры к значительным объемам работы в дистанционном режиме, повысить грамотность депутатов и сотрудников аппарата в области цифровых технологий, «вписать» дистанционный и гибридный режимы в действующее правовое регулирование.

**Технологические и организационные проблемы, связанные с виртуализацией парламентской деятельности.** К началу пандемии число представительных учреждений, способных осуществлять парламентскую деятельность в дистанционном режиме, было относительно невелико. Большинство парламентов стали использовать платформы, применяемые в частном секторе (*Zoom, Teams, WebEX, Jitsi*), которые в должной мере не обеспечивали безопасность и транспарентность парламентских процедур, гарантии прав депутатов.

<sup>5</sup> См.: World e-Parliament Report 2018. Geneva, 2018. P. 21, 23, 36.

<sup>6</sup> См.: White H. How Could a Virtual Parliament Work? P. 1, 2 // Institute for Government Insight. 2020, April. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/virtual-parliament.pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>7</sup> Mencarelli A. Parliaments Facing the Virtual Challenge: A Conceptual Approach for New Models of Representation. P. 2 // Parliamentary Affairs. Published 1 October 2021. URL: <https://academic.oup.com/pa/advance-article/doi/10.1093/pa/gsab052/6379053> (дата обращения: 14.01.2022).

<sup>8</sup> Шестой доклад Межпарламентского союза об электронном парламенте базируется на информации, полученной от 116 палат парламентов из 91 страны и фокус-группы из 49 членов парламентов (см.: World e-Parliament Report 2020. Geneva, 2021. P. 5, 6, 16).

<sup>1</sup> См.: Boin A., Lodge M., Luesink M. Learning from the COVID-19 Crisis: An Initial Analysis of National Responses // Policy Design and Practice. 2020. Vol. 3. Iss. 3. P. 189, 190.

<sup>2</sup> См.: Guasti P. The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience // Democratic Theory. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 48.

<sup>3</sup> См.: Hughes G. Legal Regimes under Pandemic Conditions: A Comparative Anthropology // Journal of Legal Anthropology. 2020. Vol. 4. Iss. 1. Summer. P. 71, 72.

<sup>4</sup> См.: Waismel-Manor I., Bar-Siman-Tov I., Rozenberg O., etc. Covid-19 and Legislative Activity: A Cross-National Study. P. 6, 11, 12 // SSRN. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3641824#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3641824#) (дата обращения: 09.08.2021).

Следует отметить, что 37% парламентов, использовавших режим видеоконференции на пленарных заседаниях, и 45% парламентов, применявших данный режим на заседаниях комитетов, выбрали в качестве платформы *Zoom*<sup>9</sup>. Эта платформа обеспечивает возможность участия в заседании до 1000 человек, включая гостей, их регистрацию и аутентификацию, прямую трансляцию в *YouTube* и *Facebook Live*, запись заседаний, синхронный перевод<sup>10</sup>.

Новые условия парламентской деятельности требовали наличия высокоскоростного Интернета с надежным и безопасным соединением, в т.ч. с теми депутатами и работниками аппарата, которые перешли на дистанционный режим работы; обеспечения быстрого доступа к электронным документам; разработку надежной системы идентификации членов парламента в виртуальном пространстве.

Согласно Докладу об электронном парламенте 2018 г. ¾ участвовавших в опросе депутатов рассматривали в качестве наиболее важного средства коммуникации электронную почту, и каждый пятый опрошенный отмечал отсутствие необходимой квалификации для участия в мероприятиях *online*<sup>11</sup>. Необходимо было повышать компьютерную грамотность и сотрудников аппарата. Так, после введения дистанционного режима постоянные секретари комитетов Национального собрания Эквадора прошли обучение, как применять режим видеоконференции, модерировать дистанционные заседания, передавать, обрабатывать и хранить информацию<sup>12</sup>. В 2020 г. ситуация значительно улучшилась: сотрудники аппарата 69% представительных учреждений и депутаты 55% парламентов уже могли работать удаленно. Вместе с тем половина из них сообщала, что депутатам потребовалось дополнительное обучение для работы с цифровыми документами, а 38% информировали Межпарламентский союз о фрустрации депутатов в связи с объемом *online*-коммуникации<sup>13</sup>.

В ряде стран (Латвия, Эквадор, Чили) была разработана специальная инфраструктура для работы парламента в удаленном режиме. В Федеральном сенате Национального конгресса Бразилии

используется Система дистанционного обсуждения (*Remote Deliberation System*) – технологическое решение для проведения обсуждений и голосования по определенным вопросам, которое должно применяться исключительно в период войн, социальных потрясений, общественных бедствий, пандемии, чрезвычайных эпидемиологических ситуаций, коллапса транспортной системы или в условиях форс-мажора, препятствующих или делающих невозможным проведение заседаний в здании Национального конгресса или в другом месте (ст. 1 Постановления № 7 2020 г. Руководящего комитета, учредившего Систему дистанционного обсуждения в Бразильском Федеральном Сенате)<sup>14</sup>. Эта система базируется на платформе, обеспечивающей проведение парламентских дебатов с использованием видео- и аудиоматериалов и отвечающей следующим требованиям: работа на мобильных коммуникационных платформах или компьютерах, подключенных к Интернету; двухэтапная аутентификация членов парламента; одновременное соединение до 600 участников; запись всех дебатов и безопасная передача результатов голосования; предоставление председателю возможности давать слово и контролировать время выступлений, а подключенным сенаторам – просить о предоставлении слова; обеспечение возможности поименного и открытого голосования членов парламента с помощью буквенно-цифрового кода, предоставляемого только во время голосования; фиксация изображения сенаторов при нажатии кнопки для голосования; невозможность получения операторами, председателем, другими членами парламента и подключенными пользователями сведений о результатах голосования до его завершения; обеспечение возможности наблюдения за ходом сессии сотрудниками аппарата, законодательных и информационных консультативных структур, в первую очередь – телевидения и радио Сената (ст. 2). Как отмечал Генеральный секретарь Бюро Сената Л.Ф. Бандейра де Мелло, эта система, хотя и является совершенной и тщательно разработанной, объективно имеет определенные ограничения, поскольку для полноценных парламентских дебатов необходимы непосредственные личные контакты между членами палаты<sup>15</sup>.

Пандемия способствовала расширению сотрудничества между национальными парламентами, а также между ними и международными

<sup>9</sup> См.: World e-Parliament Report 2020. P. 20.

<sup>10</sup> См.: Organizing Virtual Parliamentary Sitings // ParlAmericas. Published on May 1, 2020. URL: [https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Virtual\\_Sitting\\_May\\_1\\_ENG.pdf](https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Virtual_Sitting_May_1_ENG.pdf) (дата обращения: 10.11.2021).

<sup>11</sup> См.: World e-Parliament Report 2018. P. 39.

<sup>12</sup> См.: COVID-19 and Parliament's Role during a Pandemic. P. 6 // ParlAmericas. URL: [http://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19\\_and\\_Role\\_of\\_Parliaments\\_ENG.pdf](http://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_ENG.pdf) (дата обращения: 28.11.2021).

<sup>13</sup> См.: World e-Parliament Report 2020. P. 76, 66.

<sup>14</sup> См.: Rule of the Steering Committee No. 7, of 2020 Establishes the Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate // Technology Transfer Handbook. Remote Deliberation System of the Brazilian Federal Senate. Brasília, 2020. P. 32–34.

<sup>15</sup> См.: Virtual Parliamentary Sitings during the Covid-19 Pandemic. P. 3, 4 // ParlAmericas. URL: [https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Virtual\\_Sitting\\_May\\_1\\_ENG.pdf](https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Virtual_Sitting_May_1_ENG.pdf) (дата обращения: 28.11.2021).

организациями. В 2020 г. 69% представительных учреждений отмечали, что получали поддержку извне, в т.ч. 44% — от других парламентов. Центр парламентских инноваций Международного парламентского союза в качестве механизмов сотрудничества использовали сетевые региональные и тематические хабы. Так, хаб открытых данных, размещенный в Бразильской палате депутатов, превратился в центр по рассмотрению возникающих в парламентах технических вопросов и их решению. Европейский центр парламентских исследований и развития открыл специальный ненапряженный канал (*Slack channel*), позволяющий европейским парламентам обмениваться идеями и задавать вопросы<sup>16</sup>.

**Правовые аспекты виртуализации парламентских процедур.** Проведение заседаний палаты или комитетов в удаленном режиме обеспечивает непрерывность в деятельности парламента, позволяет, не сокращая количество участников заседаний, обеспечивать демократическое представительство. Вместе с тем для ведения дистанционного или гибридного режима недостаточно адаптации технологической инфраструктуры, необходимы определенные правовые преобразования, которые должны быть одобрены различными политическими силами, представленными в парламенте.

В ряде стран возникают проблемы в связи с тем, что существенные аспекты парламентской деятельности регулируются на конституционном уровне. В качестве примера можно привести положения учредительного акта Австралии. Парламент данного государства должен заседать по месту нахождения правительства (ч. 3 ст. 125). Для кворума требуется присутствие на заседании не менее одной трети состава Сената и Палаты представителей (ст. 22 и 39). Участие в заседаниях является обязательным для членов парламента, поскольку их мандат признается вакантным в случае отсутствия на заседаниях палаты свыше двух месяцев подряд, если палата не давала на это согласие (ст. 20 и 38).

По мнению проф. А. Туми из Сиднейского университета, для введения дистанционного режима не требуется изменение Конституции, достаточно корректировки актов нижестоящего уровня, поскольку толкование учредительного акта в Австралии традиционно осуществляется с учетом изменений обстоятельств и технологий. Требования ст. 125 будут соблюдены, если председательствующий и по крайней мере один из министров будут находиться во время заседания в Доме парламента, а остальные члены палаты подключатся к заседанию в дистанционном режиме. Положения ст. 20 и 38 не препятствуют участию в заседании удаленно с разрешения палаты, а в ст. 22

и 39 предусмотрена возможность изменения кворума по решению представительного учреждения («если иное не предусмотрено парламентом»). Кроме того, в регламентах Палаты представителей (ст. 235 b) и Сената (ст. 30) допускаются заседания комитетов в смешанном режиме. Так, комитеты Палаты представителей могут использовать визуальную и аудиосвязь для общения со своими членами и свидетелями, не присутствующими на заседаниях. В этих случаях члены комитета и свидетели должны иметь возможность выступать и слушать друг друга в режиме реального времени вне зависимости от места их нахождения<sup>17</sup>.

В Шестом докладе об электронном парламенте отмечается, что введение удаленного голосования предполагает внесение изменений в конституции или иные нормативные правовые акты (в 16% стран — для проведения заседаний палат, в 8% — заседаний комитетов) либо в акты парламента (в 44% государств — для проведения заседаний палат, в 32% государств — заседаний комитетов)<sup>18</sup>. Выбор необходимых правовых инструментов обусловлен спецификой регулирования и тактическими соображениями. Так, в Испании в регламентах обеих палат была предусмотрена возможность голосования отдельных депутатов или сенаторов в удаленном режиме в случае заболевания, беременности, отпуска по уходу за ребенком любого из родителей (ст. 82 Регламента Конгресса депутатов, ст. 92 Регламента Сената). При этом члены парламента, которым разрешено проголосовать удаленно рассматриваются как присутствующие на заседании (ст. 79 Регламента Конгресса депутатов и ст. 92 Регламента Сената). Соответствующие положения были включены в Регламент Конгресса депутатов в 2011 г., в Регламент Сената — в 2013 г. Бюро каждой из палат одобрило резолюцию об осуществлении голосования в дистанционном режиме<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> См.: *Twomey A.* A virtual Australian Parliament is possible — and may be needed — during coronavirus pandemic // *The Conversation*. 24<sup>th</sup> March 2020. URL: <https://theconversation.com/a-virtual-australian-parliament-is-possible-and-may-be-needed-during-the-coronavirus-pandemic-134540> (дата обращения: 25.12.2021); *Aulby H.* Parliamentary sittings during the COVID-19 crisis. Briefing paper. 28 April 2020 // *The Centre for Public Integrity*. URL: <https://publicintegrity.org.au/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-paper-Parliamentary-sittings-during-COVID.pdf> (дата обращения: 25.12.2021).

<sup>18</sup> См.: *World e-Parliament Report 2020*. P. 18.

<sup>19</sup> См.: *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática // Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D. 25 de mayo de 2012. Núm. 97; Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado // Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. 22 de noviembre de 2013. Núm. 271.*

<sup>16</sup> См.: *World e-Parliament Report 2020*. P. 30, 70.

Для удаленного голосования депутат или сенатор должен обратиться в бюро палаты с письменным ходатайством, обосновав невозможность участия в голосовании на заседании палаты и указав, в течение какого времени он не сможет осуществлять свои полномочия в обычном режиме. В решении бюро указываются конкретные пункты повестки дня, в отношении которых может проголосовать член парламента, и время проведения голосования, которое не должно завершаться позднее, чем за час до начала голосования в палате. Так как удаленное голосование проводится до рассмотрения соответствующего вопроса, то оно осуществляется только в отношении акта в целом, если не предполагается внесение в него изменений на заседании палаты. Такое голосование не может применяться для принятия законов со значительным числом поправок, поскольку заранее невозможно предвидеть время осуществления и его конкретное содержание.

Голосование осуществляется во внутренней сети Сената или Конгресса депутатов, однако способы идентификации голосующих и верификации их волеизъявления различаются. В Конгрессе депутатов используется электронная подпись, а аппарат подтверждает личность и волеизъявление депутата посредством телефонного звонка до завершения голосования. Сенатор входит в систему, указывая имя и пароль, после этого на его телефон приходил *sms* со специальным кодом, который действует в течение 15 минут. При подсчете голосов председатель палаты суммирует все голоса, в т.ч. проголосовавших удаленно<sup>20</sup>.

В период пандемии с согласия партийных групп, представленных в парламенте, голосование в удаленном режиме было распространено на всех членов парламента посредством расширительного толкования понятия заболевания (в качестве такового рассматривалась возможность заразиться вирусом COVID-19). При этом в Конгрессе депутатов использовалась упрощенная процедура доступа к внутренней сети, но по-прежнему требовалась телефонная проверка осуществления голосования. Дистанционное голосование использовалось для принятия решений, предполагающих альтернативу (да или нет). В частности, первое удаленное голосование всей палаты в марте 2020 г. проводилось для санкционирования провозглашенного

Правительством чрезвычайного положения и одобрения декретов-законов<sup>21</sup>.

В некоторых государствах решения о применении дистанционных режимов принимались без внесения изменений в регламенты палат на основе политических соглашений между парламентскими партиями (Португалия, Италия). В Португалии Ассамблея Республики продолжила заседать в обычном режиме, однако депутаты, объективно испытывающие трудности с прибытием в Лиссабон — представители автономных областей (Азорские острова и Мадейра), а также граждан, проживающих за рубежом, могли принимать участие в заседаниях комитетов в режиме видеоконференции. Следует отметить, что Законодательная ассамблея Мадейры в отличие от национального парламента внесла изменения в свой регламент (Резолюция № 16-A/2020/M от 30 апреля 2020 г.), в соответствии с которыми комиссии Ассамблеи могли заседать в удаленном режиме, используя адекватные технологические средства. А Законодательная ассамблея Азорских островов пошла еще дальше и стала проводить заседания палаты в удаленном режиме, не внося изменений в регламент. При этом она воспользовалась признаваемой в доктрине т.н. «лазейкой исключительности», в соответствии с которой решение признавалось законным в силу чрезвычайности обстоятельств, необходимости обеспечения непрерывности в деятельности законодательного органа и отсутствия в регламенте необходимых предписаний<sup>22</sup>.

Изменения, связанные с виртуальной деятельностью, сравнительно редко принимались на конституционном или законодательном уровнях. Это обусловлено усложненной процедурой принятия учредительных актов и ограничением законодательной деятельности в период пандемии неотложными вопросами, непосредственно связанными с противодействием распространению заболеваемости и сохранением экономики. Кроме того,

<sup>21</sup> См.: *Cerbone Ch., Russo A.* Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti di caso spagnolo // *Dirittifondamentali.it*. 2020. Fasc. 2. P. 86–104. URL: <https://dirittifondamentali.it/2020/05/04/il-parlamento-durante-lemergenza-coronavirus-alcuni-spunti-dal-caso-spagnolo/> (дата обращения: 12.01.2022); Camera dei deputati. Servizio Studi. XVIII Legislatura. Documentazione e ricerche. Lo svolgimento delle funzioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo durante l'emergenza COVID-19. Elementi di diritto comparato. 15 maggio 2020. P. 14. URL: <https://www.giuseppegrescia.it/wp-content/uploads/2020/05/VOTO-A-DISTANZA-SCHEDA-COMPARATA-SERVIZIO-STUDI.pdf> (дата обращения: 18.11.2021).

<sup>22</sup> См.: *Loureiro J. C.* During the COVID-19 Pandemic the Parliament Did Not 'Revolutionize' its Functioning // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 97 // Robert Schuman Foundation. URL: [https://www.robertschuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\\_Parliament.pdf](https://www.robertschuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf) (дата обращения: 19.11.2021).

<sup>20</sup> См.: *Diaz Crego M., Maňko R.* Parliaments in Emergency Mode. How Member States' Parliaments Are Continuing with Business during the Pandemic. European Parliament Briefing. 24.04.2020 // European Parliamentary Research Service. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)649396](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649396) (дата обращения: 21.12.2021).

дистанционные меры изначально рассматривались как временные. Вместе с тем некоторые государства внесли изменения в конституции (Чили) и законодательство (Эквадор). В большинстве стран вносили коррективы в регламенты палат<sup>23</sup> и (или) разрабатывали специальные акты парламента, непосредственно посвященные дистанционной парламентской деятельности<sup>24</sup>.

Правовые акты одних представительных учреждений предусматривали введение дистанционного режима только на период действия пандемии (Мексика), другие – на постоянной основе (Румыния, Польша). При этом такой режим мог применяться и в иных обстоятельствах: Бельгия – в случае исключительной ситуации, угрожающей здоровью населения; Румыния – в условиях эпидемии, пандемии, чрезвычайной ситуации природного характера, актов терроризма; в Перу – в обстоятельствах, препятствующих нормальному функционированию Конгресса Республики.

Большинство парламентов распространило удаленный режим только на определенные аспекты своей деятельности – заседания комитетов<sup>25</sup> или палат<sup>26</sup>, осуществление голосования<sup>27</sup>. Так, в Канаде в удаленном режиме работали три комитета Сената и шесть комитетов Палаты общин, специальный комитет по вопросам COVID-19, а также комитет всей палаты, в заседании которого участвовало до 300 членов парламента<sup>28</sup>. Во многих странах предусматривалась возможность проведение заседаний и в смешанном (очно-заочном) режиме<sup>29</sup>.

Данные Европейского центра парламентских исследований и документации позволяют проследить динамику распространения удаленного режима в парламентах европейских государств в период пандемии. В марте 2020 г. заседания палат могли проводиться в дистанционном режиме только в одной стране (Финляндия), заседаний комитетов – в семи (Хорватия, Чехия, Швейцария, Литва,

Финляндия, Эстония, Дания), участие в голосовании в удаленном режиме допускалось только в Испании<sup>30</sup>. К февралю 2021 г. наметились достаточно существенные изменения<sup>31</sup>: уже в 15 странах могли проводиться пленарные заседания в дистанционном или смешанных режимах<sup>32</sup>.

Согласно докладу об электронном парламенте в 2018 г. только парламенты Испании и Парагвая допускали по уважительным причинам голосование отдельных депутатов в удаленном режиме на пленарных заседаниях<sup>33</sup>, а к февралю 2021 г. удаленное голосование допускалось в той или иной форме на пленарных заседаниях в 14 государствах<sup>34</sup>, в комитетах – в 16 странах<sup>35</sup>. Ранее других стали использовать современные технологии для удаленного голосования парламенты Бразилии, Испании, Чили.

Проведение заседаний в дистанционном и смешанном режимах вызывает неоднозначную реакцию. Одни авторы полагают, что пандемия придает новые импульсы парламентскому контролю, который осуществляется преимущественно на уровне комитетов в рамках менее формализованных процедур, поскольку присутствие на заседаниях становится менее обременительным как для самих депутатов, так и представителей исполнительной власти<sup>36</sup>. Другие называют слушания в дистанционном режиме «насмешкой над парламентским контролем», поскольку такой формат не позволяет обеспечить необходимый уровень «давления» на лицо, вызванное в парламент, и является для него слишком комфортным<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> См.: National Parliament Procedures Following COVID-19. Spotlight on Parliaments in Europe. 2020. No. 27 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226105/WEB\\_No.27\\_National\\_Parliaments\\_procedures\\_following\\_COVID-19.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226105/WEB_No.27_National_Parliaments_procedures_following_COVID-19.pdf) (дата обращения: 25.08.2021).

<sup>31</sup> См.: State of COVID-19 Measures in Parliaments. Spotlight on Parliaments in Europe. 2021. No. 33 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33\\_State\\_of\\_COVID-19\\_measures\\_in\\_Parliaments\\_150221.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33_State_of_COVID-19_measures_in_Parliaments_150221.pdf) (дата обращения: 25.08.2021).

<sup>32</sup> Андорра, Бельгия, Болгария, Соединенное Королевство, Испания, Латвия, Литва, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Эстония.

<sup>33</sup> См.: World e-Parliament Report 2018.

<sup>34</sup> Бельгия, Болгария, Соединенное Королевство, Греция, Испания, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словения, Финляндия, Хорватия, Черногория, Эстония.

<sup>35</sup> Албания, Андорра, Бельгия, Соединенное Королевство, ФРГ, Греция, Латвия, Литва, Норвегия, Молдова, Португалия, Румыния, Швеция, Финляндия, Хорватия, Эстония.

<sup>36</sup> Mencarelli A. Op. cit. P. 10.

<sup>37</sup> См.: Derosier J-P., Toulemonde G. The Parliament on Life Support P. 39 // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 90–99 // Robert Schuman Foundation. URL: [https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\\_Parliament.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf) (дата обращения: 19.11.2021).

<sup>23</sup> Бельгия, Соединенное Королевство, ФРГ, Польша, Румыния, Аргентина, Перу, Венесуэла.

<sup>24</sup> ЮАР, Бразилия, Колумбия, Эквадор (Сенат), Парагвай (Сенат).

<sup>25</sup> Норвегия, Финляндия, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Франция, Нидерланды.

<sup>26</sup> Соединенное Королевство, Румыния, Польша, Эквадор, Чили.

<sup>27</sup> Испания, Польша, Бразилия.

<sup>28</sup> См.: Virtual Parliamentary Sitings during the Covid-19 Pandemic. P. 6.

<sup>29</sup> Соединенное Королевство, ЮАР, Испания, Польша, Румыния, Чили (см.: Sciannella L.G. La crisi pandemica da COVID-19 e la “trasformazione digitale” dei Parlamenti. Un’analisi comparata. DPCE online. 2020/2. Vol. 43 // DPCE online. URL: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1026> (дата обращения: 18.09.2021)).

В ряде государств (Норвегия, Новая Зеландия) признается, что проведение заседаний комитетов в удаленном режиме способствовало большей транспарентности в их деятельности и доступности для общественного контроля. В Новой Зеландии заседания специального Комитета по реагированию на эпидемии транслируются в живом эфире на парламентском вебсайте, на странице парламента в *Facebook*, по нескольким цифровым телевизионным каналам и по радио. Запись заседания может быть предоставлена и впоследствии по просьбе лица. Соответствующий Комитет был создан в парламенте 25 марта 2020 г. для осуществления контроля в отношении действий правительства в связи с пандемией. В его состав входят 11 человек, из которых 6 человек — представители оппозиции, а председатель Комитета — ее лидер в парламенте<sup>38</sup>.

Наибольшие споры вызывает проведение голосования в удаленном режиме в связи с возможностью нарушения тайны голосования, конфиденциальности члена парламента или подмены голосующего, даже при наличии современной инфраструктуры. В связи с этим в Суринаме основная работа над законодательством осуществлялась в удаленном режиме, но на короткий период времени депутаты собирались очно для осуществления голосования<sup>39</sup>.

**Заключение.** В условиях пандемии COVID-19 было необходимо предпринимать безотлагательные меры, а присутствие членов парламента на заседаниях создавало угрозу их здоровью и безопасности. Виртуализация помогла обеспечить осуществление полномочий парламента в рамках демократической системы правления, наладить новые формы взаимодействия с представительными органами регионального и местного уровня, институтами гражданского общества<sup>40</sup>. Введение дистанционного режима было вынужденной мерой, обусловленной чрезвычайными обстоятельствами, которая не могла заменить традиционные формы реализации парламентских полномочий. Вместе с тем именно благодаря введению этого режима парламента при наличии препятствий объективного характера смогли продолжить свою работу, обеспечить возможности участия для всех своих членов, восстановить информационные каналы связи с органами государственной власти и гражданским обществом, наладить процесс принятия законопроектов, хотя и в рамках ускоренной

и упрощенной процедуры, и парламентский контроль, обеспечить в том или ином объеме формы общественного контроля над деятельностью парламента и правительства<sup>41</sup>. Обсуждая опыт законодательной модернизации в своих государствах, представители парламента ряда стран Латинской Америки рассматривали введение дистанционного режима как серьезный технологический вызов и одновременно возможность модернизации и адаптации к современной информационной экосистеме<sup>42</sup>.

Цифровизация постепенно внедряется в парламентскую культуру. В 2020 г. 76% парламента, применявших дистанционный режим, планировали его использовать в том или ином объеме по завершении пандемии<sup>43</sup>. В частности, речь идет о возможности внесения законопроектов, вызове свидетелей и экспертов на заседания парламентских комитетов, подключении представителей гражданского общества к трансляции заседаний в удаленном режиме. Вместе с тем расширение работы парламента в дистанционном режиме все еще представляется проблематичным, поскольку во многих странах прочно укоренились традиции неформального общения в парламентских коридорах<sup>44</sup>.

## REFERENCES

1. *Aulby H.* Parliamentary sittings during the COVID-19 crisis. Briefing paper. 28 April 2020 // The Centre for Public Integrity. URL: <https://publicintegrity.org.au/wp-content/uploads/2020/07/Briefing-paper-Parliamentary-sittings-during-COVID.pdf> (accessed: 25.12.2021).
2. *Boin A., Lodge M., Luesink M.* Learning from the COVID-19 Crisis: An Initial Analysis of National Responses // *Policy Design and Practice*. 2020. Vol. 3. Iss. 3. P. 189, 190.
3. *Cerbone Ch., Russo A.* Il Parlamento durante l'emergenza coronavirus: alcuni spunti di caso spagnolo // *Dirittifondamentali.it*. 2020. Fasc. 2. P. 86–104. URL: <https://dirittifondamentali.it/2020/05/04/il-parlamento-durante-lemergenza-coronavirus-alcuni-spunti-dal-caso-spagnolo/> (accessed: 12.01.2022).
4. COVID-19 and Parliament's Role during a Pandemic. P. 6 // *ParlAmericas*. URL: <http://parlAmericas.org/>

<sup>41</sup> См. подр.: *Morden M., Thomas P. E.J.* Towards a Virtual Parliament: Design choices and democratic values // The Samara Centre for Democracy. Published on May 1, 2020. URL: <https://www.samara-canada.com/democracy-monitor/towards-a-virtual-parliament> (дата обращения: 14.01.2020).

<sup>42</sup> См.: *Legislation Modernization Experiences in Latin America*. P. 3 // *ParlAmericas*. URL: [http://parlAmericas.org/uploads/documents/Northern\\_Triangle\\_report\\_eng.pdf](http://parlAmericas.org/uploads/documents/Northern_Triangle_report_eng.pdf) (дата обращения: 10.11.2022).

<sup>43</sup> См.: *World e-Parliament Report 2020*. P. 18.

<sup>44</sup> См.: *Williamson A.* Last Word Virtual Members: Parliaments During the Pandemic // *Political Insight*. 2020, June. P. 40. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2041905820933376> (дата обращения: 08.12.2021).

<sup>38</sup> См.: COVID-19: What is the Epidemic Response Committee? // *New Zealand Parliament. Paremata Aotearoa*. URL: <https://www.parliament.nz/mi/get-involved/features/covid-19-what-is-the-epidemic-response-committee/> (дата обращения: 22.11.2021).

<sup>39</sup> См.: *Virtual Parliamentary Sittings during the Covid-19 Pandemic*. P. 7.

<sup>40</sup> См.: *Mencarelli A.* Op. cit. P. 8–10.

- uploads/documents/COVID19\_and\_Role\_of\_Parliaments\_ENG.pdf (accessed: 28.11.2021).
5. COVID-19: What is the Epidemic Response Committee? // New Zealand Parliament. Pāremata Aotearoa. URL: <https://www.parliament.nz/mi/get-involved/features/covid-19-what-is-the-epidemic-response-committee/> (accessed: 22.11.2021).
  6. *Derosier J-P., Toulemonde G.* The Parliament on Life Support P. 39 // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 90–99 // Robert Schuman Foundation. URL: [https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\\_Parliament.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf) (accessed: 19.11.2021).
  7. *Diaz Crego M., Mañko R.* Parliaments in Emergency Mode. How Member States' Parliaments Are Continuing with Business during the Pandemic. European Parliament Briefing. 24.04.2020 // European Parliamentary Research Service. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)649396](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649396) (accessed: 21.12.2021).
  8. *Guasti P.* The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe. The Rise of Autocracy and Democratic Resilience // Democratic Theory. 2020. Vol. 7. Iss. 2. P. 48.
  9. *Hughes G.* Legal Regimes under Pandemic Conditions: A Comparative Anthropology // Journal of Legal Anthropology. 2020. Vol. 4. Iss. 1. Summer. P. 71, 72.
  10. Legislation Modernization Experiences in Latin America. P. 3 // ParlAmericas. URL: [http://parlAmericas.org/uploads/documents/Northern\\_Triangle\\_report\\_eng.pdf](http://parlAmericas.org/uploads/documents/Northern_Triangle_report_eng.pdf) (accessed: 10.11.2022).
  11. *Loureiro J.C.* During the COVID-19 Pandemic the Parliament Did Not 'Revolutionize' its Functioning // Impact of the Health Crisis on the Functioning of Parliaments in Europe / Under the direction of E. Cartier, B. Ridard, G. Toulemonde. 2020. P. 97 // Robert Schuman Foundation. URL: [https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS\\_Parliament.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament.pdf) (accessed: 19.11.2021).
  12. *Mencarelli A.* Parliaments Facing the Virtual Challenge: A Conceptual Approach for New Models of Representation. P. 2, 8–10 // Parliamentary Affairs. Published 1 October 2021. URL: <https://academic.oup.com/pa/advance-article/doi/10.1093/pa/gsab052/6379053> (accessed: 14.01.2022).
  13. *Morden M., Thomas P. E.J.* Towards a Virtual Parliament: Design choices and democratic values // The Samara Centre for Democracy. Published on May 1, 2020. URL: <https://www.samaracanada.com/democracy-monitor/towards-a-virtual-parliament> (accessed: 14.01.2020).
  14. National Parliament Procedures Following COVID-19. Spotlight on Parliaments in Europe. 2020. No. 27 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226105/WEB\\_No.27\\_National\\_Parliaments\\_procedures\\_following\\_COVID-19.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226105/WEB_No.27_National_Parliaments_procedures_following_COVID-19.pdf) (accessed: 25.08.2021).
  15. State of COVID-19 Measures in Parliaments. Spotlight on Parliaments in Europe. 2021. No. 33 // European Parliament. Relations with National Parliaments. URL: [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33\\_State\\_of\\_COVID-19\\_measures\\_in\\_Parliaments\\_150221.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33_State_of_COVID-19_measures_in_Parliaments_150221.pdf) (accessed: 25.08.2021).
  16. *Twomey A.* A virtual Australian Parliament is possible – and may be needed – during coronavirus pandemic // The Conversation. 24<sup>th</sup> March 2020. URL: <https://theconversation.com/a-virtual-australian-parliament-is-possible-and-may-be-needed-during-the-coronavirus-pandemic-134540> (accessed: 25.12.2021).
  17. Virtual Parliamentary Sitings during the Covid-19 Pandemic. P. 3, 4, 6, 7 // ParlAmericas. URL: [https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Virtual\\_Sitting\\_May\\_1\\_ENG.pdf](https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Virtual_Sitting_May_1_ENG.pdf) (accessed: 28.11.2021).
  18. *Waismel-Manor I., Bar-Siman-Tov I., Rozenberg O., etc.* Covid-19 and Legislative Activity: A Cross-National Study. P. 6, 11, 12 // SSRN. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3641824#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3641824#) (accessed: 09.08.2021).
  19. *White H.* How Could a Virtual Parliament Work? P. 1, 2 // Institute for Government Insight. 2020, April. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/virtual-parliament.pdf> (accessed: 14.11.2021).
  20. *Williamson A.* Last Word Virtual Members: Parliaments During the Pandemic // Political Insight. 2020, June. P. 40. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2041905820933376> (accessed: 08.12.2021).
  21. World e-Parliament Report 2018. Geneva, 2018. P. 21, 23, 36, 39.
  22. World e-Parliament Report 2020. Geneva, 2021. P. 5, 6, 16, 18, 20, 30, 66, 70, 76.

## Сведения об авторе

**ВАСИЛЬЕВА Татьяна Андреевна** – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10  
ORCID ID: 0000-0002-7294-1649  
SPIN-код: 1101-6691

## Author's information

**VASILIEVA Tatiana A.** – Doctor of Law, associate Professor, chief researcher, Department of the Human Rights, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia