



*Лучшие парламенты —
более сильные
демократические
государства*



*Обеспеченные правами
жизни – устойчивые нации*

ГЛОБАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТСКИЙ ОТЧЕТ

Изменяющийся характер парламентского представительства

УДК _____

Глобальный парламентский отчет / Изменяющийся характер парламентского представительства — Ташкент: Baktria press, 2012. — 124 с.

ББК _____

Ведущий автор: Грег Пауэр

Ассистент ведущего автора: Ребекка А. Шут

Перевод: Сега Ндойе (французский язык), коммерческая фирма «Peritos Traductores» (испанский язык), Хоурия Кисси (арабский язык)

Дизайн обложки и верстка текста: Кимберли Козеровски, First Kiss Creative LLC

Печать: Phoenix Design Aid A/S

Продажи: United Nations Publications

Фотографы: иллюстрация обложки: Джеймс Смит, стр. 9: UN Photo/Альберт Гонсалес Фарран, стр. 24: Парламент Великобритании ©, стр. 42: Программа развития Организации Объединённых Наций /Афганистан, стр. 58: Фабиан Риваденейра, стр. 72: Национальная Ассамблея 2012

Апрель 2012

Copyright © ПРООН и МПС

Авторские права защищены

Отпечатано в Дании

Количество продаж: E. 11. III. B. 19

Стандартный международный номер книги: 978-92-1-126317-6 (ПРООН)

Стандартный международный номер книги: 978-92-9142-532-7 (МПС)

Стандартный международный номер электронной книги: 978-92-1-054990-5

Межпарламентский союз
5 chemin du Pommier

CH-1218 Le Grand-Saconnex
Geneva, Switzerland (Женева, Швейцария)

Телефон: +41 22 919 41 50

Факс: +41 22 919 41 60

E-mail: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

Программа развития Организации Объединённых Наций
Группа по вопросам демократического управления
Бюро политики экономического развития

304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY, 10017, USA (Нью-Йорк, США)

Телефон: +1 (212) 906 5000

Факс: +1 (212) 906 5857

www.undp.org

Данная публикация является результатом партнерства ПРООН и МПС. Взгляды, высказанные здесь, не обязательно представляют мнения Организации Объединенных Наций, ПРООН или МПС.

ISBN _____

КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ:

- Г-н Хафнауи Амрани, Генеральный секретарь Совета Нации Алжира
- Г-н Хосеп Дальерес Кодина, бывший спикер Генерального совета Андорры
- Г-н Пьер Корниллон, Почетный секретарь МПС
- Франсуа Дулук, глава Межпарламентского союза, Национальная Ассамблея Франции
- Г-жа Френе Гинвала, бывший спикер Национальной Ассамблеи ЮАР
- Г-н Скотт Хубли, директор программ управления, Национальный Демократический Институт Международных Отношений (НДИ)
- Г-жа Мария Лугарис, бывший член Парламента Хорватии
- Г-н Роберт Миттенэр, Почетный секретарь Бельгийской Палаты Представителей
- Г-н Матурин Наго, президент Национальной Ассамблеи Бенина
- Г-н Рик Стапенхерст, бывший член Института Всемирного банка
- Г-н Андрес Зальдивар, сенатор и бывший спикер Сената Чили

О ведущем авторе

Грег Пауэр является директором социального фонда «Глобальные партнеры и союзники» и специалистом по парламентам, который работал над проектами в поддержку развития законодательных органов и политических партий на Ближнем Востоке, в Африке и на Балканах. Он опубликовал множество работ на тему парламентского и партийного развития, самая свежая из которых — это «Проблемы разработки политических программ: международная помощь партиям и парламентам» (2011 г., Международный институт демократии и содействия выборам) и «Политика парламентского усиления: понимание стимулов и поведения в соответствии с установленными нормами в поддержке парламента» (Вестминстерский фонд в поддержку демократии/Фонд «Глобальные партнеры и союзники», 2011 г.). Автор предоставляет стратегические советы, анализ и оценку программ для различных агентств, включая Датское агентство по международному развитию, Министерство иностранных дел и по делам Содружества, Вестминстерский фонд в поддержку демократии и Международный институт демократии и содействия выборам. В период с 2001 по 2005 г. он был специальным советником почтенного Робина Хука, члена парламента, а затем — почтенного Питера Хэйна, члена парламента, лидеров Палаты Общин Великобритании по вопросам парламентской реформы и восстановлению демократии в широком смысле слова. До этого он был директором Парламентской и Правительственной программы в Ганзейском союзе. Он также является приглашенным научным сотрудником в Центре законодательных исследований Халлского университета.

БЛАГОДАРСТВЕННОЕ СЛОВО

Первый Глобальный Парламентский Отчет был выполнен совместно с Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) и Межпарламентским союзом (МПС). ПРООН и МПС хотели бы отметить искреннюю благодарность сотням парламентариев, парламентским служащим и практикам реализации программ развития парламента, которые делились своим опытом в процессе подготовки отчета. Особая благодарность выражается Консультативному комитету, чей ценный вклад направлял разработку отчета. Мы также хотим отдать важный вклад, сделанный национальными бюро ПРООН и Ассоциацией генеральных секретарей Парламента.

ПРООН и МПС очень признательны ведущему автору отчета, г-ну Грегу Пауэру, и г-же Ребекке Шут, которая оказала ему огромную помощь во время проведения исследований и завершении отчета. Авторы хотели бы поблагодарить за щедрую поддержку Лорда Нортон из графства Лаут и Кристину Лестон-Бандейра из Центра законодательных исследований Халлского университета, а также отметить помощь Джоеля Баркана, Марка Баскина, Роба Клементса, Рут Фокс, Криса Хеншо, Эндрю Мандельбаума и Джанет Ситон.

Справочные документы по регионам предоставили Александр Гамильтон (Африка), Эдуардо Нунес Варгас (Центральная Америка), Фатима Анастейша и Магна Инацио (Латинская Америка), Али Сави (Арабские государства), Нил Джонстон и Шэназ Карим (Азия), Габриэлла Илонски (Центральная и Восточная Европа), Тим Бейкер (Центральная и Восточная Европа) и Квинтон Клементс, Дэвид Хегарти и Роберт Накамура (страны тихоокеанского побережья).

Кроме того, мы признательны:

- 73 парламентам, которые предоставили письменные данные, перечисленные в списке цитированной литературы;
- 129 парламентам, которые предоставили сведения для Приложения, приведенные в конце отчета;
- 69 парламентариям, которые дали подробные интервью авторам;

- 663 парламентариям, которые участвовали в анкетировании для отчета.

Нижеперечисленные люди любезно согласились участвовать в официальной экспертизе для проекта доклада: Хафнауи Амрани, Марк Боск, Пьер Корниллон, Хосеп Дальерес Кодина, Франклин де Вризе, Скотт Хубли, Нил Джонстон, Хасан Крайем, Питер Лилиенфельд, Роберт Миттенэр, Матурин Наго, Омар Ндойе, Соня Палмиери, Леонард Прейра, Карин Ридл, Рик Стапенхерст, Андрес Зальдивар. Дополнительные замечания и предложения по проекту отчета предоставили Тим Бейкер, Соня Эскудейро, Франк Фолнер, Джеф Гриффитс, Габриэлла Илонски, Нтоита М'Митиару, Марсия Монге, Шармэн Родригес и Али Сави. Парламенты следующих стран предоставили свои комментарии по проекту при поддержке Ассоциации генеральных секретарей Парламента: Канада, Эстония, Финляндия, Германия, Венгрия, Япония, Норвегия, Португалия, Румыния, Швеция, Таиланд, Великобритания, Зимбабве.

Отчет был создан за счет финансирования МПС, Шведского агентства международного развития, Министерства иностранных дел Нидерландов, правительства Бельгии (Федеральная государственная служба международных отношений, международной торговли и сотрудничества в целях развития), Министерства иностранных дел Франции и Агентства Швейцарии по развитию и сотрудничеству.

Данный отчет был инициирован и завершён под руководством г-жи Джеральдин Фрейзер-Молекети, директора Группы по вопросам демократического управления ПРООН, и г-на Андерса Б. Джонсона, Генерального секретаря Межпарламентского союза. Обе организации благодарны за эффективную поддержку Кевина Дево, Седрика Юргенсена, Франклина де Вризе, Дианы Шейнберг, Софи Хэллин, Оливье Пьер-Луво, Сандры Машариа, Мэрилин Чэм и Стивена Ван-Вичелен из ПРООН и Мартина Чан Гонг, Энди Ричардсона, Хироко Ямагучи, Августина Новилло, Сунг Джей Ли, Лоренса Марцал, Карин Ридл и другого персонала МПС.

АКРОНИМЫ И АББРЕВИАТУРЫ

AFLI/ АФИЛ	Африканский Институт Лидерства
ANC / АНК	Африканский национальный конгресс
CDC / КРИО	Комитеты развития избирательного округа
CDF / ФРИО	Фонды развития избирательного округа
CSO / ОГО	Организация гражданского общества
GNI / ВНД	Валовой национальный доход
IDEA/ ИДПИС	Институт демократии и поддержки избирательных систем
ICT / ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
IPD / ИПД	Институт парламентской демократии (Бывшая Югославская Республика Македония)
IPU / МПС	Межпарламентский союз
LAMP/ ЗПЧП	Законодательная помощь членам парламентской программы
LDC / НРС	Наименее развитые страны
MP / ЧП	Член парламента
MTU/ ПУЧ	Подвижная учебная часть
NDI / НДИ	Национальный Демократический Институт по Международным Вопросам
NGO/ НПО	Неправительственная организация
OECD/ ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
PAC / КРС	Комитет по распределению государственных средств
PCS / КСП	Коммуникационная система взаимодействия членов парламента с населением
PILDAT / ПИРЗП	Пакистанский Институт развития законодательной деятельности и прозрачности
PMO / ОМП	Организация мониторинга парламентской деятельности
PPP /ППС	Паритет покупательной способности
PR /ПП	Пропорциональное представительство
STV/ ГУК	Голосование с указанием кандидатов в порядке предпочтения
TLC /ТЗС	Тематические законодательные сообщества
UNDP/ПРООН	Программа развития Организации Объединённых Наций
USAID /ЮСАИД	Агентство международного развития США
WBI / ИВБ	Институт Всемирного банка

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	2
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	4
ГЛАВА I	
Люди и парламент	9
ГЛАВА II	
Информация и влияние	24
ГЛАВА III	
Отзывчивость и подотчетность	42
ГЛАВА IV	
Услуги и способ их предоставления	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
Парламентская реформа — жизнестойкость и обновление	72
СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА	80
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Основные данные о парламентах мира	88

ПРЕДИСЛОВИЕ: ПРООН

По всему миру парламенты являются жизненно важными органами представительной демократии. Какими бы ни были обычаи страны, их роль остается неизменной: представлять народ и обеспечивать формирование государственной политики теми гражданами, на чьи судьбы она влияет.

Эффективные парламенты создают такую политику и законы, которые отвечают нуждам граждан, и поддерживают устойчивое и равноправное развитие.

Для того чтобы парламент мог надлежащим образом исполнять роль представителя народа, необходимы свободные и честные выборы. Граждане должны иметь доступ к информации о парламентской деятельности, законотворчестве и политике, а также иметь возможность вступать в постоянный диалог с парламентариями.

Программа развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) и Межпарламентский союз (МПС) с гордостью представляют этот первый Глобальный Парламентский Отчет. Он фокусируется на отношениях парламентов и граждан. Отчет является результатом обширных исследований, проведенных на основе интервью с парламентариями, и информационных вкладов, сделанных парламентами. Выводы отчета подчеркивают многообразие парламентских систем, исторической и политической среды различных стран. ПРООН благодарна всем парламентариям, парламентским сотрудникам, экспертам и другим людям, которые способствовали процессу исследования.

Несмотря на то, что отчет не может предоставить исчерпывающий обзор всех видов взаимодействия парламента и граждан во всех странах мира, он предлагает всеобъемлющую оценку текущей деятельности, инноваций и некоторые из главных причин изменений, которые окажут воздействие на парламенты в ближайшем будущем. Он предлагает информацию, предоставленную политиками, экспертами и гражданами, о том, что является эффективным в различных странах мира, при этом не пропагандируя определенные парламентские системы.

Несмотря на то, что политический контекст каждой страны уникален, парламенты сталкиваются с одинаковыми проблемами, включая проблему наилучшего консультирования граждан и предоставления им информации о парламентских дискуссиях. Мы надеемся, что данный отчет вызовет споры о том, как обеспечить выполнение этих функций, и вдохновит на законодательную реформу и обеспечение контроля над парламентами посредством усовершенствования обмена информацией с гражданами.

Представительные и эффективные парламенты могут способствовать инклюзивному и устойчивому развитию человеческого общества и, впоследствии, повышению его жизненного уровня. Данный отчет посвящен всем парламентариям, творцам политики и людям, которые прилагают усилия для достижения этих целей.

Хелен Кларк

Администратор

Программа развития Организации Объединённых Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ: МПС

Парламент уникален. Он состоит из мужчин и женщин, которые были избраны для того, чтобы представлять народ. Они принимают законы и контролируют деятельность правительства. Парламент, таким образом, выражает суверенитет каждой нации и является центральным органом демократии.

Парламент — это политический институт. Это место для политических и, зачастую, конфронтационных дебатов. Но в тоже время это еще и место, где посредством диалога и компромисса в итоге создается национальная политика и разрешаются общественные конфликты.

Парламент — это сложная организация. Она функционирует на различных уровнях и подвержена многим влияниям. Члены парламента, спикер и лидеры, политические партии и группировки, генеральные секретари, служащие и администрация, — все играют свою роль в деятельности данной организации.

Не существует двух одинаковых парламентов. Они различны по форме, роли и функционированию. Они создаются историческими и культурными процессами каждой отдельной страны. Но все они преследуют одну цель: дать народу право голоса в управлении государственными делами.

Парламент находится в сфере ответственности Межпарламентского союза. МПС связывает практически все парламенты мира и выделяет время, энергию и ресурсы на изучение института парламента. Он разрабатывает принципы и критерии для демократических парламентов и инструменты оценки их деятельности. Он расширяет правоспособность парламентов и помогает им укреплять и модернизировать данный институт.

Первый Глобальный Парламентский Отчет создает основу для следующего логического шага в задаче МПС: внимание общественности на парламенте, повысить её осведомленность в нем и положить начало обсуждению института парламента. Он фокусируется на главных проблемах, с которыми парламенты всего мира имеют дело сегодня.

Отчет является совместным проектом МПС и ПРООН. Он черпает вдохновение во вкладах множества парламентов, парламентариев, исследователей и экспертов. МПС благодарен всем им за энтузиазм и помощь в выпуске данной публикации.

Отчет обращает всеобщее внимание на основополагающие отношения парламента и народа. Он анализирует изменения в ожиданиях граждан по отношению к парламенту. Показывает, как парламенты реагируют на эти изменения. Поднимает проблемы, которые необходимо преодолеть, и предлагает парламентариям, творцам политики и гражданам свежие идеи для более эффективного функционирования парламента.

Парламент является освященным веками институтом. Многие парламентарии имеют вековое семейное древо. Все парламенты должны идти в ногу со временем. И именно об этом рассказывает данный отчет: о том, как помочь парламентам прочно утвердиться в двадцать первом веке.

Андерс Б. Джонсон

Генеральный секретарь
Межпарламентский союз

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В фокусе данного первого Глобального Парламентского Отчета находится развитие отношений граждан и парламентов¹. Он нацелен на анализ изменений в ожиданиях граждан, а также того, как парламенты, политики и парламентский персонал реагируют на эти изменения.

Существуют три главные проблемы, с которыми сталкиваются парламенты. Каждая проявляется и действует с разной скоростью в определенных странах и регионах. Но есть и общие черты в увеличивающемся общественном желании в:

- информации и влиянии на работу парламента,
- подотчетности и отзывчивости к интересам народа,
- предоставлении услуг для удовлетворения нужд граждан.

С целью иллюстрации проблем и спектра проектов, направленных на повышение представительности парламента в различных частях мира, в отчете использован опыт институтов и отдельных политиков. Отчет направлен на то, чтобы помочь парламентам и политикам лучше понять данные проблемы, определить некоторые противоречия, которые необходимо разрешить, и привести примеры эффективной деятельности, которые способствуют прозрачности, вдохновению и представляют собой основу для подражания.

В 2012 году парламенты распространены как никогда ранее. Сто девяносто из ста девяноста трех стран мира на сегодняшний день имеют какую-либо форму действующего парламента и насчитывают более сорока шести тысяч представителей. Существование парламента не означает непременно наличие демократии, но демократия не может существовать без парламента. Несмотря на значительные различия в формах власти, влиянии и функционировании, почти все полити-

ческие системы в наши дни имеют какую-либо форму представительного собрания.

Парламенты обеспечивают связь между желаниями людей и политикой правителей. Наличие общественного форума, озвучивающего взгляды народа, является необходимым условием легитимности правительства. В 2008 году глобальный опрос общественного мнения выявил, что восемьдесят пять процентов людей уверены в том, что «воля народа должна быть основой власти правительства²».

В настоящее время давление общества на парламенты сильно как никогда. Увеличение численности правительства повышает ответственность парламента за пристальное наблюдение за его работой и призыв к отчетности. Развитие коммуникационных технологий и подробное освещение политики в средствах массовой информации сделало более заметной деятельность парламента и политиков. Увеличение количества парламента по всему миру сопровождается возрастанием общественных ожиданий от их возможностей и обязанностей.

Во многих странах мира эффективность контроля правительства парламентом подвергается серьезному сомнению. Представительная роль политических партий — главная функция парламента — во многих странах ослаблена и обладает слабой общественной поддержкой. Благодаря процветанию гражданского общества и новым формам демократии прямого участия, граждане имеют множество способов представительства и получения правовой помощи. Если парламенты когда-то были единственным действенным способом озвучивания общественного мнения, теперь им приходится соревноваться с множеством альтернативных способов.

Тем не менее, парламенты никогда еще не были настолько жизненно необходимыми. Парламенты остаются единственными органами, которые существуют

1 Обратите внимание: во всем отчете мы используем термин «парламент» в качестве видового названия, охватывающего все виды законодательных и представительных органов, существующих в мире. Мы признаем, что данный термин оставляет без внимания огромное разнообразие органов власти, значительно различающихся по ролям, составу, власти и функционированию.

2 <http://worldpublicopinion.org>, 2008 г.

именно для сопоставления и озвучивания интересов нации в целом. Существуют стратегические роли, которые может играть только парламент, такие как создание и отмена законов, а также контроль над правительственной деятельностью. Проблема, с которой парламенты сталкиваются во всем мире, — это непрерывное развитие, обеспечение стратегического и эффективного представительства при непрерывно изменяющемся общественным развитием.

Анализ

1. На деле общественное влияние на парламентскую деятельность ограничено. Обещание большего влияния должно привести к усилению этого влияния.

Глава II рассматривает широкий спектр проектов, применяемых парламентами для улучшения информирования, понимания и контакта с народом. Данные меры разделяются на две обширные категории и нацелены на:

- предоставление большего количества информации и повышение осведомленности общественности о парламенте,
- консультирование и вовлечение народа в работу парламента.

Парламенты используют все более и более изобретательные способы, чтобы предоставить больший доступ большому количеству информации, начиная с «дней открытых дверей» и создания информационных центров и заканчивая трансляцией парламентских заседаний по телевидению и созданием веб-сайтов, посвященных работе парламента. И они находят свою аудиторию — спрос увеличивается в геометрической прогрессии. Несмотря на это, на сегодняшний день очень мало оснований для обсуждения того, насколько такие стратегии улучшили общественное восприятие, понимание парламента и результаты законодательной деятельности.

Даже там, где парламенты пытаются оценивать свою эффективность, проблемы, которые они стараются разрешить (общественная осведомленность о парламенте, доверие к нему и восприятие его), имеют различные причины. Парламентская стратегия обычно обладает только частичным эффектом, и отделить влияние успешной социально-ориентированной стратегии от остальных возможных причин сложно. Отсутствие четких, определенных целей, по которым можно было бы оценивать такие программы, остается серьезной проблемой.

Многие парламенты создали механизмы народного консультирования, первоначально приводимые в действие профессиональными сотрудниками и административными учреждениями (неизменно поддерживаемыми политиками). Но увеличение количества консультаций имеет явно политический подтекст. Хотя организация консультаций проводится исполнительной властью, только политики решают, каким будет их влияние и как сильно это изменит политический курс.

Опасностью, подстерегающей многие парламенты, является тот факт, что обещание большего влияния увеличивает ожидания народа. И неудачные попытки соответствовать этим ожиданиям подрывают веру в деятельность парламента. Одним словом, обещание большего влияния должно приводить к усилению влияния.

2. Политики обязаны чаще и регулярнее отчитываться перед народом за свои действия.

Глава III рассматривает общественное требование в усилении подотчетности в представительной роли парламентария. Дебаты о «правильной» представительной роли члена парламента продолжаются веками, но на этот вопрос очень мало исчерпывающих ответов и еще меньше согласия как среди политиков, так среди простых граждан. Должность избранного политика остается одной из немногих профессий, для которых не существует квалификационных характеристик, и практически нет руководств, говорящих, кому, каким образом и что должен представлять политик.

То, что политик волен сам выбирать стиль представления, является его сильной стороной, отражает гибкость и способность к реагированию, но в то же время, представляет собой опасный источник неуверенности народа в роли политика. В отчете определены три независимые тенденции, совместное влияние которых постепенно ограничивает традиционно широкий парламентский мандат.

а) Во многих регионах мира изменяется роль политических партий. Внутри парламентских фракций, политические партии являются формирующими блоками, на которых строится парламентская деятельность. Эффективность партий во многом определяет эффективность парламента. В демократических режимах, старых и новых, партии все чаще рассматриваются не как помощники, а как препятствия эффективного представительства.

Перед партиями и политиками стоит задача демонстрации того, что они восприимчивы к позиции народа, и в

то же время обладают достаточным единством, чтобы обеспечить коллективное представительство, на котором основывается деятельность парламентов. Нахождение равновесия между восприимчивостью к общественным проблемам и единством партии продолжает оставаться недостижимым для многих парламентов.

б) Институциональные изменения ограничивают свободу действия политиков. Реформы обычно разделяются на три основные категории, целями которых является:

- **ограничение продолжительности парламентского мандата**, либо посредством запрета переизбрания, либо получением вотума доверия от народа, либо с помощью отзыва;
- **предотвращение потенциальных злоупотреблений служебным положением** с помощью ограничения внепарламентской деятельности, побочных заработков и путем определения критериев непригодности к государственной службе;
- **введение кодексов поведения**, которые нацелены на установку стандартов поведения в парламенте и регулирование поведения парламентариев.

Данные действия ведут к тому, чтобы ужесточить подотчетность парламентариев перед теми, кто их избирает. Во многих случаях они являются широко распространенными способами борьбы с низким уровнем доверия к политикам. И, возможно, неизбежно то, что эти методы ведут к более жесткому управлению и ограничению действий парламентариев. И хотя народ может контролировать парламентариев посредством голосования, данные реформы предполагают, что электорат все реже рассматривает избирательную урну как действенный механизм контроля.

с) Желание усилить подотчетность политиков перед народом ведет к появлению нового поколения организаций мониторинга парламентской деятельности (ОМП). Организации мониторинга парламентской деятельности существуют для того, чтобы отслеживать и оценивать деятельность парламентариев в парламенте и за его пределами. В мире существует более ста девяносто одной подобной организации, наблюдающих за деятельностью более восьмидесяти национальных парламентов. Их появление и увеличение их количества предполагает, что народ приветствует существование организаций-посредников, которые могут излагать понятным языком, обобщать и оценивать деятельность их политических представителей.

Эта тенденция к большей открытости, прозрачности и независимой внешней оценке идет вразрез со многими традиционными идеями политического представительства. Многие политики с подозрением относятся к таким новшествам, особенно к роли публичного комментатора, которую берут на себя ОМП. ОМП, без сомнения, представляют собой вызов политикам, но, в то же время, предлагают парламентам возможность осознать, насколько они умеют заинтересовать свою аудиторию.

3. Предоставление услуг электорату является общепринятой и ожидаемой частью работы. Она набирает обороты, становится более насыщенной и сложной.

Глава IV рассматривает увеличение количества услуг, предоставляемых электорату, и ожидания народа, касающиеся того, какие услуги должны предоставить политики гражданам в конкретных областях. Предоставление услуг электорату в настоящее время рассматривается народом и политиками как центральная идея парламентского представительства. Перед парламентами и политиками стоит сложная задача: стратегически верно соответствовать ожиданиям народа, чтобы таким образом укрепить свою роль в нахождении общих решений народных проблем.

Предоставление услуг электорату охватывает огромный спектр потенциальной деятельности, но может быть примерно разделено на четыре категории:

- **поддержка физических лиц** простирается от помощи в поисках работы или других возможностей до более клановых моделей поведения, направленных на покупку поддержки;
- **разрешение конфликтов** заключается в том, что у граждан возникают определенные проблемы с какой-либо государственной службой, представляющей услуги, предусматриваемые социальной политикой, или бюрократические проблемы, а парламентарий выступает в роли влиятельного друга, который помогает эти проблемы разрешить;
- **политическая отзывчивость** означает, что избиратели пытаются узнать или повлиять на мнение парламентариев по определенным вопросам, особенно это касается парламентских голосований;
- **проектная работа**, в ходе которой политики занимаются поиском финансирования для развития какой-либо области или для стимулирования местной экономики, а парламентарии пользуются своим статусом, чтобы гарантировать правительственные субсидии.

Ожидания избирателей от предоставления услуг электорату различаются в развивающихся странах и более состоятельных государствах. В первом случае ожидания заключаются в том, чтобы парламентарии материально обеспечивали своих избирателей и выступали в качестве агентов по вопросам развития округа, где они проживают. Во втором случае граждане хотят, чтобы парламентарии ходатайствовали за них при подаче жалоб, и иногда ожидают от них предоставления правительственного финансирования для региона их проживания. Данные представительные роли являются прямым ответом на потребности граждан, и некоторые политики заявляют, что чувствуют себя обязанными предоставить людям подобные услуги, так как тем больше не к кому обратиться за помощью.

Требование общественности о предоставлении услуг электорату — это только одна часть уравнения. Предложение услуг увеличилось по двум главным причинам:

- **Политики получают удовольствие от работы.** Множество парламентариев предложили создать такую сферу деятельности, где они могли бы оказывать ощутимое положительное влияние на жизни людей.
- **Это приносит электоральное преимущество.** Хотя факты обрывочны, парламентарии уверены, что это может принести им значительное количество голосов. Социологические опросы по всему миру показывают, что избиратели склонны судить о парламентариях скорее по их способности решать проблемы на местном уровне, чем по законодательной деятельности или осуществлению парламентского надзора.

В ответ на увеличивающиеся объемы работы и давление парламентариев возрастает количество официальных ресурсов, посвященных поддержке этих попыток. Более чем очевидно, что за последнее десятилетие значительно возросло количество стран, имеющих Фонды развития избирательного округа. Данные фонды осуществляют руководство местными объединениями денежных средств, предназначенных для поддержки общества и развития экономики.

Во многих отношениях Фонды развития избирательного округа являются очевидным ответом на местную потребность и часто их деятельность направлена на то, чтобы помочь парламентарии удовлетворить её. Однако результат в конечном итоге может оказаться не самым лучшим. Существуют мнения, что финансовая поддержка таких фондов дублирует уже существующие ор-

ганизации и поощряет коррупцию; а также обращает парламентариев в лиц, исполняющих пожелания людей, и таким образом отвлекает их от парламентской законодательной деятельности и парламентском надзоре.

Парламенты и отдельные парламентарии нуждаются в разработке лучших стратегических планов по увеличению услуг, предоставляемых электорату. Учитывая уровень общественных ожиданий и верность своей роли среди политиков, предоставление услуг электорату не прекратится. Эти услуги являются и останутся жизненно важным элементом парламентского представительства. Но они нуждаются в усовершенствовании, причем усовершенствовать их нужно так, чтобы при этом усилить значимость парламента. Задача парламентских систем мира заключается не только в том, чтобы предоставлять большее количество услуг, а в том, чтобы направить работу по предоставлению услуг электорату в определенное русло, двигаясь:

- от специфического к стратегическому: находить политические решения для общих проблем, а не разрешать каждый отдельный случай;
- от индивидуального к коллективному: находить ответы, которые будут выгодны некоторому количеству людей, а не отдельным лицам;
- от локального к национальному: находить способы более систематического использования опыта предоставления услуг электорату в парламентской и политической деятельности.

Заключение

Гибкость парламентов отражает их способность к адаптации и развитию согласно ожиданиям народа. Парламентские изменения имеют тенденцию быть случайными и непредсказуемыми, являться результатом политических переговоров и компромиссов. Во многих случаях необходимым изменениям препятствует недостаток согласования, стратегии и организации. Перемены чаще всего происходят спонтанно, а не как меры, направляемые всеобъемлющими целями. Это часто может быть неизбежным. Природа института парламента может сделать невозможной разработку и воплощение всеохватывающей стратегии.

Однако парламенты нуждаются в лучшем стратегическом анализе причин и источников, вызывающих изменения. Хотя многие парламенты уверены, что они делают все возможное для улучшения организации консультирования граждан, эффективность их ответов на народные ожидания ограничена пробелами в ана-

лизе факторов, вызывающих реформы. Более глубокий анализ, как правило, дает парламентам лучшее понимание причин и последствий возникновения общественного мнения. Возможно, более важным является то, что такой анализ позволяет реалистично оценить возможности парламента, определить, где потребуется внешняя поддержка, и выработать критерии оценки успеха.

Парламентские попытки улучшить взаимоотношения с избирателями должны основываться на понимании того, как изменяется роль отдельного представителя. Парламентарий является самой важной и единственной точкой соприкосновения с парламентом для подавляющего большинства избирателей. То, как роль члена парламента осознается народом, во многом определяет отношение народа к парламентам и политикам. Институциональные реформы последовательно и, углубляют и формируют это осознание. Улучшенный стратегический анализ необходим для того, чтобы использовать некоторые причины изменений в реформах, которые упрочат позиции парламентских представителей и самого парламента в сознании народа.

Стратегические ответы имеют способность принимать различные формы, но, согласно данному отчету, можно выделить три отдельных направления:

- **Реформы, необходимые для укрепления позиций представителей и углубление общественного понимания того, что члены парламента предпринимают внутри и вне парламента.** Например, выделение большего количества ресурсов членам парламента для их работы с электоратом может просто повысить общественные ожидания того, что члены парламента могут сделать на местах. Спрос будет постоянно превосходить предложение, пока дополнительные ресурсы не будут подкреплены стратегическими изменениями. Ответы должны формировать процесс предоставления услуг электорату, чтобы снизить расходы и повлиять на народное понимание представительной роли членов парламента.
- **Реформы, проводимые для повышения общественной осведомленности и политической подотчетности для укрепления позиции парламента, а не подрывает её.** Последовательные реформы постепенно ограничили парламентский мандат, часто это делалось по серьезным причинам, но обычно — в ответ на общественное давление. Однако, задача заключается в том, чтобы уравновесить призывы к усилению подотчетности и свободу действий членов парламента достаточной

для размышления, обсуждения и принятия решений в интересах нации. Народ ожидает более регулярных отчетов членов парламента об их деятельности, но члены парламента избраны, чтобы действовать от имени избирателей, и реформы необходимы для того, чтобы усилить значение делегированных полномочий.

- **Парламентам необходимо более тесно сотрудничать с внешними организациями, чтобы упрочить связи с народом.** Отношения парламента и граждан едва ли могут быть настолько прямыми и честными, какими они должны быть в теории. В настоящее время существует масса посреднических органов, которые подводят итоги и интерпретируют парламентскую деятельность, транслируют парламентские заседания и оценивают деятельность отдельных членов парламента. Одним словом, процесс парламентского представительства как никогда осложнен и запутан посторонними организациями. Подобные организации являются потенциальными союзниками в укреплении центральных позиций парламента и привлечении внимания как можно более широкой аудитории к парламентам.

По сравнению с тем, что было пятьдесят лет назад, парламента стали, в большинстве случаев, более открытыми и доступными. Более профессионально организованными, лучше обеспеченными ресурсами и более представительными. Это имеет решающее значение для демократии. Но сейчас граждане, вполне справедливо, более требовательны к органам власти и ожидают от них более высоких стандартов честности, отчетности и профессионализма, чем за всю историю политических институтов. Согласно социологическим опросам, количество переписки и различных контактов с парламентариями и просьба о помощи скорее возрастает, чем уменьшается. Существует множество функций, которые может выполнять только парламент, и народ, кажется, признает значимость этого института. Парламенты в наши дни гораздо более жизненно необходимы, чем за всю историю политического представительства.

Это является следствием того, что парламента продолжают развиваться и адаптироваться. Среда, в которой они функционируют сейчас более сложная и быстроизменяющаяся, чем когда-либо ранее. Задача заключается в том, чтобы соответствовать ожиданиям народа путем восприимчивости к ним и постоянно поддерживать связь с гражданами, и, судя по всему, большинство парламента именно благодаря этому и продолжают свою деятельность.



НАРОД И ПАРЛАМЕНТЫ

1.1. Развитие отношений народа и парламентов

В центре внимания данного первого Глобального Парламентского Отчета находятся развивающиеся отношения граждан и парламентов³. Он нацелен на то, чтобы подчеркнуть главные черты этих отношений, изменения ожиданий граждан, и то, как парламенты, политики и парламентский персонал реагируют на них. В начале двадцать первого века общественное давление на подобные институты власти как никогда сильно. Развитие правительства повысило важность обязанностей парламентов, которые заключаются в пристальном наблюдении и призыве к отчетности. Коммуникационные технологии и подробный обзор политических событий в средствах массовой информации повысили видимость парламентов и политиков.

Увеличение количества парламентов по всему миру сопровождается повышением общественных ожиданий по поводу того, что парламенты способны и должны де-

3 Обратите внимание: во всем отчете мы используем термин «парламент» в качестве видового названия, охватывающего все виды законодательных и представительных органов, существующих в мире. Мы признаем, что данный термин оставляет без внимания огромное разнообразие органов власти, значительно различающихся по ролям, составу, власти и функционированию.

лать. Вдобавок во многих странах мира серьезно сомнению подвергается эффективность парламента в контроле деятельности правительства. Представительная роль политических партий — главная функция парламента — во многих странах занижена и обладает слабой общественной поддержкой. Благодаря новым технологиям и формам демократии прямого участия, граждане имеют множество способов представительства и получения правовой помощи. Там, где парламенты когда-то были единственным действенным способом озвучивания общественного мнения, теперь им приходится соревноваться с множеством альтернативных способов. Задачей развития парламентов всего мира является понимание природы этих изменений, происходящих в сфере парламентского представительства и нахождение способов адаптации к постоянно ускоряющимся изменениям.

Каждая из этих проблем проявляет себя в разных странах и регионах по-своему и с различной скоростью. Отчет не предоставляет окончательную оценку состояния парламентов, но использует опыт парламентов и отдельных политиков, чтобы проиллюстрировать проблемы и спектр проектов, направленных на улучшение парламентского представительства в различных странах мира. Последующие главы основаны на анализе примеров и историй проблем политиков и парламентского персо-

нала, с которыми они сталкиваются, контактируя с народом и вовлекая его в свою деятельность. В частности мы подробно рассмотрим инновации и реформы, проведенные парламентами, и то, как общественное мнение влияет на форму деятельности парламента и отдельных парламентариев. Большая часть отчета намеренно составлена из отдельных наблюдений, но мы надеемся, что примеры более красочно проиллюстрируют деятельность и позицию парламента.

Несмотря на различия, все парламента существуют для того, чтобы поддерживать связь между правительством и народом. В отчете уделяется много внимания качеству этой связи и тому, как парламента отвечают нуждам общества, которое становится все более требовательным. Отчет служит доказательством того, что парламентам необходимо лучше понимать проблемы, чтобы быть способными разрабатывать лучшие стратегические ответы на трудности, с которыми они сталкиваются. В отчете определены некоторые противоречия, которые необходимо разрешить, и представлены примеры эффективной деятельности, которые могут быть основой для подражания. Таким образом, данный отчет разрабатывает критерии для демократических парламента — быть представительными, прозрачными, доступными, эффективными и предоставляющими отчет о своих действиях, что изложено в публикации 2006 года, «Парламент и демократия в двадцать первом веке»⁴.

Первая глава рассматривает путь развития парламента из традиционных собраний в современные органы власти и освещает главные проблемы, возникающие в процессе этой непрекращающейся эволюции. Она оценивает общественное отношение к парламентам и говорит о том, что парламента постоянно сталкиваются с проблемой убеждения народа в своей эффективности и способности выполнять определенные функции. Глава завершается выводом, в котором утверждается, что, несмотря на увеличение количества альтернативных возможностей представительства, парламента выполняют функции, являющиеся на сегодняшний день более жизненно важными, чем когда-либо.

1.1.1. Поиск избирателей: популярность парламентского представительства

В течение второй половины двадцатого века в мире значительно увеличилось количество парламента. Согласно данным Межпарламентского союза (МПС), 190 из 193 стран имеют какую-либо форму действующих пар-

ламентов, насчитывающих более 46 000 представителей. Однако, по недавним оценкам Аналитического отдела британского журнала «Экономист», только 45 процентов стран мира отвечают критериям «полной» демократии, в то время как 20 процентов описываются как «смешанные» режимы⁵.

Другими словами, наличие парламента не является синонимом демократии и предполагает, что парламента различаются по значимости согласно политическому контексту. Однако, наличие парламента является жизненно важным для легитимности государства и его способности представлять интересы народа. Учитывая все эти обстоятельства, можно сказать, что данные органы власти обеспечивают связь между взглядами народа и взглядами правителей. Парламента значительно различаются по власти, влиянию и функционированию, но существование общественного форума для озвучивания мнений является необходимым условием легитимности правительства.

«190 из 193 стран в настоящее время имеют какую-либо форму действующих парламента, насчитывающих более 46 000 представителей».

Современные парламента уходят корнями в разнообразие ситуаций, отражающих тенденцию любого общества создавать организации для обсуждения, совместного рассмотрения и представления интересов народа. Такие собрания можно обнаружить в каждом обществе, начиная от *Мажилис* в арабском мире, заканчивая *Панчаят* в Индии.

В Африке племенные собрания принимают различные формы и играют различные роли, в Афганистане *Джирга* использовался для разрешения конфликтов и служил каналом для коммуникации. Это желание собираться, говорить и представлять отражается в названиях институтов. Около четверти таких органов используют термин «парламент», происходящий от французского слова *parler* — говорить, либо как общее наименование, либо как название одной из палат. Термин, означающий «собрание» или «ассамблея», также встречается довольно часто. Более сорока процентов законодательных органов называются конгрессами, в Японии — *Диет*, в Израиле — *Кнессет*, в нескольких бал-

4 Межпарламентский союз, 2006 г.: 10–11

5 Аналитический отдел британского журнала «Экономист», 2011 г.

канских странах — *Скупщина*, во многих арабских странах — *Мажилис*. В северных странах используют слово *Риксдаг* (например, в Финляндии и Швеции), которое можно перевести как «встреча в королевстве». В Исландии — *Альтинг*, в Дании — *Фолькетинг* и в Норвегии — *Стортинг*, что в переводе означает «собрание людей» или «всеобщее собрание».

Глобальный социологический опрос 2008 года подчеркнул важность представительства как основного всемирного принципа. По его данным восемьдесят пять процентов людей уверены, что «народная воля должна быть основой власти правительства», и семьдесят четыре процента считают, что парламентские лидеры должны избираться согласно всеобщему избирательному праву⁶.

«85 процентов людей уверены, что «народная воля должна быть основой власти правительства», и 84 процента считают, что парламентские лидеры должны избираться согласно всеобщему избирательному праву».

1.1.2. Институциональные структуры: форма, определяемая функцией

Хотя каждое общество рассматривает центральную роль представительства как организующее начало, структура современных парламентов основывается на средневековом европейском парламенте. Восемь или девять веков прошло с тех пор, как это первое воплощение дало начало дарвиновскому разнообразию органов законодательной власти — все они имеют одного предка, и без сомнения, относятся к одному виду, но обладают очевидными различиями, которые отдаляют их друг от друга.

Исландский *Альтинг*, рассматриваемый многими как первый национальный парламент, существует с 930 г. н. э., когда он впервые стал форумом для встречи местных лидеров. Британская Палата Общин (изначально называвшаяся «Общины») возникла в 13 веке, когда ее главной функцией было собрание знати для обсуждения дел королевства и одобрения выделения финансирования

для короля и местных общин⁷. Институты власти, развивавшиеся в Европе, имели три общих характерных черты: первая — предоставление или отказ в согласии монарху; вторая — представительство различных сообществ внутри нации; и третья — использование финансовой власти для заключения сделок с монархом и подачи прошений о компенсации и жалобах граждан.

Колониальные державы Европы распространили данный институт власти по всему миру. Трансформация средневекового института власти в демократический началась в США в 17–18 веках. Отцы-основатели, создавшие ассамблеи в каждой из тринадцати колоний, старались отличаться от властей Британии, и на момент провозглашения независимости в стране уже функционировали законодательные собрания штатов, которые существовали отдельно от исполнительной власти и в разной степени защищали свою собственную законодательную власть. Со временем этот путь развития органов власти оказал огромное влияние на то, как органы власти развивались в Центральной и Южной Америке, в основном согласно модели конгресса.

В Европе парламенты, напротив, развивались вместе с правительством и обладали властью, которая имела отношение к монарху. В результате часто образовывалась сложная смесь законодательной и исполнительной власти в рамках института парламента, где политическая власть постепенно связывалась с развитием политических партий, которое последовало за распространением избирательного права. Данная модель демонстрирует развитие органов представительства во всех европейских империях в Африке, Азии и на Ближнем Востоке.

Данное историческое наследие до сих пор проявляется по всему миру в парламентах любого возраста. Например, эволюция парламентов в пост-коммунистических государствах Восточной Европы в 1990-х отражала их собственную долгую историю (например, парламент Польши обладал значительной властью до конца 18 века) и советское институциональное наследие, подвергнутое значительному влиянию немецкой модели, что является относительно свежим частным примером перехода от диктатуры к демократии.

Парламенты стран Африки и полуострова Индостан были (и до некоторой степени до сих пор являются) сформированными колониальным наследием. Британская практика учреждения законодательных советов в колониях вовсе не имела целью обеспечение законода-

6 <http://worldpublicopinion.org>, 2008 г.

7 Нортон, 2005 г.: 16–7

тельной власти, а скорее позволяла создать назначенный орган власти, который являлся для британской администрации механизмом обратной связи. Несмотря на то, что Законодательный совет Кении был создан в 1906 году, первый кенийский африканский делегат был назначен только в 1944 году. И все же подобные органы власти послужили основой, на которой образовались парламенты после получения независимости африканскими государствами. Хотя некоторые бывшие британские колонии установили президентскую форму правления, они также использовали Вестминстерскую модель парламентской системы, применяющую систему выборов, при которой победившим считается кандидат, набравший относительное большинство голосов, она имела ограниченное парламентское влияние на политику и бюджет, слабую систему комитетов⁸. Парламенты Австралии, Канады и Новой Зеландии были точно так же сформированы колониальным наследием, а то, что они сумели создать ответственное правительство, служит примером для всего мира. По традиции централизованного государства колониальные законодательные органы были менее развиты на территории франкоязычной Африки и не существовали в тех регионах Африки, где говорили на португальском языке; но после получения независимости эти государства опять заимствовали опыт французских, бельгийских и португальских политических традиций.

С течением времени традиционные роли этих институтов развивались, отвечая требованиям обществ, в которых они существовали, пока не достигли современного состояния. Парламенты, которые поначалу являлись чисто совещательными органами, начали отстаивать свои законодательные полномочия и принимать все большее участие в управлении странами. И в процессе приобретения законного статуса их члены находили способы, чтобы с помощью имеющихся у них полномочий увеличивать свое влияние. Это в свою очередь повлияло на состав, власть, функции и регламент парламентов.

Несмотря на то, что все они имеют общие корни, в начале 21 века виды парламентов одновременно похожи и различны по численности, полномочиям и функциям. Например, Всекитайское собрание народных представителей, имеющее 3000 членов, является самым большим по численности во всем мире; за ним следует Парламент Великобритании, имеющий более 1400 членов в обеих палатах. Соотношение численности населения и численности представителей также разнится. С одной стороны, в Индии на одного парламентария приходится

1,5 миллиона человек, в Соединенных Штатах — около 590 000 в Бангладеш — 470 000. С другой стороны, парламент Тувалу насчитывает только 15 членов, каждый из которых представляет около 667 человек, а в Сан-Марино один парламентарий представляет 517 человек.

Один из видов парламентов включает в себя только совещательные органы, такие как *Меджлис аш-Шура* в Саудовской Аравии. Он был основан в 1993 году в качестве полностью назначаемой совещательной организации, практически не имеющей законодательной или обзорной власти, и существующей фактически только для того, чтобы консультировать монарха, и которая может быть распущена в любой момент. В этот вид также входят системы советского типа, такие как Национальная Ассамблея Вьетнама, которая собирается на пленарном заседании дважды в год, и в которой власть, законодательные полномочия и персонал преимущественно происходят из коммунистической партии. Кое-где этот вид обнаруживает уникальные черты. Например, в Конгрессе Мексики парламентарии могут служить только один срок и не могут быть переизбраны, что сокращает действенность данного органа власти. На другой стороне этого спектра находятся такие органы власти, как немецкий Бундестаг или американский Конгресс, которые имеют внушительную власть и сосредоточены на политической жизни своих народов. У Конгресса Соединенных Штатов самый большой бюджет (5,12 миллиардов долларов), с ним может сравниться бюджет парламента Японии (1,71 миллиардов долларов) и Франции (1,17 миллиардов долларов)⁹.

В отчете такого размера невозможно предоставить подробный или исчерпывающий анализ всего этого разнообразия или дать четкую оценку государственным парламентам всего мира (мы надеемся, что это будет сделано в следующих Глобальных Парламентских Отчетах). Однако отчет построен вокруг центральной темы, которая звучит как изменение и развитие взаимоотношений парламентов и граждан.

⁹ Обратите внимание: Если подсчитать в переводе на Паритет покупательной способности, в долларах, то три самых весомых бюджета — это бюджеты парламентов США (5,12 миллиардов долларов), Нигерии (2,04 миллиарда долларов) и Японии (1,35 миллиардов долларов).

«Представительство народа и его интересов является основой парламентских систем. Парламенты, как правило, предоставляют площадку для озвучивания общественного мнения»

Представительство народа и его интересов является основой парламентских систем. Парламенты, как правило, предоставляют площадку для озвучивания общественного мнения, являются передаточным механизмом ответной реакции на государственную политику для исполнительной власти и средством, с помощью которого правительство может объяснять свои действия и сообщать о них. Таким образом, парламенты являются единственными и самыми важными представительными институтами власти и получают огромную часть своей легитимности от веры народа в то, что они способны выполнять определенные ключевые функции. В следующей части будет рассмотрено отношение народа к парламентам в разных странах мира и проблемы их постоянного развития и адаптации к ожиданиям народа.

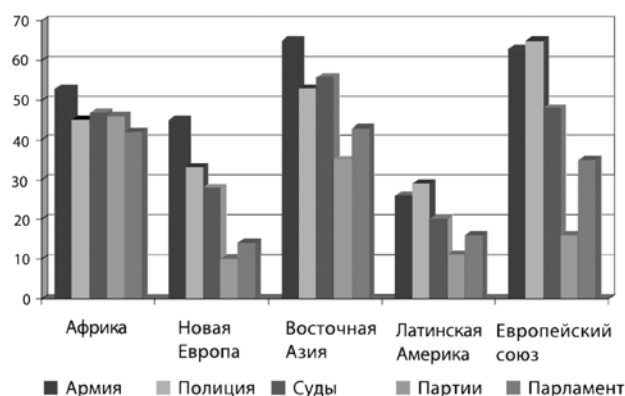
1.2. Изменяющаяся природа политического представительства

1.2.1. Общественное мнение и парламенты

Недавно проведенный анализ парламентов мира подчеркивает тот факт, что парламент зачастую оказывается среди самых непопулярных национальных организаций, и только политические партии имеют еще более низкий уровень народного доверия. Парламенты, как выразился один выдающийся аналитик, «ошеломляюще непопулярны»¹⁰. Их распространение пришлось на временной отрезок, когда традиционная роль парламента столкнулась с как никогда огромным количеством проблем в обеспечении общественной легитимности, и вступила в соревнование с множеством новых и более прямых форм представительства. Данные исследования, собранные Институтом демократии и поддержки избирательных систем, впоследствии воспроизведенные в публикации МПС под названием «Парламент и демократия в двадцать первом веке», показали, что в различных странах мира, парламенты являются органами власти, которые вызывают меньшее доверие у населения, чем другие органы власти.

¹⁰ Левенберг, 2010 г.

Доверие национальным институтам власти: средние данные по регионам



Источник: Межпарламентский союз (2006 г.), *Парламент и демократия в двадцать первом веке: Справочник практического опыта*, стр. 110. <Sours>

Однако, цифры скрывают различия внутри регионов и между ними. В установившейся демократии Европы и Северной Америки поддержка национального законодательного органа некоторое время была снижена. В странах Европейского союза доверие парламентам на сегодняшний день составляет менее трех процентов. В США самый низкий показатель доверия Конгрессу был отмечен в ноябре 2011 года и составлял девять процентов, а двумя месяцами ранее он составлял одиннадцать процентов, и «рейтинги одобрения впервые исчислялись однозначной цифрой с тех пор как, телерадиовещательная компания «Си-Би-Эс» и ежедневная газета «Нью-Йорк Таймс» начали задавать этот вопрос более, чем тридцать лет назад»¹¹. В новых демократических режимах Восточной Европы уровень доверия одинаково низкий. В Латвии и Литве, в 2009 году Парламент заслужил 11 и 8 процентов¹² соответственно.

Однако, в Западной Европе рейтинги одобрения колеблются от 46 процентов в Германии до 21 процента в Испании с вследствие того, что недавний финансовый кризис подорвал доверие не столько непосредственно в правительство, сколько в парламент¹³. По данным исследования кандидатов на вступление в Европейский союз, проведенного исследовательским проектом «Европейский барометр» в 2004 году, доверие парламентам было самым низким в Польше и Болгарии; и 91 и 86 процентов респондентов соответственно говорили, что они «склоняются к тому, чтобы не доверять» данному институту власти. На Кипре и в Турции в это же время,

¹¹ Social Capital Blog, 2011 г.

¹² Европейская комиссия, 2011 г.

были зарегистрированы самые высокие показатели доверия среди стран-кандидатов — 79 и 75 процентов.¹⁵

Согласно отчету исследовательского проекта «Латиноамериканский барометр» в 2010 году в Латинской Америке 34 процента населения утверждало, что оно доверяет парламенту. Это ниже, чем 36 процентов, зарегистрированные в 1997 году, но выше, чем 17 процентов в 2003 году. Данный рейтинг незначительно превышает процент доверия судебной власти (32%) и значительно опережает доверие политическим партиям (23%). Доверие парламенту всегда отставало от доверия церкви, телевидению, правительству, частным компаниям и вооруженным силам, как утверждают результаты опросов «Латиноамериканского барометра». И опять очевидны национальные различия: в Уругвае парламенту доверяют 62 процента населения, а в Перу — самый низкий уровень доверия — 14 процентов. Однако, будет справедливым заметить, что в каждой из этих стран парламент пользуется гораздо меньшим доверием, чем другие институты власти¹³.

В арабских странах и Восточной Азии, где демократия установилась менее твердо, парламенты также пользуются низким уровнем доверия по сравнению с другими институтами власти. В Кувейте и Ливане, например, более половины населения слабо доверяет или вообще не верит парламентам. В Южной Корее парламенты пользуются почти самым низким уровнем доверия среди национальных институтов власти и только политические партии заслуживают меньшее доверие населения¹⁴.

Согласно опросу исследовательского проекта «Африканский барометр» в Африке уровень доверия парламентам довольно высокий — 56 процентов по всему континенту, но остальные институты власти также пользуются довольно высоким уровнем доверия, что скрывает возможно самое резкое региональное различие. Например, парламент Танзании имеет рейтинг доверия в 84 процента, в то время как парламент Нигерии — 34,5 процента. Во многих (но не во всех) случаях доверие парламенту ниже, чем другим институтам власти, включая президента, избирательную комиссию и суды¹⁵.

«Парламенты зависят от общественной поддержки. Важно, чтобы люди доверяли парламентской деятельности».

Причины низкого уровня доверия парламентам могут быть частично объяснены их ролью и общественным пониманием этой роли. Но это не уменьшает значимости того факта, что парламенты получают легитимность и центральное положение в политическом процессе благодаря общественной поддержке. Даже если народу не по нраву деятельность парламента, ему необходимо верить в парламентскую деятельность. Парламентские функции формировались десятилетиями, а иногда и веками, чтобы оставаться соответствующими требованиям избирателей, ради представительства которых они существуют. Парламенты изменяли свои функции, формы и полномочия и продолжают изменять их. Кроме того за последние десятилетия изменилась и расстановка сил, в которой парламенты функционируют.

Следующие три части посвящены отдельным явлениям, которые разрушают источники легитимности парламентам. Во-первых, во многих странах мира подвергается сомнению эффективность парламента в контроле деятельности правительства. Во-вторых, парламентское представительство является коллективным процессом, опирающимся на роль политических партий, но партии имеют слабую связь с народом и теряют популярность. В-третьих, в ответ на рост информированности и требований населения, возникает ряд новых способов представительства и получения компенсаций. Там, где парламенты ранее были единственным и самым важным способом озвучивания общественного мнения, там им приходится соревноваться с множеством альтернатив, включая формы демократии прямого участия, консультаций и управления.

1.2.2. Парламентское представительство — «все более значимо»?

Подъем в арабском регионе, возникший в начале 2011 года, подчеркнул недостаток традиционного представительства на Ближнем Востоке и в Северной Африке — в регионе, издавна выделявшемся слабостью своих парламентам. Несмотря на то, что все 22 члена Лиги Арабских государств (включая все еще неконсолидированные власти Палестинской автономии) хвалились своими законодательными органами до 2011 года, большинство этих законодательных институтов подчинялись доминирующей

13 Исследовательский проект «Латиноамериканский барометр», 2010 г.

14 Исследовательский проект «World Values Survey», волна 5

15 Исследовательский проект «Африканский барометр», раунд 4

исполнительной ветви власти — факт (не являющийся необычным для арабских стран) наиболее ярко проявившийся здесь, чем в любом другом регионе. До настоящего момента, как заметил Али Сави в своем географическом анализе, проведенном для данного отчета, «ни один арабский парламент не преуспел во вселении в арабский народ надежды как основной источник власти или как ключевой игрок внутренней политической арены»¹⁶. Даже парламент Кувейта, с его спорной активностью и действенностью в данном регионе, борется за то, чтобы обрести большее влияние в сфере надзора и контроля. Парламенты часто оказываются козлом отпущения для исполнительной власти, принимая на себя гнев народа и средств массовой информации за ошибки правительства. Но эти парламенты и не пытаются себе помочь, часто продолжая молчать о таких важнейших проблемах своих народов, как безработица и коррупция.

Это бессилие не проходит незамеченным и общество в большинстве случаев не принимает видимость представительства, которую им предлагают. Это впечатление бесполезности усиливается традиционными родоплеменными культурами, широко распространенной неграмотностью и нехваткой надежной информации о составе, функциях и ежедневных действиях парламента в данном регионе. Данные факторы обострили непонимание и распространили подозрительность среди широких слоев населения. И к началу 2012 года остается неясным, какими будут последствия революций и последующих парламентских выборов в этом регионе. Но, учитывая то, что в основе этих реформистских движений были призывы к созданию мощного и эффективного парламента, данные институты власти будут испытывать на себе огромное давление, вынуждающее их соответствовать общественным ожиданиям.

В Тропической Африке парламента также были традиционно малоактивны. Джоэль Баркан в своем широко масштабном исследовании законодательного развития Африки высказывает мнение о том, что ситуация меняется, и парламента вырастают из своей прежней роли «штамповщиков мнения» исполнительной власти и становятся довольно эффективными надзорными органами, творцами политики и представителями¹⁷.

За последние годы парламента показали способность к реформированию и более тесному взаимодействию с избирателями. Парламент Кении, например, расширил свою деятельность в контроле правительства, бюджета

и усиливает свою систему комитетов. Парламент Танзании смог усовершенствовать правила своих заседаний и добиться большей институциональной независимости от исполнительной власти. В Замбии, тем временем, парламент запустил программу реформ по улучшению законодательной власти, создал центры оказания услуг электорату и расширил возможности законодательной деятельности отдельных членов парламента. В целом, похоже, что парламента стали более эффективно использовать свои конституционные права. Но, заключение Баркана о том, что они «по-прежнему слабы, но все более значимы», подчеркивает и возможности, и постоянные трудности, с которыми они сталкиваются¹⁸. Несмотря на эти изменения, все парламента продолжают попытки утвердить свою власть над правительством, во многих частях Африки политики работают над тем, чтобы заслужить общественное доверие. В регионах некоторых стран (республика Кабо-Верде) по меньшей мере 15 процентов респондентов заявляют, что «большинство членов парламента коррумпировано». Множество респондентов недавнего опроса исследовательского проекта «Африканский барометр» (41,5%) говорят, что «некоторые члены парламента коррумпированы»¹⁹.

Это также без сомнения демонстрирует бессистемный подход парламента к представительству на континенте, где преимущества многопартийной демократии кажутся неубедительными большей части электората. Одним словом, парламента не смогли соответствовать ожиданиям, возникшим при переходе к демократии, и произвести ощутимые изменения в социальной и экономической сфере²⁰.

«Практически в каждом парламенте мира существует разрыв между полномочиями, согласно которым парламент должен контролировать исполнительную власть, и желанием или способностью эти полномочия использовать».

Похожие черты можно обнаружить в странах тихоокеанского побережья, где, несмотря на прочную основу и всеобщее признание парламентской демократии, парла-

16 Сави, 2011 г.

17 Баркан, 2009 г.

18 Тот же источник, 2

19 Исследовательский проект «Африканский барометр», 94.

20 Гамильтон и Стапенхерст, 2011 г.

менты скорее становятся слабее, чем сильнее. Как отметил Накамура и другие: «Вместо превращения парламентов в истинные институты противодействующей власти происходит противоположное. Парламенты тихоокеанских стран утрачивают ведущую роль институциональных игроков, в то время как остальные пользуются преимуществами индивидуализма».²¹ На институциональном уровне парламенты получают поддержку и легитимность, являясь средоточием стремлений к эффективному, демократическому государству, но быстрая смена парламентариев на каждых выборах и требование от членов парламента предоставлять товары и услуги избирателям привели к недальновидности и нестабильности. Авторы заостряют внимание на конкретной проблеме Меланезии, где парламентская деятельность сдерживается тремя взаимосвязанными и взаимно усиливающими проблемами: «Очень изменчивая и нестабильная политическая система проявляет себя в слабости политических партий, персонализированной политике и жесткой конкуренции; в непреодолимом доминировании исполнительной власти над парламентом и широко распространенной коррупции».²²

Данные проблемы встречаются не только в трех вышеописанных регионах. Многим парламентам до сих пор не хватает необходимых официальных полномочий, чтобы контролировать законодательную власть и деятельность правительства. И даже в тех странах, где парламенты обладают значительными официальными полномочиями, они едва ли используют их для более эффективной деятельности. *Практически в каждом парламенте мира существует разрыв между полномочиями, согласно которым парламент должен контролировать исполнительную власть, и желанием или способностью политиков эти полномочия использовать.* Общественное мнение о парламентах Северной Америки и Западной Европы подчеркивает широко распространенную убежденность в том, что данные институты власти не настолько эффективны, насколько должны быть, и общество кажется постоянно разочарованным в способности парламентов соответствовать своему потенциалу.

Однако, несмотря на то, что парламенты обладают множеством неотъемлемых слабостей, они должны быть рассмотрены в связи с более глубоким историческим контекстом. По сравнению с тем, что было пятьдесят лет назад, мир законодательных органов власти изменился почти до неузнаваемости. Привычное мнение о том, что однажды была «золотая эра» парламентской демо-

кратии опровергнута фактами. Нет сомнений в том, что парламенты могли бы многое сделать для того, чтобы стать более прозрачными, открытыми и эффективным, но справедливо и то, что они никогда еще не подвергались такому пристальному вниманию средств массовой информации и народа как в настоящее время.

Очень часто игнорируется тот факт, что организационные и административные аспекты почти всех парламентов в наши дни стали гораздо более профессиональными, чем в шестидесятых годах прошлого века. За последние десятилетия более опытные органы законодательной власти, такие, как парламенты Великобритании, Франции и Конгресс США, усовершенствовали свое внутреннее функционирование, пересмотрели бюджеты и обзорные механизмы. Без сомнения в парламентах, основанных в течение второй и третьей волны демократизации, есть слабые стороны, но эти парламенты улучшают свою организацию, функционирование и конкретизируют свои позиции. За последние пятьдесят лет многие парламенты провели реформы, направленные на усовершенствование законодательных процессов и обзор деятельности исполнительной власти, и стали финансово и нормативно независимыми от правительства. Одним словом, еще многое должно быть сделано, но даже сейчас парламенты мира обладают большими ресурсами, профессионализмом и представительством, чем когда-либо. Однако, получение поддержки и легитимности зависит от того, как парламенты справятся с удовлетворением (или управлением) надежд общества в ближайшие десятилетия.

1.2.3. Политические партии и граждане: коллективное и единоличное представительство

Одним из ключевых факторов, определяющих деятельность парламента в любой стране, является качество представительства и эффективность формирующих его политических партий.

Политические партии играют жизненно важную роль в любой демократии, обеспечивая представление интересов граждан, выработку политических альтернатив на выборах и формирование основы правительства. Хотя демократия находится в процессе непрерывного развития, все еще трудно представить демократию с многопартийным представительством интересов граждан без политических партий или организаций, сходных с ними²³.

21 Накамура, Клементс и Хегарти, 2011 г.: 8.

22 Тот же источник.

23 Карозерс, 2006 г.: 10.

Политические партии также выполняют функции, очень важные для парламентского представительства. Во-первых, они обычно предоставляют членам парламента основные средства для переизбрания и построения политической карьеры. За советом о том, как вести себя в парламенте, как голосовать и откуда ждать поддержки, члены парламента обращаются в первую очередь к своей политической партии. Возможно, более важным является то, что партии посредством своих парламентских фракций обеспечивают основу для организации работы парламента. В то время как регламенты парламентских уставных норм представляют правила, по которым ведется «игра», парламентские фракции определяют, какой будет эта «игра», обеспечивая средства для переговоров правительства и оппозиции о законодательстве и парламентской деятельности. Одним словом, политические партии либо обеспечивают слаженное функционирование парламента, либо — нет.

Целью данного отчета не является детальный анализ государственных политических партий, но их центральная роль в парламентской деятельности не может быть проигнорирована. Во всем мире они сталкиваются с двумя видами проблем, препятствующими выполнению их функций, связанных с возможностью и качеством представления интересов граждан.

Во-первых, во многих странах, и в особенности, в развивающихся странах, партийная система, как правило, характеризуется либо доминированием одной партии, либо большим количеством разрозненных партий. Наличие одной партии, доминирующей над остальными, как в некоторых африканских и восточноазиатских странах, часто означает, что парламент находится под полным контролем правительства. В подобных условиях парламент становится пустым местом, особенно в пост-конфликтной обстановке, когда партии создаются из повстанческих движений, часто продолжающих насаждать жесткую дисциплину прежних, якобы военных организаций. С другой стороны, многообразие партий, которым недостает дисциплины или единства, как в некоторых латиноамериканских государствах, делает парламент непредсказуемым и плохо организованным. Если партия не имеет контроля над выдвинутыми из нее членами парламента, законодательный орган будет занят только организацией своей деятельности, не говоря уже о принятии законодательных или связанных с правительством решений. Подобная ситуация может усугубиться в пост-конфликтных условиях, когда имеется слишком мало опыта демократического правления, большое количество партий и нет взаимного доверия между различными группировками. Партии ча-

сто страдают от слабой связи с общественностью, недостатка идеологической последовательности, на которой базируется дифференциальная политика, и нередко формируются вокруг одного харизматичного лидера.

Во-вторых, представительная роль политических партий изменяется. Парламенты и политические партии основываются на принципе коллективного представительства интересов. Однако в последние 50 лет это все меньше и меньше сочетается со значительными культурными, техническими и политическими тенденциями к усилению индивидуализма. Распространение государственного образования создало более образованное и информированное общество. Данному росту осведомленности в свою очередь способствовало увеличение количества средств массовой информации, представляющих намного больший объем и разнообразие информации народу. Технические инновации не только сделали информацию еще более доступной с помощью интернета и других коммуникационных технологий, но также повысили скорость обмена информацией и создали новые возможности для общения отдельных людей. Эти инновации также усилили желание людей быть более независимыми и самостоятельными.

«Политические партии становятся все большей помехой политическому представительству, вместо того, чтобы способствовать ему».

Возможно, именно по этим причинам во многих странах с установившимся демократическим режимом падает уровень отождествления его с политическими партиями. Политические партии развивались и распространялись потому, что их рассматривали как эффективный механизм представления общественных интересов. Но в демократических странах, старых и новых, *политические партии становятся все большей помехой политическому представительству, вместо того, чтобы способствовать ему*. Люди просто не мыслят себя такими, какими их пытаются представить политические партии. Это оказывает значительное влияние на то, как отдельные люди воспринимают парламентское представительство, особенно с возникновением новых форм участия и контроля, которые означают, что парламентам теперь приходится выдерживать конкурентную борьбу за то, чтобы выполнять функцию представления.

1.2.4. Альтернативные способы представительства и получения правовой помощи

Третьей тенденцией является рост новых форм представительства, регуляции и получения правовой помощи — представляют угрозу некоторым традиционным функциям парламента. Это отчасти является результатом требований граждан, а также ответом росту и усложнению структуры правительства в государствах-нациях. У данной тенденции есть две особенности: во-первых, граждане могут сделать более весомыми свои голоса и продвигать свои интересы с помощью экспансии гражданского общества и однофокусных групп, так же как развитие механизмов демократии прямого участия; во-вторых, увеличение количества органов, регулирующих и проверяющих деятельность правительства почти во всех сферах.

В развитых и развивающихся странах стало очевидным увеличение количества организаций внутри общества, которые пытаются представлять определенные интересы. В развивающихся странах продвижение «гласности и отчетности» бесчисленными донорскими агентствами является признанием того факта, что процветающее гражданское общество — это ключевая часть любой здоровой демократии. Организации гражданского общества предлагают более определенную форму представительства, так как они зачастую образуются для решения одного вопроса и существуют для продвижения узких частных интересов. Однако, они, несомненно, представляют собой вызов многопартийным формам представительства, предлагаемым политическими партиями, и, возможно, отражают желание иметь более индивидуальные формы представительства.

Желание найти более прямые формы демократии существует не только благодаря гражданским движениям, которые ищут способы влияния на создание и осуществление политики, но еще и благодаря правительствам, которые пытаются понять общественное мнение и опробовать свои планы. За последние десятилетия в различных странах мира возникало много подобных инноваций; их можно разделить на четыре большие группы²⁴. Первая — увеличение числа консультативных мероприятий, таких как опрос общественного мнения, общественные встречи, фокус-группы и форумы для обсуждения общественного положения. Вторая — «совещательный форум», представляющий площадку для дебатов и дискуссий, включая конференции

по достижению консенсуса, гражданские жюри и опросы общественного мнения. Третья — проекты совместного управления, напрямую вовлекающие народ в процесс принятия решений, например, через местные форумы по планированию бюджета. Четвертая — механизмы прямой демократии, включая референдумы, гражданские проекты и отзыв, позволяющие избирателям завершить срок пребывания представителей у власти посредством одобрительного голосования. Замысел, лежащий в основе всех этих мероприятий, заключается в укреплении связи между народом и принятием решений с целью создания более прямой формы общественного вклада в политический процесс.

Увеличение числа регулятивных органов, напротив, является следствием усложнения правительственной структуры и предоставляет гражданам многочисленные способы получения правовой помощи. Старейшим и самым распространенным лицом для предоставления правовой помощи народу является омбудсмен. Эта должность была впервые введена в Швеции, в 1809 году. Если первоначально в середине восьмидесятых годов прошлого века существовало только 20 национальных омбудсменов, к началу двадцать первого века подобные службы открылись уже в 120 странах мира под различными названиями: Общественный защитник, *Le Mediateur de la Republique*²⁵ (Посредник Республики) и *Defensor Cívico* (Гражданский защитник). В каждой стране функция омбудсмана заключается в том, чтобы защищать людей от нарушения прав, злоупотребления властью и недобросовестного администрирования и вынуждать правительство и его служащих больше отчитываться перед народом.

Увеличившееся количество омбудсменов частично является показателем того, сколько стран пришли к демократии за этот период. В то же время множество регулятивных органов, проверяющих организаций и инспекторов образовалось в большинстве стран для того, чтобы осуществлять дополнительный контроль над государственной администрацией. В течение 20 века, по мере расширения правительственной ответственности за благополучие граждан путем предоставления дополнительных услуг и привилегий, также наблюдался рост организаций, которые стремились обеспечить качество услуг и предоставить поддержку гражданам. Увеличивающаяся сложность государственного устрой-

24 Смит, 2005 г.; Битэм, 2006 г.

25 Следом за пересмотром французской конституции в 2008 г. *Defenseur des droits* (Правозащитник), обладающий большим количеством полномочий, в 2011 г. заменен на *Mediateur de la Republique* (Посредник Республики).

ства привела к появлению множества гражданских механизмов получения правовой помощи.

Эти новообразования представляют собой вызов для парламентов, так как они предлагают альтернативные формы представительства, отчетности и получения правовой помощи. Во-первых, в конкурентную борьбу вступает представительная роль партий и парламента, так как граждане ищут различные способы представительства в разнообразии общественных организаций. Во-вторых, традиционная функция парламента, как инструмента получения правовой помощи, подвергается конкуренции со стороны различных государственных агентств и гражданских лиц, включая омбудсменов, надзорных органов и аудиторских агентств. Каждое из них специально создано для того, чтобы разрешать проблемы недобросовестного администрирования, и располагает более обширными ресурсами и опытом работы в подобных случаях, чем парламент. В-третьих, существование этих агентств означает, что правительство подвергается надзору множества органов, включая формальные инспектораты и регулятивные органы, чья задача заключается в борьбе с недобросовестным администрированием и осуществлении других внепарламентских форм отчетности, таких как взаимодействие со средствами массовой информации, судами, независимыми научными центрами и гражданским обществом, что заставляет некоторых специалистов предполагать, что на сегодняшний день мы имеем дело с формой «пост-парламентской политики»²⁶.

1.3. Гибкость парламентского представительства

Несмотря на то, что три вышеописанные тенденции представляют собой вызов для парламентов, разговоры о пост-парламентской политике в академических и журналистских кругах могут иногда вводить в заблуждение. Общество может скептически относиться к парламентской деятельности и находить привлекательными другие формы представительства, но и народ, и правительство одинаково признают необходимость парламентов. Развитие альтернативных механизмов представительства и регуляции дает гражданам возможность выбора и представляет собой конкурентоспособного противника для парламентов. Однако, оно не устраняет потребность в парламентах и не делает их лишними. Парламенты поддерживают важную связь между народом и правительственной системой, служат главным форумом для озвучивания общественного мнения и про-

должают выполнять функции, которые не могут быть продублированы ни одним другим институтом. Экспансия альтернативных механизмов началась частично из-за недовольства граждан и частично из-за того, что задача контроля деятельности правительства стала намного важнее и сложнее, чем сто лет назад. Но, в любом случае, все эти новшества даже подчеркивают центральную роль парламентов. В отличие от любого другого института или организации, парламенты получают свою легитимность из того факта, что они были избраны народом для того, чтобы отражать и представлять интересы нации как единого целого. Многочисленные формы представительства, возможные в современном обществе, и его сложность, делают роль парламентов в связывании граждан и правительства все более и более важной.

«Парламенты поддерживают важную связь между народом и правительственной системой, служат главным форумом для озвучивания общественного мнения и выполняют функции, которые не могут быть продублированы ни одним другим институтом».

1.3.1. Уникальные функции парламента

Еще существуют функции, которые может выполнять только парламент, и которые не могут быть повторены другими институтами. Во-первых, создание, редактирование и принятие законов, которое происходит только с помощью законодательной власти. Несмотря на то, что существует много консультативных механизмов для вовлечения народа в политику и исполнительную власть, именно парламент обладает механизмом, придающим законам правовую силу. Во-вторых, парламенты существуют для того, чтобы контролировать деятельность правительства. Они являются форумом, на котором правительственные министры и служащие отчитываются перед народом за свою политику и действия. В-третьих, парламент является единственным и самым важным представительным институтом. Он должен изучать публичные мнения и принимать политические решения на основе того, что является лучшим для населения в целом.

26 Кин, 2011 г.: 212–3.

Это заметно отличается от других форм демократии прямого участия, которые имеют свои преимущества для правительств и народа, но также имеют и подтвержденные законом ограничения. Формы совещательной демократии, например, доступны только очень малой части населения и по своей природе являются дорогостоящими и трудоемкими. Свидетельства использования демократии прямого участия также говорят о том, что она продвигает наиболее активные и хорошо финансируемые проекты и дает больше власти тем, кто и без того уже является довольно влиятельным.

Формы более прямой демократии не могут повторить или заменить парламентскую деятельность. А при использовании их для того, чтобы обойти процесс представительства, они могут наносить значительный ущерб. В США, в Калифорнии, например, одновременное ограничение сроков пребывания на посту для законодателей, принятие решений квалифицированным большинством для бюджетных вопросов и действие многопартийных референдумов, привело к тому, что законодательная власть стала бессильной, а процесс принятия решений оказался парализованным. Все эти инновации были созданы для ужесточения подотчетности государственных политиков перед избирателями и улучшения подотчетности правительства перед гражданами. В реальности же случилось противоположное.

«Формы более прямой демократии не могут повторить или заменить парламентскую деятельность. Там, где формы представительства работают эффективнее всего, они дополняют и укрепляют процесс представительства, а не пытаются его обойти».

Из-за недоверия законодателям избиратели постепенно забирают у них власть и все чаще требуют, чтобы они решали вопросы путем консенсуса квалифицированного большинства или согласно законам, изданным законодательной инициативой. Сделанные таким образом неполноценными законодателями менее успешно принимают решения по сложным вопросам, особенно, если они касаются налогового права, которое требует две трети голосов. Все чаще и чаще они приходят к неясным компромиссам, которые не удовлетворяют ни одну сторону в случае спорных вопросов, или же начинают при-

бегать к уловкам и заимствованию. Избиратели, разозленные всем этим, все больше пользуются законодательной инициативой и берут больше дел в свои руки, углубляя бюджетную пропасть государства²⁷.

В итоге: законодательная власть нашла свое применение в роли козла отпущения, но избиратели не признают, что они могут быть ответственными за свое собственное несчастье.

Случай законодательства штата Калифорния, возможно, является самым экстремальным примером воздействия прямой демократии. В других странах, например, в Швейцарии, альтернативные формы представительства и демократия прямого участия тоже работают вместе с парламентской системой. Однако суть заключается в том, что там, где формы представительства работают эффективнее всего, они дополняют и укрепляют процесс представительства, а не пытаются его обойти. Привлекая избирателей к процессу принятия решений напрямую, такие механизмы позволяют им разделить некоторую часть трудных решений и компромиссов с избранными ими представителями, таким образом, углубляя общественное понимание природы политического представительства.

Хотя многие сотрудники регулятивных органов и аудиторы теперь контролируют деятельность правительства, это не устраняет потребности в парламенте, и даже наоборот, усиливает ее. В 2001 году независимый исследовательский центр Ганзейского союза образовал комиссию, изучающую сильные и слабые стороны парламентской подотчетности в Соединенном Королевстве. Отмечая увеличение количества регулятивных структур, она сделала вывод, что это не усиливает, а подрывает работоспособность парламента. Комиссия предположила, что, принимая во внимание сложность структуры современного правительства, парламент в одиночку не способен гарантировать его подотчетность. Политики не располагают временем, ресурсами и опытом, чтобы пристально наблюдать за такой большой, разрозненной и сложной организацией, как современное правительство. Но изобилие следственных и регулятивных органов предоставило парламенту все необходимое для того, чтобы призвать министров к отчету и не допустить повторения ошибок. Согласно этой модели парламент будет находиться на вершине системы отчетности, принимая отчеты, расследования и сведения от различных существующих органов. Деятельность парламента является политической. Одним словом: «Роль

27 Мэтьюс и Пол, 2010 г.: 75.

парламента заключается в том, чтобы освободить ключевые политические вопросы от технических аспектов расследования, интерпретировать их значимость и использовать как основу для оспаривания деятельности правительства»²⁸.

1.3.2. Общественные надежды, возлагаемые на парламент

Общественное мнение, касающееся парламентов, похоже, осознает сложность представительства и жизненно важную роль, которую парламент продолжает играть. Однако оно также указывает на изменяющиеся приоритеты народного представительства. Во-первых, когда людей спрашивают, имеет ли парламент жизненно важное значение для существования представительной демократии, люди чаще всего говорят, что-да. Например, исследовательский проект «Латиноамериканский барометр» 2010 года показал, что по всему региону подавляющее большинство людей верят в то, что демократия невозможна без парламента, процент согласившихся с этим равен 59. Но, что, возможно, более важно, результаты всемирного исследования за 2006 год, утверждают, что власть и сила парламента являются «одним из основных или даже основным ключом к демократизации»²⁹. Более сильные парламента дают более надежную гарантию отчетности, уравновешивая власть президентов, и, таким образом, поощряя народ и партии наделять парламента большим количеством полномочий, усиливая данный орган власти.

Во-вторых, хотя парламента обычно занимают самые низкие строки в социологических опросах о доверии, отношении к отдельным политикам, в особенности, к местным представителям, намного благоприятнее. В Соединенном Королевстве, например, социологический опрос 2010 года выявил, что 5 процентов населения скорее недовольно, чем удовлетворено деятельностью парламента, 15 процентов недовольно деятельностью политиков в целом, а 22 процента удовлетворено деятельностью местных членов парламента³⁰. Опрос, проведенный в США, обнаружил, что 64 процента населения, обращавшегося за помощью к своим представителям, остались довольными их действиями³¹.

В тоже время политики заняты как никогда. И, во всяком случае, общественные надежды на представителей скорее возрастают, чем уменьшаются. Если говорить об

уровне контакта, парламента всего мира, а также отдельные политики, сообщают об интенсификации взаимодействия с гражданами, особенно с помощью электронной почты. Эта тенденция отражает искреннее желание граждан взаимодействовать со своими политиками и надежду на то, что их представители не только ответят им, но еще и активно возьмутся за решение любой проблемы. Результаты всемирного опроса, проведенного Межпарламентским союзом для этого отчета, показали, что на вопрос о самой важной функции политиков, почти одна треть людей назвала «решение проблем избирателей» единственной и самой важной функцией. Опрос также выявил количество времени, затрачиваемое на оказание услуг электорату. Одна пятая политиков заявила, что посвящает помощи избирателям более сорока часов в неделю; в то время как одна треть членов парламента отводит этой деятельности от двадцати одного до сорока часов каждую неделю. Почти две трети политиков уверены в том, что отношения парламента и граждан скорее улучшаются, чем ухудшаются. (См. Приложение)

Ключевым моментом является то, что члены парламента выполняют функцию представительства, которая, безусловно, ценится подавляющим большинством их избирателей. И хотя опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что парламента не так популярны, как другие органы власти, это может происходить из-за самой их природы. Тот факт, что парламента существуют только для того, чтобы выносить решения, а исполнительная власть претворяет в жизнь решения, может быть причиной того, что правительство, как правило, популярнее парламента.

Одним словом, орган власти, чья функция заключается в отражении противоречивости мнений, неизбежно вызывает противоречивые мнения. Возможно, необходимо, как предложили двое авторов, «лучше информировать граждан о необходимости позволять конфликтам возникать в очень разнообразной, сложной и современной демократической политической системе. Только тогда люди начнут больше ценить полезность существования институциональных организаций, которые пытаются принимать решения, прислушиваясь к множеству мнений»³².

1.3.3. Ответы парламента на надежды народа

Главная проблема парламента и одна из центральных тем данного отчета — это необходимость осознать, по-

28 Парламентская комиссия Общества «Хансард», 2001 г.: 11.

29 Фиш, 2006 г.: 18.

30 Общество «Хансард», 2010 г.

31 Мезей, 2008 г.: 92.

32 Хиббинг и Тейс-Морс, 2002 г.: 162

нять и ограничить требования народа о преобразованиях таким образом, чтобы укрепить свою представительную роль. Парламенты получают свою власть от народа, и сохранение этой власти требует от них постоянного развития и адаптации к надеждам общества. Как сказал Эрнандо де Сото в своей новаторской работе в области экономики, там, где политические институты не успевают за скоростью экономических изменений, они сначала становятся несоответствующими времени, так как их законы отстают от времени, а затем — ненужными, потому как люди находят альтернативные возможности, которые соответствуют их нуждам и «подходят тому, как они организуют свою жизнь»³³. Маловероятно, что парламенты когда-либо станут ненужными, но восприятие их значимости народом зависит, во-первых, от эффективной деятельности в тех сферах, в которых этого ожидает народ, и, во-вторых, от обеспечения взаимопонимания с народом.

1.4. О данном отчете

Исследование, проведенное для этого отчета, имело целью выяснить, как парламенты, политики и парламентские служащие реагируют на все эти вызовы. Несмотря на важность этого вопроса, существует нехватка надежной информации о практике парламентского представительства во многих странах мира. За некоторыми значительными исключениями (которые освещены в данном отчете), есть сравнительно немного анализов деятельности членов парламентов, того, как они взаимодействуют с избирателями, как понимают свои функции и как справляются с оказанием адресной помощи или подходят к процессу представительства в целом. Информации по институциональным подходам парламентов к вовлечению граждан, особенно при увеличивающемся количестве парламентских стратегических планов, гораздо больше. Но в ней часто недостает стратегического анализа причин и проблем, с которыми парламенты сталкиваются в процессе улучшения качества представительства. Ограниченное время и ресурсы воспрепятствовали тщательному изучению этих факторов для данного отчета, поэтому он не предоставляет подробного анализа парламентов мира. Целью отчета скорее является рассуждение о некоторых главных вопросах в изменяющейся природе политического представительства и главных реакциях парламентов.

«Парламенты получают свою власть от народа, и сохранение этой власти требует от них постоянного развития и адаптации к надеждам общества».

33 Де Сото, 2001 г.: 112.

В результате, анализ основан частично на большом количестве вторичных источников информации, но в гораздо большей степени составлен на основе опросов и интервью, проведенных с отдельными политиками и парламентами. МПС распространял и сопоставлял ответы на два опроса, проведенных специально для этого отчета. Первый включал в себя девять вопросов, исследующих взгляды членов парламентов на отношения граждан и парламентов. Он был проведен для 663 произвольно отобранных парламентариев посредством личных интервью в парламентах и на парламентских конференциях. Вторым спрашивал парламенты о том, как граждане воспринимают парламент, и о реакции парламентариев на это восприятие. Были получены письменные ответы от 73 парламентов. Мы также заказали экспертам ряда региональных газет обзоры главных парламентских тенденций и разработок. К ним мы обращаемся на протяжении всего отчета. Вдобавок к этому, мы собрали три фокус-группы из политиков для обсуждения более 30 интервью парламентариев и парламентских служащих из приблизительно 25 стран. Мы также получили информацию от Сообщества развития парламентов посредством он-лайн дискуссий на веб-портале Agora (www.agora-parl.org) и собрали два «виртуальных круглых стола» с ведущими парламентскими практиками, найденными с помощью этого ресурса. В завершении мы привлекли персонал, национальные бюро и информаторов Программы развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) и МПС к выявлению примеров инноваций и экспериментов в различных парламентах мира, включая сбор письменной информации и проведение последующих интервью.

Учитывая специфику затронутых тем, у данного отчета имеется потенциальная аудитория, но основной целью отчета было ознакомление политиков, парламентских служащих, практиков и академиков с изменяющимся процессом парламентского представительства. Данная публикация не предоставляет полной типологии парламентов сегодняшнего мира и не дает информации о многообразии граждан, которых эти институты власти представляют. Электорат не является монолитным и определенные группы, например женщины, меньшинства, молодежь, сельское население, будут иметь свои уникальные задачи, взаимодействуя с избранными ими лидерами и институтом парламента в целом. Опыт этих групп заслуживает полного и глубокого анализа, но вне этого отчета. Возможно, он будет проведен в последующих Глобальных Парламентских Отчетах.

Политиков и парламентских служащих, участвовавших в наших опросах и интервью, мы попросили на-

звать основные проблемы в отношениях парламентов и граждан. В отчете мы использовали примеры и случаи из жизни, чтобы проиллюстрировать эти проблемы, уделяя особое внимание реформам, которые предлагают практические решения определенных вопросов, а также укрепляют ключевую стратегическую и символическую роль парламента в представлении интересов народа. Мы очень надеемся, что информация, представленная политиками и парламентскими служащими, поможет рассказать об этом, так как она затрагивает широкий спектр тем.

Стало совершенно ясно, что каждый парламент осознает потребность улучшения народного понимания и отношения к его работе, и что подавляющее большинство парламентов старается производить перемены с этой целью. Их ответы свидетельствуют о том, что общественное давление привело к реформам, которые нацелены на изменение институционального функционирования и структуры парламента для улучшения взаимодействия с народом. Но это общественное давление также повлияло на то, как политики понимают свою представительскую роль.

«Почти каждый парламент осознает потребность улучшения народного понимания и отношения к его работе, и подавляющее большинство парламентов старается производить перемены с этой целью».

Структура отчета построена на основе этих вопросов. Глава II рассматривает различные институциональные реакции парламентов, во-первых, на общественные надежды иметь больше доступа к информации о парламенте, и, во-вторых, на общественное стремление иметь больше влияния на политику. Главы III и IV оценивают, как парламенты и политики реагируют на требования большей подотчетности, отзывчивости и предоставления услуг электорату. Заключительная глава «Парламентская реформа — гибкость и обновление» предпринимает попытку совместить основные вопросы отчета.



ИНФОРМАЦИЯ И ВЛИЯНИЕ

2.1. Пересмотр Вестминстерской разъяснительной работы с населением

Через месяц после назначения Джона Пуллингера Генеральным директором информационной службы Палаты Общин в 2005 году британская Палата Общин обсудила и одобрила отчет под названием «Соединяя парламент и народ». Межпартийный комитет сделал несколько замечаний по улучшению того, как парламент пропагандирует и объясняет свою работу широкой аудитории, заявив, что «слишком часто Палата Общин вызывает ассоциацию с закрытым клубом, существующим только ради выгоды его членов»¹. Под руководством Пуллингера и при поддержке Комитета по модернизации должна была быть осуществлена пятилетняя стратегия, полностью изменяющая способ взаимодействия парламента и народа.

¹ Специальный комитет по модернизации Палаты Общин, 2004 г.: 10, абзац 9.

Стратегия начиналась с необходимости определения пяти различных групп людей, которые пользуются, или могли бы пользоваться, информацией парламентского веб-сайта (например, политики, вращающиеся в политических кругах, активные граждане, «аутсайдеры демократии» и молодые люди) и попытки обеспечить к 2011 году более глубокое понимание парламента гражданами и добиться того, чтобы они считали его гостеприимным, значимым и работающим во имя интересов народа. Это должно было быть достигнуто с помощью трехэтапного подхода, привлекающего людей посредством интернета и других средств массовой информации, визитов в парламент и локальных программ для региональных сообществ по всему Соединенному Королевству.

Результаты были поразительными. Новый дизайн веб-сайта основывался не на том, какое количество людей посетит его, а на том, насколько быстро и просто они смогут найти интересующую их информацию. Теперь парламент публикует новости на первой странице, чтобы обратить внимание на актуальные вопросы, использует YouTube,

чтобы люди с легкостью могли войти в раздел «Вопросы для премьер-министра» и предоставляет интерактивные игры для молодежи. Парламент также зарегистрировал профили на Facebook и Twitter для регулярных сообщений о своей деятельности. Палата Общин на данный момент является второй по популярности организацией Соединенного Королевства на Twitter, с 53 000 последователей (уступает только офису премьер-министра).

Результатом более пристального внимания к вовлечению людей в деятельность парламента стало также увеличение ежегодного количества молодых людей, посещающих парламент в познавательных целях с 11 000 в 2006 г. до примерно 40 000 в 2010 г. Количество путеводителей, выданных в 2008 году, было равно одному миллиону экземпляров, и оно почти пятикратно увеличилось за три года. Была образована парламентская команда для разъяснительной работы с населением в различных частях Соединенного Королевства: предоставления информации местным сообществам и проведения мероприятий с такими организациями, как общественные группы и волонтерские организации, а также с музеями и библиотеками.

Кульминация этой стратегии наступила в конце октября 2011 года, на инаугурационной «Парламентской неделе», которая состояла из различных мероприятий, включая теле- и радиопрограммы, встречу молодежного парламента Великобритании, конкурс фотографий и клипов YouTube, изображающих «демократические истории», а также из ряда локальных мероприятий, посвященных парламентской демократии. И, что явилось беспрецедентным событием, Вестминстер пригласил интернет-хакеров разведать парламентскую информацию, использовать ее и посоревноваться друг с другом в своем мастерстве, пытаясь найти новые способы ее представления. Одной из выигравших попыток было создание приложения к iPhone, которое позволяло бы пользователю отслеживать вопросы определенной политической тематики по мере их появления и обсуждения в парламенте.

«Задача заключается в том, чтобы «расширить охват от десятков тысяч людей, которые уже имеют мотивацию идти на контакт с парламентом, до десятков тысяч тех, кому это еще не нужно».

Однако, как отмечает Пуллингер, задача заключается в том, чтобы «расширить охват от десятков тысяч людей, которые уже имеют мотивацию идти на контакт с парламентом, до десятков тысяч тех, кому это еще не нужно». Случится ли это, зависит от того, сможет ли парламент найти новые подходы к народу. Продвижение от стратегии, которая просто отвечает на запросы об информации, к активному охвату, является экспериментом и инновацией. Или, как это говорит Пуллингер: «Сначала попробуй, а прощения попросишь потом», потому что нет сомнений в том, что «успех можно увидеть только глазами народа».

2.2. Вступление: институциональная реакция и стратегии вовлечения

Опыт британской Палаты Общин отражает более широкую тенденцию, распространенную среди парламентах всего мира. В ходе опроса парламентах, проведенного МПС для данного отчета, все 73 парламента отметили, что за последние десять лет они принимали меры, чтобы найти новые пути контакта с избирателями, предоставляли большее количество информации о парламентской деятельности и вовлекали их более прямо в процесс своей работы. Это также отражено в стратегических планах различных парламентах, которые все чаще используются для планирования институционального развития, улучшения внутреннего администрирования и укрепления роли парламента в целом. В Малави, например, одной из четырех стратегических целей является «улучшение разъяснительной работы с населением с целью приближения парламента к народу». Похожие цели формируют планы парламента Соломоновых островов по развитию просвещения и разъяснительной работы с населением для усиления представительной роли парламентариев; или намерение парламента Гамбии улучшить коммуникацию, чтобы народ лучше понимал функции членов парламента. Общий принцип, лежащий в основе всех этих проектов, как отмечено в парламенте Новой Зеландии, заключается в том, что «парламент требует вовлечения народа, чтобы быть эффективным», чтобы он мог, в соответствии со стратегическим планом парламента Южной Африки, «продолжать создание народного парламента, отвечающего за судьбы народа Южной Африки, увеличивая процент народного участия и оставаясь ориентированным на людей»².

2 Малави: Национальная ассамблея Малави, 2010 г.: 22; Соломоновы острова: Парламент Соломоновых островов, 2011 г.; Гамбия: Национальная ассамблея Республики Гамбия, 2009 г.; Новая Зеландия: Парламентская служба, 2011 г.: 14; Южная Африка: Парламент Южно-Африканской Республики, 2004 г.: 6.

Хотя парламенты функционируют в разных контекстах и сталкиваются с разными проблемами, желание вовлечения публики остается центральным. Меры, предпринимаемые для этого, делятся на две категории: те, которые стремятся предоставить больше информации и улучшить общественное мнение о парламенте, и те, которые направлены на консультирование и более активное вовлечение людей в работу парламента. Но, пока остается неясным, насколько эффективными будут эти стратегии в данных областях.

Прежде всего, немногие парламенты могут четко определить проблемы, на которые должны быть нацелены эти стратегии. Они предполагают, что большее вовлечение народа — это хорошо само по себе, что очень вероятно, но едва ли осознают то, насколько подобные стратегии могут улучшить восприятие парламента народом, углубить понимание или улучшить итоги законодательной деятельности. Эти стратегии подчеркивают некоторые проблемы и сложности, с которыми сталкиваются организации, пытающиеся сделать себя более восприимчивыми к общественному давлению.

В четырех основных разделах эта глава рассматривает различные способы, с помощью которых парламенты пытаются информировать и вовлекать своих избирателей в свою работу, и проблемы, с которыми они сталкиваются. Первая половина главы (Раздел 2.3) описывает попытки улучшения общественного информирования путем создания информационных центров, проведения мероприятий, создания молодежных парламентов, а затем (Раздел 2.4) — способы, которыми парламенты пытаются охватить более широкую аудиторию посредством телевидения и радиовещания. Во второй половине главы оцениваются способы консультирования и вовлечения граждан в работу парламентов. В Разделе 2.5 рассматривается использование различных консультационных техник, а в Разделе 2.6 приводятся рассуждения о том, как далеко зашли институты власти в использовании технических возможностей для создания непрерывного диалога между народом и парламентом. В заключение главы говорится, что, хотя парламенты, вероятно, сейчас более отзывчивы, чем когда-либо, они сталкиваются с постоянными проблемами в ходе реализации своих стратегий развития, определяя значение успеха, и управляя противоречием между институциональным обещанием большего влияния, предложенного большими консультациями и политическим смыслом предоставления народу большего контроля.

2.3. Разъяснительная работа с населением: информирование, вовлечение и просвещение

2.3.1. Информационные центры, дни открытых дверей и различные мероприятия

Большинство парламентов пытались улучшить свою разъяснительную работу с населением путем предоставления базовой информации, особенно посредством образования информационных центров, проведения дней открытых дверей и различных мероприятий. Эти мероприятия были основаны на мысли, что для того, чтобы заинтересовать людей в парламенте, нет ничего лучше, чем прямой, физический доступ. Обычно средства предоставления информации во всех парламентах дают информацию о здании парламента и его работе в легко усвояемом формате. Такие материалы содержат руководства по проведению заседаний, рассказывают о роли парламента в правительстве и излагают повестку дня законодательного органа. Но эта информация становится все более сложной и интерактивной.

С 2002 года японский *Диет* принимает гостей в своем «Визиторс Холл», где они могут смотреть кино на большом экране, пользоваться персональными компьютерными терминалами и посещать различные выставки. Музей парламента Индии, открытый для публики в 2006 году, таким же образом заслужил похвалы своих посетителей. По словам парламентской администрации, «он был создан для того, чтобы быть высокотехнологичным, предоставляющим большое количество информации музеем, демонстрирующим совокупность демократического духа и институционального развития Индии». В Австрии парламентский центр имеет интерактивные информационные станции, расставленные по комнатам, в которых мониторы «на конкретных примерах демонстрируют, как создаются законы»; еще там можно найти тесты для граждан, по которым можно проверить свои знания. Соединить прошлое и настоящее парламента можно в духе ежегодного справочника «Кто есть кто», который содержит биографии настоящих и бывших членов, вместе с демографическими составами парламента разных периодов. «Парламент крупным планом» использует ИКТ, чтобы пролить свет на историю и архитектуру здания Имперского совета, предлагая исследование моделей частей здания, таких как Парламентская библиотека, которая недоступна для туристических экскурсий.

За последние десять лет Конгресс США построил новый информационный центр, который заставит позавидовать любого. Он размещается на 55 000 квадратных метрах (что, примерно на три четверти больше, чем сам Капитолий) и вмещает выставочный зал, два информационных кинозала, где демонстрируются фильмы о Капитолии и двух палатах Конгресса, ресторан, магазин сувениров и даже свое собственное почтовое отделение. Телефонные туры позволяют посетителям прослушать аудио-тур по выставочному залу с помощью мобильных телефонов. Только с марта по апрель 2009 года Конгресс посещали 15 500 человек ежедневно, а в один из дней число посетителей достигло 19 000. После открытия в 2008 году центр принял 2,3 миллиона посетителей, что в два раза больше количества людей, приходивших в Капитолий в прошлом году³. Но, согласно опросам, даже небольшие информационные центры обладают заметным влиянием, например латвийский Сейм заявил, что в период создания их центров с 2005 по 2010 год, количество посетителей увеличилось в двадцать два раза.

В то время как большинство организаций имеет условия для круглогодичного приема посетителей, нехватка места и длинные списки ожидания могут отпугивать граждан, даже если пленарные заседания (а иногда и заседания комитетов) открыты для посещения. Из-за этого парламенты разных стран проводят специальные мероприятия для привлечения людей. В Южной Корее, например, ежегодный «Фестиваль цветения вишни» объединяет культурные мероприятия, такие как показ фильмов и концерты со студенческими дебатами и парламентскими экскурсиями. Персонал парламента объяснил обширные цели комбинирования культурной и политической программ: «Национальная ассамблея Республики Корея стремится к тому, чтобы парламент был открытым, коммуникативным и принимающим непосредственные меры для того, чтобы реализовать главные ценности представительной демократии и заслужить доверие корейского народа». Как частичную попытку отпраздновать единство народа с 2006 года датский *Фолькетинг* проводит ежегодный «День гражданина», на который приглашаются все люди, недавно получившие гражданство. Как пояснил его административный сотрудник: «Целью мероприятия является приветствие новоприобретенных граждан как полноправных участников политической жизни Дании и демонстрация доступности парламента как демократического института. Событие обычно насчитывает в среднем 800 гостей».

С того времени, как ООН в 2008 году организовала Международный день демократии⁴, более 70 парламентов используют его как возможность установить контакт с гражданами, в особенности, с молодежью. В честь празднования этого дня проводятся разнообразные мероприятия, начиная от самых скромных, заканчивая всеобщим проведением специальных занятий по демократии в школах, как делают в Уругвае, Монголии и Греции. Общей целью парламентов является привлечение молодежи к взаимодействию с парламентом. Многие парламенты проводят сходные мероприятия весь год, но Международный день демократии придает мероприятиям большее значение.

Ощутимым эффектом «дней открытых дверей» является то, что они приобретают популярность и проводятся почти в каждой стране. Например, в Руанде в 2010 году впервые провели «день открытых дверей», который, по словам местной прессы, собрал «сотни самых разных людей». Директор по парламентскому сотрудничеству объяснил, что инициатива проведения этого мероприятия исходила от членов парламента, которые хотели «пригласить народ и показать ему, как и где они работают»⁵. Влияние на восприятие подобных событий гражданами осветил кенийский веб-сайт Mzalendo, который отслеживает деятельность парламента Кении. В блоге на сообщение под заголовком «Как бы вы назвали гражданина Кении, который посетил парламента?», один человек ответил:

До августа 2010 года, я назвал бы такого человека чужестранцем, кому предоставил доступ спикер парламента. Двадцать седьмого августа 2010 года я вошел в парламента как: гражданин, получивший в него доступ, и вовлеченный в работу парламента. Двери парламента были широко распахнуты: он намерен «содействовать вовлечению народа в деятельность парламента». Настроение было праздничным, но сосредоточенным. Новая конституция осуществила огромное изменение: из части толпы, слушающей, что говорят с кафедры, мы превратились в людей, которые могут взаимодействовать со своими институтами власти. Я совершил небольшой шаг в поиске подобных ответов, пойдя в парламента, и убедился в том, что должен отказаться от слова «чужестранец» и использовать слово «гражданин» всегда, когда я вхожу в двери здания парламента⁶.

3 Общество «Хансард», 2010а: 36.

4 См. Межпарламентский союз 2011b для более подробной информации по Международному дню демократии.

5 Мусони, 2011 г.

6 Маджива, 2010 г.

Еще одна посетительница сайта описала свое посещение парламента и восприятие этого института в сообщении под заголовком «Об (удивительно) вдохновляющем визите в парламента... и почему вам стоит туда идти»: «У меня были негативные ожидания большей частью из-за жалкого изображения наших лидеров в прессе. Но я увидела, что некоторые члены парламента действительно доблестно отстаивают позиции своих избирателей. Для тех, кто разочарован в наших парламентариях, возможно, настало подходящее время, чтобы перестать быть пессимистами и посетить парламента. Этот визит может вдохновить вас на более позитивные надежды и даст вам возможность изложить одно-два требования нашим лидерам»⁷.

2.3.2. Парламентские молодежные программы

Желание привлечь молодежь составляет фундаментальную часть многих парламентских проектов. Из участвовавших в опросе членов парламента для этого отчета почти все рассказали о том, что осуществляют программы по просвещению молодежи относительно роли и цели парламента с несколькими планами оповещения, чтобы расширить или улучшить активность молодежи в следующих месяцах. Многие молодежные парламента, такие как проходящие дважды в год заседания голландского *Фолькетинга*, которые были скопированы из норвежской ролевой игры «MiniTing», исландской ролевой игры «Solathing» и шведского «Демократического семинара», стали виртуальными при наличии интерактивных компонентов, предназначенных для пробуждения интереса молодых умов к парламентской деятельности⁸.

«Если граждан вовлечь в процесс в юном возрасте, они, скорее всего, останутся заинтересованными на всю жизнь».

Музыкальная заставка «*Bhangra balladeer*» недавно созданного пакистанского молодежного парламента, исполненная поп-кумиром Абрар-уль-Хак, насчитывает более 14 000 просмотров на YouTube⁹.

7 Тот же источник.

8 За сравнительным анализом этих скандинавских начинаний, пожалуйста, обращайтесь в «Уроки из-за границы», Общества «Хансард».

9 <http://www.youtube.com/watch?v=12CHjEcY9qk>

Основным объяснением всех этих начинаний частично является понимание того, что *если граждан вовлечь в процесс в юном возрасте, они, скорее всего, останутся заинтересованными на всю жизнь*. В некоторых странах мира молодежные парламента являются ответом на снижающееся количество граждан, приходящих на выборы, в то время как в остальных, это является попыткой примирения охваченного конфликтами общества. Во всех случаях существует осознание того, что молодежные парламента являются жизненно важными для развития демократии. На странице сомалийского молодежного парламента на Facebook есть вот такое сообщение:

«Сомали необходимо укрепить свои демократические институты и привить обществу демократическую культуру. Нам необходимо сменить экстремистские тенденции и недостаток толерантности на другие убеждения и взгляды и укрепить власть закона. Общество должно разрабатывать инструменты, механизмы и системы, которые будут способствовать демонстрации демократической системы гражданам на самых ранних стадиях. Жизнеспособная демократия и надежные демократические институты в Сомали невозможны без вовлечения молодежи в демократический и политический процесс.

Или как это просто сформулировал Пакистанский Институт развития законодательной деятельности и прозрачности, который организует молодежные парламента: «Жизнеспособная демократия и надежные демократические институты в Пакистане невозможны без вовлечения молодежи даже если это вовлечение простого гражданина или избирателя»¹⁰.

На Соломоновых островах парламента провел «Семинар по руководству для учащихся средней школы», нацеленный на поощрение молодежи к изучению концепций, ценностей и практики управления. Семинар дал подающим надежды учащимся возможность встретиться и получить информацию от бывших премьер-министров, губернаторов и действующих политиков, которые поделились своим личным опытом руководства. Один из принимавших участие парламентариев сформулировал подход законодательной власти: «Большая часть нашего населения очень плохо осведомлена о парламенте, в особенности это касается детей. Я считаю, что это очень хорошо, что мы позволяем нашей общественной образовательной программе развиваться и информировать горожан и сельское население о роли парламента».

10 Пакистанский Институт развития законодательной деятельности и прозрачности, 2010 г.

мента, а также взаимодействовать с нашими парламентскими служащими».

В Канаде Институт изучения парламентской демократии для учителей предлагает возможность профессионального развития для преподавателей юридического и гражданского образования. Институт объединяет 70 выдающихся учителей со всей страны для недельного изучения работы парламента изнутри. На занятиях с политическими, процессуальными и педагогическими экспертами участники работают вместе, разрабатывая стратегии преподавания парламентской демократии, управления, прав и обязанностей гражданина.

Молодежные парламенты также полезны тем, что они позволяют молодежи почувствовать себя влиятельными. С 1994 года парижский Бурбонский дворец каждый июнь принимает «младших представителей», заканчивающих начальную школу. В первые месяцы календарного года ученики разрабатывают законопроект и работают с двумя вопросами, один — для Министра национального образования, второй — для президента Национальной ассамблеи. Законопроект учащихся должен «содержать рассуждения будущих граждан о социальных проблемах и соответствовать текущей ситуации, чтобы иметь возможность быть принятым». Классы, выдвинувшие лучшие предложения, что определится коллегией экспертов, выберут представителя, который займет место члена парламента по работе с электоратом. 577 делегатов 17-го ежегодного заседания парламента работали вместе, чтобы принять закон, предоставляющий спортивным ассоциациям право бороться с дискриминацией по половому, расовому и этническому признаку¹¹.

В качестве заключения можно сказать, что парламенты всего мира предпринимают множество усилий, чтобы привлечь людей, комбинируя предоставление информации с механизмами, которые способны как развлекать, так и информировать. Отзывы парламента свидетельствуют о том, что подобные проекты очень популярны среди народа и многие из них привели к увеличению числа посетителей и публикаций. Однако, несмотря на эти успехи, немногие парламенты способны провести качественную оценку этих проектов или проанализировать их долгосрочное влияние на народное понимание и восприятие. Подобная оценка не входит

в отдельные парламентские стратегии вовлечения и ее отсутствие частично отражает тот факт, что немногие парламенты четко определяют свои цели в данных сферах. Эти вопросы рассмотрены далее.

2.4. Парламентское телевидение: изменение атмосферы дебатов

Из-за того, что парламентская разъяснительная работа с электоратом может охватить только малую часть населения, вторым важным элементом стратегии вовлечения является трансляция парламентских заседаний по радио и телевидению, что заметно расширяет потенциальную аудиторию. В своем всемирном отчете организация «Электронный парламента» заявляет, что на сегодняшний день около одной трети парламента транслируют на своих собственных каналах, а треть сотрудничает с другими телеканалами, чтобы транслировать политические передачи¹². В Индии Совет штатов (Rajya Sabha) и Палата представителей (Lok Sabha) имеют собственную телестанцию для трансляции сессий законодательных заседаний или работы комитетов, если парламента не заседает. Отмечая важность всего этого для избирателей, один парламентарий сказал: «Парламентская телестанция является огромным достижением. Она демонстрирует людям, чем мы занимаемся. Это лицо парламента для народа». Канал также показывает передачи, освещающие события мира культуры и анализ политического развития в мире, представляя собой больше развлекательную программу, чем просто трансляцию парламентских заседаний. Тем не менее, количество зрителей с 2006 года увеличилось со средней телеаудитории с 1,4 миллиона до 1,6 миллиона и во время важных событий рейтинг может быть намного выше. В 2008 году, во время дебатов о вотуме доверия, канал привлек 6,4 миллиона зрителей¹³. В бывшей югославской Республике Македония количество зрителей парламента канала может достигать 17 процентов. Согласно одному парламентарю, подобные каналы используют культуру «политического характера». Он пояснил: «В нашем обществе люди обсуждают политику постоянно — на улицах и на праздниках. На парламентам канале они могут увидеть нас в действии, в процессе дебатов и дискуссий».

Однако, радиовещание остается главным источником информации во многих странах мира и многие парламенты эффективно пользуются этим. Это очень заметно в Африке, на островах Тихого океана и в некоторых

11 Управление по европейским делам, Национальная ассамблея, 2011 г.

12 Глобальный центр ИКТ при парламенте, 2010 г.
13 Общество «Хансард» 2010а: 24

частях Средней Азии. Как отмечает ЮНЕСКО в «Просвещенных демократиях»: «Радио зачастую является единственным доступным источником информации для стран, где большинство населения проживает в селах с очень низким уровнем грамотности»¹⁴. На островах Тихого океана, например, где расстояние между островами большое, и сообщение между ними затруднено «нерегулярными или отсутствующими паромными, непредсказуемыми водами океана, языковыми различиями и бедностью»¹⁵, парламентское радио обладает огромным влиянием. Как наблюдали Накамура, Клементс и Хегарти в Самоа, во время обеденного перерыва все оставляли свою работу, чтобы собраться вокруг портативных радиоприемников и послушать парламентские дебаты.

«Я узнал, что не только служащие канцелярии слушают парламентские заседания по радио, но по всему городу Апия и фактически на всех островах Самоа тысячи людей настроены на эту радиоволну. И они не просто слушают голоса своих представителей, они комментируют речи, спорят между собой, дебатировать на тему событий, произошедших в течение дня. Мне сказали, что это обычное дело в этой стране. В каждой деревне люди внимательно слушают, ждут, пока заговорит местный член парламента, надеются, что он не наговорит глупостей, и что другие парламентарии не станут его критиковать»¹⁶.

Несколько государств Карибского моря имеют одинаковые примеры огромного потребительского спроса на радио и телепередачи о парламентских заседаниях. Радиовещательная корпорация Багамских островов не только целыми днями транслирует парламентские заседания — около семи часов — когда проходят парламентские сессии, но также показывает повторы во время парламентских каникул. В Доминике, Сент-Винсент и Гренадины трансляции проходят только во время сессий, в остальное время показывают обычные передачи¹⁷. В Кастри граждане собираются на площади перед парламентом Сент-Люсии, чтобы с помощью портативных приемников послушать официальное выступление на тему бюджета. Как пишут Роберт Накамура и его соавторы: «Парламентская политика, которая вызывает подобный интерес, несмотря на какие-либо проблемы, выполняет одну из своих функций, которая заключается в обеспечении связи народа и парламента»¹⁸. Согласно одному журналисту, трансляция работы па-

лестинского законодательного совета произвела заметный позитивный эффект: «Большинство палестинцев даже не знало, как выглядят члены их парламента. Нам было очень интересно увидеть их по телевизору, но негативная сторона заключается в том, что мы убедились в скучности парламента»¹⁹.

Несмотря на то, что увеличение трансляций парламентских заседаний имеет положительные эффекты, существует множество примеров укрепления негативного отношения к парламентам. Один австралийский парламентарий горюет о том, что «в Австралии большинство граждан знает о парламенте только ежедневное время парламентских запросов. Они не представляют себе, что такое работа комитетов, наше старание, межпартийная деятельность». Средства массовой информации в свою очередь часто стараются сделать акцент на худших случаях политической деятельности для того, чтобы увеличить количество читателей или зрителей. Как замечено в «*Парламент и демократия в двадцать первом веке*», во многих странах мира не хватает доверия между политиками и журналистами²⁰. В результате о политиках возникает негативное и искаженное впечатление, даже среди кандидатов в члены парламента. Как сказал один тайский политик: «Это правда о таких людях, как я. Даже я сам часто критикую всех этих политиков. Но как только я решил стать одним из них, я узнал, что существует много хороших политиков, о которых никогда не упоминают средства массовой информации».

Загадка трансляции парламентской деятельности заключается в том, что конфликт всегда интереснее соглядасия. У пленарных дебатов обычно более высокие рейтинги, потому что на них сталкиваются различные мнения. Политики говорят, что на пленарных заседаниях они стараются дифференцировать свою партию и себя от остальных, отточить навыки ораторского искусства и сделать акцент на различии мнений. А медленный процесс работы комитетов в сравнении с ними выглядит гораздо менее привлекательным.

Члены парламента иногда критикуются обществом, как, например, в Бенине, где один парламентарий рассказал: «У нас возник острый конфликт между большинством и оппозицией, и мы использовали очень крепкие выражения. Когда мы возвратились к своему электорату, мы получили негативную реакцию граждан. Люди говорили, что они послали нас в парламента не для того, чтобы

14 Рейн и Брезнахэн, 2003 г.: 24.

15 Гросс, 2011 г.

16 Накамура, Клементс и Хегарти, 2011 г.: 30

17 Рейн и Брезнахэн, 2003 г.: 14.

18 Накамура, Клементс и Хегарти, 2011 г.: 30.

19 Ассоциация генеральных секретарей парламента, МПС и Европейский телевещательный союз, 2006 г.: 11.

20 Межпарламентский союз, 2006 г.

мы оскорбляли друг друга, а для пересмотра и принятия законов. Люди реагировали на трансляцию парламентских дебатов и преподали нам моральный урок».

«Загадка трансляции парламентской деятельности заключается в том, что конфликт всегда интереснее согласия».

Главным образом парламентским стратегиям требуется осознание фундаментального противоречия между размером аудитории и тем, насколько хорошо аудитория их понимает — немногие парламенты рассматривают это в своих планах разъяснительной работы с населением. Высказывая мнение о влиянии транслирования их деятельности большинство парламентариев указывает на увеличение числа зрителей, что часто бывает в отсутствие других показателей успеха. Как сказал бывший генеральный секретарь парламента Швеции: «Обращаясь к более широкой аудитории, мы должны быть готовы признать, что это совсем не обязательно приведет к более глубокому пониманию или повысит интерес народа к политике»²¹.

«Парламентским стратегиям требуется осознание фундаментального противоречия между размером аудитории и тем, насколько хорошо аудитория их понимает».

Хотя существуют примеры стратегий трансляции с более определенными целями, чем просто поднятие рейтинга. Например, радиостанция пропагандировала диалог и дебаты в пост-конфликтной ситуации в Анголе, где серия радиопередач «Парламент и Я» была нацелена на устранение пропасти между народом и политиками. Ток-шоу рассказывало гражданам о роли парламента и «поощряло граждан обращаться в Национальную ассамблею с высказываниями в поддержку взглядов и по проблемам. Оно также демонстрировало объективную, сбалансированную презентацию вопросов, решаемых парламентом»²². В каждом выпуске ведущий проводил интервью с одним из членов парламента, который отвечал на предварительно записанные вопросы избирателей, описывал свою ежедневную работу и обсуждал приоритетные вопросы. Согласно одно-

21 Ассоциация генеральных секретарей парламента, МПС и Европейский вещательный союз, 2006 г.: 4.

22 Национальный Демократический Институт Международных Отношений (НДИ), 2010 г.

му местному комментатору: «Членам парламента нравится формат передачи, потому что он дает им редкий шанс поговорить о своей работе и целях. Слушателям передача нравится потому, что они могут наблюдать за тем, что делают их лидеры»²³.

В Афганистане с помощью похожего проекта пытались улучшить контакт с избирателями отдаленных регионов, не охваченных остальными средствами информации. Опасное положение в стране затрудняет этот контакт. Чтобы поддержать ощущение причастности к политическому процессу у населения так же, как и ответственность членов парламента перед своими избирателями, была проведена серия пилотных радиоконференций для диалога между членами парламента, находящимися в студии Кабула, и гражданами из провинции. Менеджер радиостанции «Sabawoon» в Хельманде сказал, что слушатели подготавливали вопросы и выбирали представителя, который будет принимать участие в дискуссии. Популярность программы вызвала многочисленные просьбы слушателей, о создании дополнительных передач подобного содержания. Он отметил: «Именно когда уверенность граждан в своих представителях и демократических институтах власти является жизненно важной для стабильности, чем больше они контактируют друг с другом, тем лучше»²⁴.

Общей целью обоих примеров является попытка сделать парламентскую деятельность доступной для большего количества избирателей путем фокусирования на определенных вопросах. Подобные проекты осуществлялись в странах Африки, Нигере и Зимбабве. Народ с шумным одобрением встретил радиопрограммы о парламентских заседаниях, в которых можно было задавать вопросы в прямом эфире, а иностранный обучающий проект объединил членов парламента Ганы, Либерии и Сьерра-Леоне, чтобы улучшить контакт с избирателями. Элен Кеке Ахолоу, президент Постоянного законодательного комитета Национальной Ассамблеи Бенина, говорила о влиянии парламентской радиостанции «Hemicycle»:

«Как парламентарии мы уже заметили, что население стало поднимать вопросы, полезные для законов, которые мы рассматриваем, так как теперь оно уже знает о парламентской программе. Некоторые люди даже просили о создании консультационного механизма, который позволил бы им высказывать свое мнение до принятия закона. Учитывая то, что 80 процентов насе-

23 Тот же источник.

24 Агентство международного развития США (ЮСАИД), 2011 г.

ления является неграмотным, мы должны предпринять надлежащие меры, чтобы информировать их. Некоторые предлагают передавать в деревнях короткие записи, чтобы информировать неграмотное население».

Депутат из соседнего государства Мали говорит: «Сложно, когда твои избиратели так далеко, и приходится выступать перед людьми в каждом муниципалитете. Поэтому мы организовали прямые дебаты с гражданами, которые передаются по радио».

Расширение парламентских трансляций позволило узнать о деятельности парламентариев большему количеству людей, чем когда-либо. Увеличение аудитории, несомненно, создало потенциал для более глубокого понимания парламента и представительства, но не дало гарантии, что так будет всегда. Самыми эффективными оказались стратегии, преследующие определенные цели и вовлекающие граждан в дебаты. Этот принцип — необходимость вовлекать, а не просто информировать граждан — является предметом обсуждения второй части главы.

2.5. Обещание вовлечения и влияния: консультирование народа

Несмотря на то, что подавляющее большинство программ разъяснительной работы с населением склонны придавать особое значение улучшению информирования, среди парламентов существует широко распространенное понимание того, что этого недостаточно. В 2009 году Комитет по парламентскому реформированию Соединенного Королевства отметил: «Первичная цель плана Палаты по вовлечению народа должна быть изменена с предоставления информации на активное участие большего количества народа политических процессах»²⁵. Подобная смена целей происходит во многих парламентах, частично из-за понимания возрастающего желания народа обладать большим влиянием на ключевые политические вопросы, а также благодаря осознанию политиками и парламентскими служащими значимости вовлечения общественного мнения в законодательный процесс и процесс надзора. Стратегический план парламента Уганды отражает дух и содержание многих подобных проектов, предоставляя финансирование для проведения слушаний комитетов вне парламента, потому как члены парламента «выразили огромное желание показать парламент и его ко-

митеты народу в форме визитов и публичных слушаний по противоречивым законопроектам»²⁶.

Парламенты ввели множество инноваций, предназначенных для того, чтобы сблизить их с народом путем проведения заседаний в разных частях страны, создания офисов для разъяснительной работы с населением и даже мобильных парламентских информационных подразделений. Например, в Намибии ежегодная парламентская кампания «Приближая парламент к народу» состоит из множества компонентов, включающих создание интерактивных веб-сайтов, установку информационных стендов на региональных ярмарках и проведение публичных слушаний. Когда Палата удаляется на каникулы, спикер и его/ее заместитель присоединяются к межпартийной группе членов парламента и отправляются в сельскую местность для встреч с Комитетами развития избирательного округа, лидерами общин и гражданами. Однако наиболее привлекающей внимание частью программы являются Подвижные учебные части — специально оборудованные автобусы, которые курсируют по стране, позволяя людям использовать компьютеры для посещения парламентского веб-сайта и отправки своих предложений в парламент. Комментарии по законопроектам «отправляются прямо в парламентские комитеты и к отдельным членам парламента, ответы доставляются практически в режиме реального времени»²⁷. Обычно подобные события вызывают у граждан восторг, использование информационных автобусов и кабинок проходит очень успешно в таких разных странах как Германия, Швеция, Тринидад и Тобаго. Учитывая то, что как подобные инновации являются очень полезными и популярными, данный раздел главы посвящен попыткам парламента предоставлять консультации более регулярно и часто посредством внедрения технологий участия в процесс парламентской деятельности.

«Первичная цель по вовлечению народа должна быть изменена с предоставления информации на активное участие народа в политических процессах».

2.5.1. Комитеты и консультация

Некоторое время консультация была обычной частью большинства рассмотрений и обсуждений, проводимых парламентскими комитетами. Однако, за последние десятилетия комитеты приняли на себя больший объем работы и получили большее влияние в парла-

25 Специальный комитет по реформированию Палаты Общин, 2009 г.

26 Парламент Уганды, 2007 г.: 19
27 Мэнда, 2010 г.

ментах. Отчасти это является признанием того факта, если пленарное заседание наилучшим образом озвучивает самые важные текущие политические вопросы, то комитеты «больше всего подходят для разработки и создания законов, осуществления надзора за исполнительной властью, увеличению законодательной производительности, повышению политической компетентности и объединению сторонников»²⁸. Комитеты извлекают большую пользу из общественных консультаций, чем из пленарных заседаний. Например, в США они «являются самым распространенным местом для народного участия и используются на всех уровнях для различных целей»²⁹. Во Франции использование общественных слушаний возрастает в геометрической прогрессии, в то время как раньше слушания комитетов редко были открытыми для народа. На самом деле во французской Национальной ассамблее количество лиц (министров, представителей гражданского общества и экспертов), которые принимали участие в подобных открытых слушаниях по требованию комитетов, увеличилось в десять раз на сессиях 2002–2003 года и 2009–2010 года и увеличилось почти вдвое на сессиях 2008–2009 и 2009–2010 года. Парламент Португалии собирает мнения общественности, присланные посредством интернета во время принятия законов, что помогает членам парламента понять, какие статьи законопроекта вызывают больше вопросов и являются самыми противоречивыми.

Консультации комитетов учитывают и мнение экспертов, и мнение общества в целом, и те и другие начинают проявлять большую активность. Например, как отмечали в парламенте Финляндии: «Возможно, что самые важные изменения связаны с заслушиванием мнения экспертов», что обычно является началом дискуссий в комитетах: в отдельных случаях может быть приглашен один свидетель, но для принятия большинства законодательных проектов комитеты обычно заслушивают десятки экспертов. Годовой показатель частоты подобных консультаций увеличился примерно с 2000 экспертов в 1980-х годах до 5000 в настоящее время. Парламент Финляндии (Эдускунта) также сообщает, что несколько комитетов созывают открытые информационные встречи в форме семинаров и визитов. В данном аспекте получивший множество похвал финский Комитет по вопросам будущего преуспел больше всех и является примером для подражания для многих национальных и региональных парламентов, включая парламенты Чили и Шотландии. Созданный в 1993 году во время серьезного

28 Хмелько, Вайс, Браун, 2010 г.: 76.

29 Уильямс и Фунг, 2005 г.: 31.

социально-экономического кризиса как средство решения вероятных долгосрочных и «центральных проблем будущего»³⁰, он был «единственным подобным парламентским комитетом в мире» и «начал привлекать внимание других стран», вдохновляя на создание таких же органов. Несмотря на сравнительно небольшой бюджет, комитет создал консультативный орган из 60 академиков и ученых, названный «Форум опытных и мудрых»³¹. Активный парламентарий, входящий в комитет, Кьюсти Карьюла, заявил: «Даже по международным стандартам Комитет по вопросам будущего играет экстраординарную роль в представительной демократии»³².

В других странах специальными комитетами были реализованы заметные проекты для активного привлечения народа. Например, в Гане председатель Комитета по распределению государственных средств, обеспокоенный низким уровнем отклика на призывы о предоставлении доказательств правительством, изменил стратегию комитета, сделав его заседания открытыми и активно привлекая народ к участию. В 2007 году состоялось первое публичное слушание, которое, по его словам, было:

«стремящимся к максимальной прозрачности, усилению отчетности и повышающим уровень доверия и поддержки парламента народом. Оно также дало народу возможность предоставить Комитету по распределению государственных средств информацию о некоторых проектах и расходах правительства. Люди были приглашены на слушание с помощью объявлений в газетах, на телевидении и площадках для обсуждения. Мы попросили людей предоставить любую связанную с повесткой дня информацию посредством электронных средств связи или письменно, желающие приглашались выступить лично»³³.

Слушание привлекло общественное внимание к ключевым вопросам коррупции и государственных расходов. Следующий председатель комитета продолжил эту практику, утверждая, что «Публичное слушание — это ведущее мероприятие, которое теперь транслируется по телевидению и является одной из главных телепередач нашей страны»³⁴. Члены парламента практически единодушно одобряют работу оппозиционного комитета, 94 процента парламентариев уверены, что он «де-

30 Парламент Финляндии (Эдускунта), 2011 г.

31 Общество «Хансард», 2010а

32 Грумбридж, 2006 г.

33 Салла-Менса, 2010 г.

34 Парламентский центр, 2009 г.

лает хорошее дело»³⁵. Более того, это привело к трансформации общественного мнения о данном органе власти. По словам двух академиков: «Деятельность Комитета по распределению государственных средств сигнализировала о восстановлении веры народа в парламент как института власти и привела к нынешнему положению вещей, когда стало возможным говорить об оживлении общественного интереса к вопросам коррупции и должностного злоупотребления»³⁶.

«Парламенты должны быть способны продемонстрировать результаты консультативных проектов, в противном случае, у народа возникнет впечатление имитации деятельности».

В то время как усиливающаяся тенденция к консультациям является положительной, проверкой подобных мер станет степень, до которой они станут обычной частью парламентской деятельности, интегрируясь в работу комитетов и подкрепляясь конкретными последующими действиями. Как отозвался один член комиссии о событиях в Косово: «Вопрос заключается не в количестве общественных слушаний, которое невероятно возросло. Вопрос заключается в том, насколько хорошо они заранее прорекламированы, кто на них приглашен и каковы результаты». Другими словами, обещание увеличения количества консультаций приведет к увеличению надежд граждан. *Парламенты должны быть способны продемонстрировать результаты консультативных проектов, в противном случае, у народа возникнет впечатление имитации деятельности.* Например, в одной юго-восточной азиатской стране, по словам авторов, «общественные слушания являются просто ритуалом. Они создают видимость того, что у людей есть право в них участвовать, но на самом деле их ограниченный вклад не рассматривается в процессе принятия решений»³⁷.

Помимо этого существуют примеры парламентов, для которых подобные консультации являются обычной и постоянной обязанностью. В Канаде общественные консультации являются обычной частью бюджетного цикла.

Каждый год «Финансовый комитет Палаты Общин получает предложения от канадцев по федеральному бюджету, проводит слушания по всей стране и составляет отчет, содержащий рекомендации к следующему федеральному бюджету»³⁸. Среди стран Латинской Америки парламент Чили называют «эталонным парламентом с узаконенной связью с обществом». Дважды в течение законодательной сессии, во время так называемых *Jornados Tematicos* (Тематических Дней), каждый постоянный комитет проводит открытые заседания, на которые приглашаются граждане для обсуждения идей с законодателями³⁹. Авторы отмечают, что больше ни один законодательный орган региона не сделал свои комитеты такими доступными для граждан, но в других странах региона парламенты работают над интеграцией общественных консультаций в процесс своей деятельности. В нескольких латиноамериканских парламентах, включая парламенты Бразилии, Боливии и Эквадора, работа постоянных комитетов посвящена только принятию предложений от избирателей и гражданских групп. В Боливии в парламентском регламенте оговаривается, что каждый комитет должен посвятить одну из своих еженедельных сессий общественным слушаниям. Если законопроект не считается «срочным» или «особой важности», комитет обязан провести хотя бы одно слушание длиной, по меньшей мере, в час, чтобы получить предложения граждан. Секретари комитетов также обязаны объявить повестку дня общественных слушаний на парламентском веб-сайте и по телевидению.

Хотя комитеты предпринимают все больше усилий, чтобы консультировать народ во время своих обсуждений, результаты опросов и интервью с членами парламентов говорят о том, что они постоянно сталкиваются с проблемами общественной осведомленности и ощущения влияния. Например, один законодательный орган заявил, что «основным законодательным изменением» в открытии парламента для граждан было принятие акта, который вместе с другими реформами ввел практику общественных слушаний. Однако, этот парламент отмечает, что в течение пяти лет после принятия акта «оценка влияния института общественных слушаний является двусмысленной. Если верить сторонникам слушаний, данный институт используется для улучшения законов слишком редко и не в полную мощность. Расшифровки стенограмм публикуются на парламентском веб-сайте, но анализ или итог дебатов не представляется. Институт общественных слушаний на деле оценивается по зрелищности». К этим темам мы вер-

35 Брайерли, 2010 г.

36 Парламентский центр, 2009 г.: 32.

37 Сиророс и Халлер, 2000 г.: 157.

38 «Граждане и правосудие», 2010 г.

39 Арнольд, 2012 г. (предстоящий).

немся в заключении, а в следующем разделе рассматривается то, как парламенты используют все больше механизмов участия в качестве альтернативных способов вовлечения граждан.

2.5.2. Проблемы как область для начала взаимодействия: использование механизмов участия

Народ, как и большинство политиков, больше беспокоят проблемы, чем процессы. Поэтому неудивительно, что наибольший уровень участия отмечается в вопросах, которые возбуждают общественное сознание. Более того, парламенты многих стран пытаются найти пути вовлечения народа в процесс разработки политических решений на спорные политические вопросы.

Все больше и больше граждан получают возможность определить для себя эти приоритетные проблемы. Гражданские проекты, ходатайства и референдумы позволяют непарламентским организациям частично определять законодательную повестку дня. Эти механизмы позволяют наладить связи для обеспечения понимания парламентариями решающих вопросов национального интереса. И они применяются все чаще. В 2003 году только в сообществах США было зарегистрировано почти 10 000 референдумов⁴⁰. В 53 странах, включенных в исследовательский проект «World Values Survey» 2008 года, 41 процент респондентов (то есть большинство) утверждал, что возможность граждан изменять законы с помощью референдумов является «очень важной характеристикой демократии»⁴¹. В восьми странах эта цифра превысила шестьдесят процентов⁴², и только в Малайзии, Нидерландах, Таиланде и Соединенном Королевстве она опустилась ниже 20 процентов⁴³. Однако, популярность не должна скрывать тот факт, что инструменты прямой демократии работают лучше всего, дополняя процесс представительства, а не заменяя его. Как сказано в международном руководстве Института демократии и поддержки избирательных систем: «Механизмы прямой демократии и механизмы представительной демократии могут дополнять и улучшать друг друга, а не восприниматься как противоположные»⁴⁴.

Вовлечение народа в подобные механизмы всегда происходит неоднородно. Опыт Восточной и Центральной

40 Тот же источник.

41 Исследовательский проект «World Values Survey», волна 5.

42 Андорра, Аргентина, Буркина-Фасо, Египет, Грузия, Германия, Швейцария и Вьетнам.

43 Исследовательский проект «World Values Survey», волна 5.

44 Институт демократии и поддержки избирательных систем, 2008 г.

Европы показывает, что большинство референдумов организуется по инициативе парламента, и единицы — по инициативе граждан. Референдумы, организованные по требованию народа, часто едва набирают установленный процент голосов, и, как правило, стремятся аннулировать решения, принятые органами законодательной власти. По словам Илонски из семи законодательных инициатив, поданных в парламент государств Балтии с 2000 г., только одна стала законопроектом. В других восточно-европейских законодательных органах, 49 из 55 законопроектов между 1999 и 2005 годом оказались несоответствующими техническим требованиям. Подобные инициативы часто служат только «интересам партийной элиты и используются неверно или вообще злоупотребляются ими». Как в одном парламенте, где неожиданный всплеск подачи ходатайств совпал с затишьем в конфликте сторонников и блокаде, а оппозиция эффективно использовала механизм как блокаду⁴⁵.

В ответных реакциях парламентов и парламентариев есть одна особенно заметная тенденция, а именно, энтузиазм по отношению к парламентским ходатайствам, как к инструменту выражения общественных проблем. Многие парламенты мира, включая парламенты Австралии, Бангладеш, Болгарии, Чешской Республики, Германии, Индии, Словении и Южной Африки, имеют парламентские комитеты, которые занимаются получением, рассмотрением и реализацией общественных ходатайств. Однако, уровень использования и влияния таких ходатайств во всех парламентах разный. Бундестаг сообщил, что с введением механизма интернет-ходатайств произошло значительное увеличение зарегистрированных ходатайств. Касательно Центральной и Восточной Европы Илонски говорит, что «по данным парламентских источников информации очень малое количество ходатайств было удовлетворено в течение данного периода с 2001 года, что демонстрирует противоречивую природу ходатайств — никто не может контролировать их результат»⁴⁶.

Другие парламенты пытались использовать механизмы участия как часть консультационных мероприятий. Например, в 2008 году, после краха экономики Исландии серия протестов завершилась уходом правительства в отставку. В ноябре 2009 года группа рядовых сотрудников исследовательских центров, прозванных «Муравейник», собрала 0,5 процентов всего населения на национальную конференцию, посвященную будущему страны. В процессе волеизъявления «большая часть обще-

45 Илонски, 2011 г.

46 Тот же источник.

ственного внимания была направлена на тот факт, что Исландия, никогда не имела настоящего демократического дискурса согласно ее Конституции»⁴⁷. В ответ на это Альтинг предпринял беспрецедентный шаг принятия закона о создании Конституционного комитета из семи членов, который будет отвечать за организацию Национального форума и отчитываться о своей деятельности перед парламентом.

В форуме приняли участие 950 случайно выбранных граждан (из населения в 320 000 человек). Затем, это стало основой для расширения консультаций: Конституционный совет обновлял свой веб-сайт еженедельно, помещая туда новые законопроекты, к которым гражданам оставляли комментарии. Чтобы сделать взаимодействие с советом более интенсивным, люди также могли присоединяться к дискуссии на странице совета на Facebook (которая получила около 1 300 положительных голосов) или просматривать интервью и видеоматериалы членов совета на Twitter, YouTube и Flickr. В обществе с самой высокой компьютерной грамотностью на земле, где две третьих населения зарегистрировано на Facebook, политики говорили на одном языке с гражданами. Или, как сказал местный журналист: «Как бы вы написали новую конституцию в 21 веке? Вы бы отправились туда, люди — во всемирную сеть»⁴⁸.

Ключевым пунктом исландского примера является степень, до которой все эти мероприятия смогли утвердить центральную роль парламента. Другие страны также используют инструменты демократии прямого участия для улучшения парламентской деятельности. Конгресс Аргентины, например, сотрудничает с фондом «Юридическое содействие», организацией мониторинга парламентской деятельности, основанной в 1999 году, с целью использования диалога для «пропаганды утверждения роли законодательной ветви правительства и укрепления демократической системы». Увеличение количества организаций мониторинга парламентской деятельности будет рассмотрено более подробно в следующей главе, но стоит отметить, что подход фонда «Юридическое содействие» заключается в построении моста между парламентом и гражданским обществом с целью создания «безопасного пространства» для диалога по самым спорным вопросам сегодняшнего дня. А именно, они создали «подразделение по достижению согласия», «чтобы сделать Национальный Конгресс надежной площадкой для социальных дебатов в Аргентине». Вместе с запуском программ по

возобновляемой энергии и климатическим изменениям, этот самый долго существующий проект стремится достигнуть согласия по вопросам аргентинского агропромышленного сектора, который уже давно является источником враждебности в стране.

Конфликты из-за ограничения экспорта начались в 2008 году, когда страну охватили забастовки фермеров беспрецедентного размаха, приведшие к тому, что протестующие выливали цистерны молока на дороги, периодически устраивали ожесточенные стычки с властями, блокировали сотни дорог и оставляли супермаркеты без продовольствия. Эти события позволили обрести силу сельскохозяйственному лобби и привели к длительному расхождению во мнениях с правительством, затянувшемуся на долгие периоды волнений. В 2009 году, когда кризис достиг апогея, организация запустила многоступенчатую программу консультаций, включающую работу на местах, общественные дебаты и серию многопартийных конференций. Фонд «Юридическое содействие» первым распространил «документ согласия», содержащий десять рекомендаций и инструкций по различным аспектам агропромышленной политики, сформулированных в процессе работы со многими представителями гражданского общества⁴⁹. Подписанный более чем 500 гражданских организаций, документ предоставил политикам конкретное понимание перспектив общества и послужил основой для обоснованной дискуссии. С тех пор фонд «Юридическое содействие» использовал организаторский талант и тесное сотрудничество с Конгрессом, чтобы проводить дебаты по всей стране, которые завершались письменными соглашениями, затем предоставлявшимися комитетам в качестве помощи законодательному процессу.

В подобных примерах ключ к успеху лежит не в виде используемого механизма, а в вере общества в преимущества участия в законодательном процессе, в их уверенности в том, что у них есть реальная возможность повлиять на принимаемые решения. Несомненно, что парламент мог бы извлекать огромную пользу из механизмов участия, укрепляя свои центральные функции. Более того, аргентинский пример подчеркивает важную роль организаций мониторинга парламентской деятельности, которую они могут играть в сотрудничестве и укреплении представительности парламента. Однако, до какой степени парламенты осуществляют надежды и ожидания избирателей, даже здесь остается неизвестным. В следующем разделе рассматривается то, как новые технологии используются, или могли бы

47 Сигмундзоттир, 2011 г.

48 Сиддик, 2011 г.

49 Фонд «Юридическое содействие», 2010 г.

использоваться, для создания более постоянного диалога между гражданами и парламентами.

2.6. Возможность постоянного диалога: парламента и коммуникационные технологии

Из потенциала коммуникационных технологий было много извлечено для создания настоящего диалога между избирателями и избираемыми. Профессор Стивен Коулман, один из самых проницательных и внимательных комментаторов данного вопроса, заметил в 2005 году, что интернет предоставляет возможность перейти от так называемой «мегафонной» политики, когда люди могут только слушать, к политике, основанной на двусторонней коммуникации и обсуждении⁵⁰. Однако, факты свидетельствуют о том, что парламента далеки от понимания потенциала такой технологии. Материальной ограниченности, хотя и довольно серьезной в развивающихся странах, все же не достаточно, чтобы объяснить эту широко распространенную ситуацию. Всемирный отчет организации «Электронный парламента» за 2010 год, отмечая тот факт, что 97 процентов парламента представлены во всемирной сети, сокрушался о том, что парламентам гораздо лучше удается предоставлять информацию, чем получать ее⁵¹. В то время как 91 процент комитетов использует веб-сайты, чтобы сообщать информацию, только 2 процента использует их, чтобы работать с предложениями. Среди самых малоиспользуемых инноваций можно обнаружить интернет-консультации по законодательному процессу (16%), интернет-консультации по политике (15%) и он-лайн дискуссии (10%). Количество пользующихся социальными информационными сетями, такими как Twitter (12%) и Facebook (13%), также угрожающе мало⁵².

Следует также отметить, что существующий процент использования интернет-технологий парламентами неодинаков, и Всемирный отчет «Электронного парламента» подчеркнул соотношение между присутствием парламентаских ресурсов во всемирной сети и валового национального дохода на душу населения (ВНД)⁵³. Неудивительно, что в менее развитых странах люди больше наблюдают за деятельностью парламента с помощью радио и телевидения. Однако, там, где доступ к интернету затруднен, наиболее интересные инновации рождаются в сфере мобильных телефонов. Непра-

вительственная организация Gov2U сообщает: «Короткие текстовые сообщения являются самой используемой информационной службой в мире; в 2010 году по всему миру было послано 6,1 триллиона коротких текстовых сообщений. В развивающихся странах двое из трех людей имеют мобильные телефоны, 48 миллионов людей имеют мобильные телефоны, но не пользуются электроэнергией (и) к 2012 году 1,7 миллиардов людей будут иметь мобильные телефоны при отсутствии счета в банке»⁵⁴.

Расширение использования мобильных телефонов на островах Тихого океана прозвали «электронно-сотовой революцией», которая в совокупности с увеличивающимся количеством разговорных радиостанций изменила тон политических дебатов. Как сообщили издатели региональной газеты для нашего отчета, голоса обычных людей с помощью этих технологий становятся громче: «Политики, привыкшие к определенному статусу лидеров, пытаются бороться с этим феноменом. Электронно-сотовая революция» в конечном счете, изменит политическую систему. Подобное общение позволяет сообществам сравнивать свои судьбы, делиться мыслями, сопоставлять, что доступно в столице, но не на их острове, и более легко сосредотачиваться на своем общем положении»⁵⁵.

В Уганде, где только 8 процентов населения пользуется интернетом, был начат пилотный проект, использующий мобильные технологии и позволяющий гражданам напрямую общаться со своими представителями. «Коммуникационная система взаимодействия членов парламента с населением» позволяет гражданам посылать сообщения, текстовые или голосовые, своим членам парламента. Члены парламента затем могут войти в он-лайн систему слежения, чтобы проверять и отслеживать просьбы населения. И хотя проект находится на ранней стадии развития, члены парламента рады более тесному взаимодействию, а 88 процентов участников сказали, что воспользуются этой системой снова⁵⁶.

Несмотря на то, что использование интернета и сетевых технологий преобладает в более развитых странах, быстрое распространение этих технологий означает, что парламента всех стран предвкушают расширение использования интернета в ближайшие годы. Примеры этого раздела, сосредоточены на отдельных регионах, но их эксперименты и причины имеют более широкий резонанс.

50 Коулман, 2005 г.

51 Глобальный центр исследований применения ИКТ в парламенте, 2010 г.

52 Тот же источник: 32

53 Тот же источник: 35

54 Блог Gov2U.org, 2011 г.

55 Накамура, Клементс и Хегарти, 2011 г.

56 Сакрамоне-Лутц, Гроссман и Хэмфри, 2010 г.: 5.

Отвечая на опрос, проведенный МПС для данного отчета, почти все парламентарии отметили тот факт, что их веб-ресурсы либо были модернизированы, либо подвергаются модернизации сейчас, чтобы сделать материал более доступным для избирателей. Множество изменений было сделано в системе поиска парламентских данных, как, например, в базе данных японского *Диет*, которая хранит материалы с 1947 года. Другие, например, шведский *Риксдаг* или индийский *Совет штатов (Rajya Sabha)*, сосредоточены на том, чтобы сделать информацию на своих веб-сайтах удобной для применения и доступной.

Дизайн веб-сайта *Риксдаг* был обновлен в 2006 году, чтобы добавить такие функции, как законодательный дайджест, новые разделы в «Легком шведском» (написанные в более разговорном стиле) и фильмы о роли и функции парламента. Сайт сейчас посещают 3,5 миллиона людей за год, до обновления количество посетителей составляло 400 000.

Эта технология также расширила возможность транслировать парламентские заседания на более широкую аудиторию, чем это позволяет телевидение или радио. Веб-трансляция появляется на все большем количестве парламентских веб-сайтов: хотя только около 43 процентов транслируют пленарные заседания и 20 процентов — слушания комитетов, эти цифры в ближайшие годы, скорее всего, увеличатся до 70 и 50 процентов⁵⁷ соответственно. Частично проблема может решаться путем целевой трансляции парламентской информации и заседаний, которая стала возможна благодаря интернету. В то время как телевидение транслирует для широкой аудитории, веб-сайты преуспевают в «вещании на ограниченную аудиторию». Ценность интернета для парламентов частично заключается в том, что парламенты теперь могут предоставлять, для целевой аудитории информацию, анализы и освещение в прессе, соответствующую специфическим интересам аудитории.

Назревающая проблема всех парламентов заключается не только в предоставлении информации, а еще и в необходимости решить, как эта информация будет отбираться, оформляться и представляться. Парламенты соревнуются с огромным количеством источников информации и люди решают, где им еще получить, если не смогут найти то, что им нужно, на парламентском веб-сайте. Преобразование информации, предоставление краткого содержания и подчеркивание интересных фактов представляет собой проблему для парламентских служащих. Как сказал один штатный сотрудник из Соединенного Королевства: «Кто будет решать, что из парламентских новостей является

интересным? Это предполагает классификацию по важности, что заставляет нас вторгаться в сферу политики».

Парламенты ищут способы использования технологий, чтобы позволить избирателям самостоятельно решать, за развитием каких вопросов они хотят следить. Некоторые парламенты справляются с этой проблемой лучше других. Парламент Каталонии создал на местном уровне всеобъемлющий портал, описываемый как «Интернет-магазин», в который входят такие функции как «Мой дом», где можно следить за комментариями и подписками; «Президент отвечает», где можно задать вопросы и делиться идеями с председателем парламента и «Вопросы граждан», где рассматриваются вопросы о парламентских функциях, а также содержатся ссылки на блоги и аккаунты пользователей на Twitter, а также образовательные ресурсы⁵⁸.

Самое большое количество инноваций появляется в Латинской Америке. В Боливии проект «*Vota por tu parlamentario*» позволяет гражданам оценивать деятельность парламента, а в Перу проект «*Parlamento Virtual Peruano*» предлагает информацию о законодательном процессе, пропагандирует дебаты по законопроектам, находящимся на рассмотрении, и служит средством выражения общественного мнения. Точно также чилийский проект «*Senador Virtual*» позволяет посетителям парламентского веб-сайта следить за подсчетом голосов по рассматриваемому законопроекту и отправлять предложения на анализ комитетов. В Коста-Рике офисы «Народной инициативы» перешли в режим он-лайн, предоставив гражданам возможность подавать законодательные предложения с помощью интернета.

Веб-сайт бразильской Палаты Представителей позволяет гражданам автоматически «следить» за отдельными членами парламента в разделе «*Acompanhe seu Deputado*», получая информационные сообщения об их деятельности. Один из пользователей сайта сказал: «Чтобы опробовать этот механизм, я зарегистрировался 11 мая 2010 года и наугад выбрал «слежение» за депутатом М. Вскоре я получил три сообщения о законодательной деятельности М по электронной почте. Они были подробными, хорошо оформленными и, насколько я могу судить, не содержали попыток пропаганды. Каждое информационное сообщение содержало: участие М в поименном голосовании, список произнесенных им речей со ссылками на расшифровки стенограмм и ссылки на соответствующие радио и телевизионные ролики»⁵⁹.

57 Тот же источник: 31–3.

58 Общество «Хансард», 2010а: 17–8.

59 Арнольд, 2012 г. (предстоящий).

Как написал Кристиано Фариа на «Персональном демократическом форуме»: «ИКТ могут действовать как стероиды, позволяя нам наращивать количество голосов избирателей и стимулировать более глубокое и прямое взаимодействие общества и парламентов. Одним из примеров такого высокотехнологичного витамина участия является проект «e-Democracia» в Бразилии»⁶⁰.

Главной целью проекта является «пользование преимуществами доступа к центру власти в Бразилии» и предоставление гражданам доступа в процесс принятия решений, включая молодежь и членов меньшинств. Портал «Wikilegis» привлек разнообразных избирателей, включая в качестве знаменательного примера молодежного лидера местного племени Амазонских джунглей, что подчеркнуло широту радиуса действия данной технологии.

Менее чем через год после создания в июне 2009 года портал разросся, объединив 5 тематических законодательных сообществ, 23 виртуальных форума, 106 разделов, 624 статьи и 3 151 зарегистрированного пользователя. Проект «e-Democracia», таким образом, послужил катализатором для четырех законопроектов, включая законопроекты о климатических изменениях, исследовании космоса и молодежной политике. Палата рекламировала сайт не только посредством традиционных средств массовой информации, но и обращаясь к целевой аудитории через актуальные блоги и сайты социальных сетей, включая Facebook, Twitter и бразильский форум Orkut. От других проектов «e-Democracia» отличает то, что он осуществляет связь между общественным вкладом и принятыми в результате взаимодействия законами: «Интернет-участие обычно терпит поражение из-за одного важного нюанса — недостатка связи между вкладом общества и тем, как создаются законы. Написание текста законопроекта представляет сложности в техническом плане. Проект «e-Democracia» решил эту проблему, задействовав помощь законодательных консультантов, которые, естественно служат только «техническими переводчиками» в течение всего процесса участия»⁶¹.

В Юго-восточной Европе Национальная ассамблея бывшей югославской Республики Македония послужила примером для подражания на Всемирной конференции проекта «Электронный парламент» 2009 года. Яни Макрадули, вице-президент Ассамблеи и один из крестных отцов программы, пояснил, что парламентская ИКТ-стратегия «охватывает весь законодательный процесс,

включая автоматизацию работы Президента Ассамблеи, Генерального секретаря, членов парламента, парламентских фракций и комитетов, парламентских заседаний и процесса задавания вопросов членам парламента. Система «Электронный парламент» также содержит общественный веб-портал, парламентское веб-телевидение, карточки показателей эффективности деятельности и ключевые показатели эффективности».

Интеграция информации с ответственностью является главной ценностью подобных программ. Макрадули предложил централизованно соединить 75 баз данных для отслеживания работы с электоратом, чтобы обеспечить эффективное рассмотрение и обработку жалоб граждан. Он предлагает со временем синхронизировать базы данных работы с электоратом, законодательный календарь и расшифровки стенограмм заседаний, чтобы граждане могли наблюдать, где и как рассматривается парламентом информация, которую они дали членам парламента в своих районах — это система, которая связала бы напрямую работу парламента с электоратом и его законодательную деятельность. Благодаря тому, что проект уже находится в процессе реализации, в 2012 году члены парламента получают возможность удаленного доступа к базам данных о работе с электоратом с любого устройства, подключенного к интернету, и таким образом будут иметь доступ к мнениям и проблемам граждан дома, в поездках и даже на трибуне парламента⁶².

«Потенциальное использование технологии привлечения граждан и вовлечения их в парламентскую деятельность обещает обеспечить постоянный диалог».

Парламентский веб-сайт также позволяет гражданам голосовать за или против законопроектов, находящихся на рассмотрении. Макрадули рассказал о главной причине разработки такой всеобъемлющей программы:

«На сегодняшний день система «Электронный парламент» дает гражданам возможность участвовать в процессах представительной демократии. Система позволяет избирателям связываться с избранными представителями, чтобы проголосовать за или против рассма-

60 Фариа, 2010 г.

61 Тот же источник.

62 На момент написания эта функция находилась в разработке Института парламентской демократии.

триваемого законопроекта или решения. В тоже время граждане, члены парламента и правительства могут следить за голосованием в он-лайн режиме и сравнивать его с настоящим. Ускорение принятия решений и сокращение бюрократии, — вот что может быть достигнуто с помощью информационных систем, которые предоставляют доступ к информации любому человеку, откуда угодно и с любого устройства».

В заключение можно сказать, что *потенциальное использование технологии привлечения граждан и вовлечения их в парламентскую деятельность обещает обеспечить постоянный диалог*. Однако здесь, как и в других сферах разъяснительной работы с населением, сложно делать выводы. Частично из-за того, что многие инновации находятся на стадии испытания, частично из-за того, что стратегические цели подобных проектов часто туманны, и частично из-за сложности проведения качественной оценки. Без сомнения существует несколько примеров получения большей влиятельности гражданами, как было описано выше. Но это — редкость.

Используя новые технологии для привлечения народа, парламенты сталкиваются с тремя главными проблемами. Во-первых, как уже было объяснено ранее, объем доступной широким кругам информации о парламентах на данный момент огромен как никогда благодаря парламентским веб-сайтам. Но с тем, в каком порядке располагать и как фильтровать информацию для пользователей, у парламентских служащих возникают проблемы политического характера. В некоторых случаях организации мониторинга парламентской деятельности могут играть дополнительную роль (как отмечено в следующей главе) в интерпретировании информации для парламентов.

Во-вторых, уровень использования инноваций остается низким. В Латинской Америке, не смотря на все нововведения и благие намерения, осведомленность людей и вовлечение в подобные механизмы сравнительно низки. Как заметил один из академиков, в то время как несколько законодательных органов трубят о преимуществах подачи законодательных предложений для граждан, «многие граждане не знают об их существовании»⁶³. В то время как шесть латиноамериканских парламентов имеют средства для осуществления законодательных инициатив граждан, ни одна из подобных инициатив не была осуществлена в период с 1980 год по 2008 год. Согласно одному исследованию, было обнаружено, что «из 31 мероприятия прямой демократии на на-

циональном уровне, проходивших в Латинской Америке» в этот период, все, кроме девяти, были обязательными референдумами, посвященными вопросам, определенным конституцией», или были «вызваны тем, что парламент спровоцировал правительство»⁶⁴. Более того, согласно исследованию «Латиноамериканский барометр» за 2008 год, большинство граждан во всех странах региона, кроме Бразилии и Парагвая, утверждают, что они «никогда не вступали в контакт с членами парламента с целью решения проблем, касающихся их сообщества»⁶⁵. Точно также бывший член чилийской организации мониторинга парламентской деятельности высказался о проекте «*Senador Virtual*» во время интервью для нашего отчета: «Это великолепная идея, но за год прослушивания речей членов парламента я ни разу не услышал ссылки на информацию, полученную от граждан посредством веб-сайта».

В-третьих, несмотря на то, что коммуникационные технологии значительно расширяют возможности консультации и диалога с гражданами, они являются лишь средством связи с целевым получателем информации, а не самим целевым получателем. Они дают возможность охватить большее количество людей и возможность развивать системы, которые способствуют настоящему и постоянному диалогу парламента и граждан. Но для того, чтобы это осуществилось, необходима политическая воля. Эта технология может достигнуть успеха только тогда, когда она является частью заинтересованности парламента в вовлечение народа в процесс создания законов. Другими словами, эти механизмы не являются альтернативой другим формам консультации, но должны быть внедрены в более мощную стратегию вовлечения.

2.7. Заключение: Что такое успех?

В этой главе мы попытались охватить все многообразие проектов, осуществляемых парламентами для улучшения общественного информирования, понимания и вовлечения. Мы коснулись многих проектов лишь поверхностно, но, обобщая эти данные, можно сказать, что парламенты отвечают на требования народа о доступе к большему количеству информации, путем применения механизмов, позволяющих привлечь больше людей к взаимодействию с законодательными органами. Начиная с использования «дней открытых дверей» и информационных центров, заканчивая трансляцией

63 Арнольд, 2012 г. (предстоящий).

64 Брейер, 2011 г.

65 Исследовательский проект «Латиноамериканский барометр», 2008 г.

парламентских заседаний и веб-сайтами, — технологии становятся все более изобретательными. И они находят свою аудиторию — спрос возрастает в геометрической прогрессии. Объем предлагаемой на сегодняшний день информации ошеломяет. Как заметил Дэнис Маршалл, бывший генеральный секретарь Ассоциации парламентариев стран Содружества наций: «Кое-где за парламентскими заседаниями можно наблюдать 24 часа в сутки»⁶⁶. Даже за последние 10 лет произошли заметные изменения. Джон Клерк, бывший заместитель Генерального секретаря швейцарского парламента вспоминает о своей стране: «Общественный интерес к парламенту меняется со временем. Швейцарский парламент не опубликовывал никакой информации о своих дебатах до 1891 года из страха, что люди будут сидеть в кафе и читать это всё. Сегодня же все это доступно в интернете»⁶⁷.

Факты, собранные в результате опроса парламентов Межпарламентским союзом, анализ многочисленных стратегических планов парламентов и информация, полученная от парламентских служащих и политиков, позволяют говорить о качественном сдвиге в подходе парламентов к народу. Ганзейский союз Соединенного Королевства пронизательно заметил в глобальном опросе о стратегиях разъяснительной работы с населением:

«За последние десять лет парламенты, которые всегда были очень замкнутыми институтами, сосредоточенными только на предоставлении услуг своим членам и поддержке законодательной и обзорной деятельности, были вынуждены справляться с растущим количеством политических вызовов. Усиливающаяся политическая разрозненность, неорганизованные каналы отчетности, возрастающая сложность политики и законодательства и становящееся все более редким освещение в традиционных средствах массовой информации, — все это сделало свой вклад в осознание дефицита демократии и недостатка информации о работе парламентских институтов. Таким образом, парламентам пришлось превратиться из поставщиков услуг для своего института в поставщиков услуг для народа. Они стали пропагандистами значимости и эффективности парламентской демократии, вызвав смену точки зрения в каждом институте, основанном на понимании того, что народ является настолько же заинтересованной стороной (если не более), как и избранные члены»⁶⁸.

66 Рейн и Брезнахэн, 2003 г.: 5.

67 Ассоциация генеральных секретарей парламента, МПС и Европейский телевещательный союз, 2006 г.: 21.

68 Общество «Хансард», 2010а: 68.

Сложно делать выводы при недостатке точных данных и анализа в этой области. Даже если не учитывать консультативный аспект вовлечения, многие парламенты имеют очень смутное представление о стратегии и тактике такой работы, не понимают, в чем заключается успех парламентской разъяснительной практики с населением. Большинство парламентов, отвечая на вопросы об этом, указывают на растущее количество посетителей, как на свидетельство того, что их стратегии работают. Как ответил один парламент в ходе опроса МПС: «Мы не проводили исследований влияния этих программ, но, глядя на статистику посещения, можно сказать, что с разъяснительной работой все в порядке». Таков типичный ответ, хотя и не все парламенты настолько прямолинейно признают, что они не оценивают успешность своих проектов. Однако даже тогда, когда парламенты пытаются оценить свою эффективность, они не учитывают разнородность проблем, которые они разрешают с помощью новых механизмов (общественное понимание, доверие и восприятие парламента). Это означает, что, откровенно говоря, парламентские проекты имеют только частичный эффект на результаты. Отделить влияние успешной стратегии разъяснительной работы с населением от других возможных причин очень сложно. Отсутствие четких, определенных целей, согласно которым можно проводить оценку таких программ, остается серьезной проблемой.

Возможно, более сложная проблема заключается в интеграции институциональных и политических ответов на общественное консультирование. И хотя сложно найти политика, который стал бы отрицать полезность расширяющегося консультирования, проблема парламентов состоит в том, чтобы реализовать этот принцип таким образом, чтобы по-настоящему вовлечь народ в партнерство по созданию законов. Обещание расширения консультирования необходимо подкреплять ощущением реального влияния. Нет сомнений в том, что парламенты сейчас предпринимают для консультирования и вовлечения народа больше усилий, чем когда-либо. Однако, имеет место постоянный конфликт между институциональными и политическими мотивами. Как уже отмечалось в этой главе, ключ к общественному восприятию консультирования находится в решении сиюминутных проблем, количестве времени и информации, предоставленной для этого, и исполнении, осуществляемом политиками. Здесь линия поведения должна быть в лучшем случае смешанной.

Без сомнения существуют примеры эффективного консультирования и участия граждан в различных странах мира, но они работают хорошо только тогда, когда име-

ют в основе значительный политический импульс, исходящий либо от политиков, либо из возмущения общественности. Более того, многие парламенты подвергают себя опасности, заключающейся в том, что обещание большего влияния повышает общественные ожидания, которым они не могут соответствовать, таким образом, подрывая доверие к парламентской деятельности. Такое несоответствие отмечается в Латинской Америке, где была сделана ставка на вовлечение народа. Как отметил один автор: «Латинская Америка за последнее десятилетие сделала огромный шаг к контролю законодательства гражданами. В некоторых случаях конституции наделяют граждан необычной силы полномочием устанавливать повестку дня парламента. Однако общественные проекты имеют тенденцию заходить в тупик, если члены парламента не делают их приоритетными. Только в Уругвае действительно существует законодательство, «направленное снизу вверх»⁶⁹.

Будущее политического представительства характеризуется стабилизацией диалога между народом и правительством. Направление реформ, описанных в этой

главе, предполагает, что общая тенденция заключается в более активном вовлечении парламентскими институтами и — как будет показано в двух следующих главах — растущей подотчетности отдельных политиков перед своими избирателями. Это происходит отчасти благодаря возрастающим ожиданиям общества, избирательной активности, распространению и оперативности коммуникационных технологий. Однако, достижение стабильного диалога требует полной реорганизации парламента. Укрепление центральных ролей парламента и вовлечение народа в его деятельность потребует сосредоточения иногда соперничающих институциональных и политических приоритетов вокруг проблем представительства. Более подробно об этом рассказано в двух следующих главах.

69 Арнольд, 2012 г. (предстоящий).



ОТЗЫВЧИВОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

3.1. Как поживает мой парламентарий? Эволюция парламентских карточек показателей эффективности деятельности.

Угандская «парламентская карточка показателей эффективности деятельности» была впервые опубликована в 2006 году. Наряду с предоставлением фактографической информации о составе парламента и его членах, публикация неправительственной организации Африканский Институт Лидерства также пыталась дать оценку деятельности отдельных парламентариев, перечислив, сколько раз они принимали участие в 17 различных парламентских мероприятиях, а именно, количество заданных вопросов, количество поданных ходатайств или законопроектов и количество отчетов. Сумма всех видов активности была приведена внизу таблицы и каждому парламентария был присвоен рейтинг от А (для тех, кто участвовал в более чем 16 видах активности) до F (для тех, кто вообще ничего не делал). Результаты были ужасающими. Рейтинг А получили только 7 членов парламента, а 65 (21%) получили рейтинг F. Было обнаружено, что

237 из 305 членов парламента (77%) участвовали менее чем в семи видах активности¹.

Реакция политиков, подвергнутых такому тщательному наблюдению, в первое время была предсказуемо враждебной. Они спрашивали о мотивах данного исследования, о его методике и о том, есть ли у неправительственной организации право оценивать членов парламента, которые ответственны напрямую перед своими избирателями. Несмотря на это в последующие годы Африканский Институт Лидерства продолжил публиковать ежегодные отчеты о деятельности парламентариев, и это становится частью политического процесса Уганды.

У продолжения этих публикаций есть три причины. Во-первых, тот факт, что глава Африканского Института Лидерства, Дэвид Пулкол, сам является бывшим членом парламента и министром, а также главой Службы внешней безопасности, правительственной разведывательной службы, то есть ранее был «главным шпионом» государства. Его пребывание в парламенте означает, что он понимал, какой будет реакция парламентариев. Но он не их тех, кого легко запугать и он не жа-

¹ Африканский Институт Лидерства, 2007 г.

леет о своем проекте, называя выпуск карточек показателем эффективности деятельности «бросанием предметов в улей, отчего пчелы вылетают наружу и начинают жалить». Он говорит, что подвергается нападкам от всех партий парламента и «это означает, что наше исследование правдиво»².

Во-вторых, Африканский Институт Лидерства не только охотно принимает критику, но еще и прислушивается к ней. Методика карточек показателей эффективности деятельности продолжает развиваться в ответ на комментарии парламентариев, журналистов, академиков и общества. Африканский Институт Лидерства имеет сильное желание сделать эти карточки честными и прозрачными и сотрудничает с Колумбийским и Стэнфордским Университетами в США с целью улучшения методики. Начиная путь с первого простейшего исследования, карточки показателей эффективности деятельности на сегодняшний день являются, возможно, одним из самых сложных методов анализа парламентской активности. Наряду с предоставлением основной информации о члене парламента (электорат, партия, комитет и т. д.), карточка отслеживает работу парламентария на пленарных заседаниях, в комитетах и на местах. Более того, активность на пленарном заседании оценивается не по количеству вопросов или речей, а по их влиянию на конечный результат. И в качестве ловкого хода карточка теперь содержит голосование равноправных участников, в котором членов парламента оценивают их же коллеги — подразумевается, что многие парламентарии на данный момент участвуют в оценке по собственной воле.

В-третьих, проект карточек показателей эффективности деятельности привлек внимание общественности своими попытками улучшить качество информации, предоставляемой народу. Как говорилось в предисловии к данному отчету, для процветания демократии, избирателям необходима надежная информация о членах парламента, которую либо очень трудно найти, либо она вообще недоступна. Африканский Институт Лидерства уверен в том, что он заполняет этот пробел, связанный с проблемой отчетности политиков. Карточка, таким образом, суммирует и оформляет информацию в удобном для пользователя формате, поощряя обоснованное принятие решений. Африканский Институт Лидерства в настоящее время пытается запустить функционирование своего проекта, работая над программой разъяснительной работы с населением и проводя семинары для избирателей по темам и вопросам, по-

священным карточкам, при активной поддержке местных парламентариев.

Значимость начинания Африканского Института Лидерства заключается в том, что оно охватывает более широкую тенденцию. По всему миру на данный момент существует 190 организаций мониторинга парламентской деятельности, которые занимаются устранением ощутимого разрыва между парламентами и народом. Они постоянно предоставляют информацию и оценку парламентской деятельности. Они находят свою аудиторию не только среди народа, но все чаще и среди самих парламентариев. Увеличение их количества является отражением того, что общественное желание иметь больше информации и отчетности от политиков изменяет устройство политической подотчетности во всем мире. В то время как Глава II свидетельствует о спланированных попытках парламента информировать и вовлекать народ, Главы III и IV рассматривают, как общественные надежды изменяют практику парламентского представительства.

3.2. Вступление: Представительство и отзывчивость

Общественное требование более подробной отчетности от политиков уходит своими корнями в основу дебатов о политическом представительстве. В них рассматривается то, как политики, индивидуально и коллективно, отвечают на требования своих избирателей. Однако, дискуссии о природе парламентского представительства возникли задолго до всех доминантных тенденций, описанных в данном отчете. Разговаривая с избирателями в Бристоле в 1774 году, Эдмунд Берк, английский политический философ и член парламента, заявил, что он не ограничен мнениями своего электората, а избран для того, чтобы самостоятельно принимать решения и защищать национальные интересы. Его заявление положило начало дебатам, которые до сих пор не пришли ни к какому определенному выводу. Политики и академики всего мира дают различные ответы на вопрос об истинной роли парламентария: либо он является «делегатом», выражающим мнения избирателей, либо он «представитель» национального интереса. Большинство из них склоняется к тому, что парламентарий представляет собой нечто среднее между этими двумя.

Через два века после речи Берка не менее важным оказалось развитие массы политических партий в большинстве парламентских систем. За последние десятилетия комбинация растущего индивидуализма, вездесущность

2 Кисангала, 2009 г.

новостных средств массовой информации и оперативность новых коммуникационных технологий еще больше изменила общественное понимание политического представительства. Направление развития технологий позволило отдельным людям взять больше контроля в свои руки. В то же время граждане нашли множество способов выражать свои политические убеждения, включая вступление в организации, проводящие свою избирательную кампанию, и новые формы прямой демократии, заключающуюся даже в покупке товаров только в определенных магазинах или от определенных производителей, основываясь на том, как они производят продукцию и осуществляют управление. В данной эпохе идеи косвенного представительства — когда вы выбираете кого-то, чтобы он выражал ваше мнение за вас — кажется все более чужеродной.

«Членам парламента приходится все чаще оправдываться перед скептическим электоратом. В этом есть и позитивная, и негативная сторона, это способствует более тщательной отчетности, но ограничивает свободу представительства».

Общий эффект всех этих тенденций нашел выражение в общественном требовании более подробной отчетности и ответственности членов парламента. Избиратели меньше доверяют парламентариям и хотят большего количества объяснений и утверждений их законодательной деятельности. В этой главе описаны четыре аспекта этих изменений. Начиная с рассмотрения теории и практики парламентского мандата, первый раздел раскрывает то, как роль политических партий и их контроль над членами парламента оспаривается общественным мнением и их собственной деятельностью. Во втором разделе освещается то, как общественное давление приводит к ограничению парламентского мандата, изменяя границы дозволенного для членов парламента, например, ограничивая срока пребывания его на посту, делая несовместимыми некоторые должности и внедряя кодексы поведения. В третьем разделе рассмотрен рост организаций мониторинга парламентской деятельности, таких как Африканский Институт Лидерства, которые наблюдают и действуют как внешний арбитр работы политиков. В последнем разделе мы слегка коснемся того, как коммуникационные технологии

предоставляют новые формы общественных объяснений и отчетности.

Всеобъемлющее направление этих реформ ведет к усилению регулирования деятельности членов парламента. Парламентский мандат теперь конкретизирован и члены парламента обязаны предоставлять больше объяснений и описаний того, что они делают. Одним словом, *членам парламента приходится все чаще оправдываться перед скептическим электоратом. В этом есть и позитивная, и негативная сторона, это способствует более тщательной отчетности, но ограничивает свободу представительства.* В последнем разделе мы рассуждаем о том, что, несмотря на то, что реформы, возможно, изменяют традиционные идеи парламентского представительства, наличие регулярных отчетов и объяснений дает возможность укрепить позицию парламента и политиков в общественной сфере, при условии, что парламента захотят основываться на всех этих изменениях.

3.2.1. Парламентский мандат на практике

Природа отношений избирателей и избранных ими представителей является центральной для любой системы парламентской демократии. Но, определение того, кому и что должны представлять члены парламента различается от парламента к парламента. В конституциях, где дается формулировка парламентского мандата, обычно применяются обобщенные понятия представления нации; например, в конституции Намибии сказано, что члены Национальной ассамблеи «должны быть представителями всего народа и в выполнении своих обязанностей руководствоваться целями данной конституции, интересами народа и своей совестью»³.

В некоторых окружных избирательных системах политики избираются, чтобы представлять определенные регионы, но это не ограниченная форма представительства. На самом деле идея «императивного» мандата — когда члены парламента имеют обязательства напрямую отчитываться перед определенными избирательными округами — отвергается рядом конституций. Конституция Руанды принадлежит к их числу, в ней говорится: «Каждый член парламента представляет всю нацию, а не только тех, кто избрал или назначил его или ее, и не политическую организацию, которую он или она представляли на выборах. Любой императивный мандат недействителен»⁴.

3 Конституция Намибии, Статья 45.

4 Конституция Руанды, Статья 64.

Акцент на представлении всей нации частично отражает недавние разногласия в Руанде; однако и другие страны имеют такие же пункты в конституции. Согласно конституции Германии члены Бундестага руководствуются в своих поступках собственной совестью и не подчиняются никаким приказам или инструкциям. Сходные положения существуют в конституциях Болгарии, Хорватии, Дании, Республики Корея и Испании.

Целью этих положений является сохранение независимости членов парламента и обеспечение того, что парламентарии не вступят в какое-либо соглашение, чтобы представлять чьи-то личные интересы. Согласно этой концепции избранные представители не обязаны поддерживать свои партии или решения, принятые какой-либо группой в парламенте. Это также означает, что мандат не может быть аннулирован преждевременно, например, посредством референдума по отзыву⁵. На деле большинство стран немного отклоняется от этой теории. Проводится все больше реформ, предусматривающих более тщательную подотчетность парламентариев, и все сильнее ограничивающих то, что называется «мандатом свободного представительства».

Часть проблемы заключается в том, что парламентский мандат не дает инструкций о том, как член парламента должен выполнять свою представительную функцию. Он основан на предположении, что члены парламента должны руководствоваться своими собственными принципами, определяя «правильный» подход. Однако, это означает, что члены парламента — даже в одном парламенте — понимают свои роли очень по-разному. А недавний опрос бывших политиков Канады, проведенный неправительственной организацией «Самара», показал высокий уровень непонимания и разногласия среди политиков о том, кого они должны представлять и каким образом. Отчет охарактеризовал различные парламентские стили: «географы» — парламентарии, которые понимают свою работу как представление определенного региона, «сторонники» — члены парламента, рассматривающие себя как представителей определенной партии, и «философы» — члены парламента, которые видят себя первыми и главными представителями национальных интересов⁶.

Избранный политик — это одна из немногих профессий, для которых не существует должностных инструкций, и разнообразие мнений и недостаток согласия о функциях парламентариев отражается практически в каждом

парламенте мира. Исследование, проведенное проектом «Законодательные органы Африки», подтвердило общие различия во мнениях парламентах континентальных стран. В Намибии более половины парламентариев уверены в том, что их основной целью являются национальные интересы. Но это единственная страна, в которой большинство членов парламента придерживаются одинакового мнения. В Малави почти половина парламента считает, что важнее всего представление электората, но около 30 процентов видят целью представительство партии. В Кении мнения разделились более равномерно: 40 процентов представляют национальные интересы, а 35 процентов — интересы электората⁷.

В реальности отдельные парламентарии редко придерживаются определенной позиции, осознавая тот факт, что они представляют многообразие мнений. То, как ответил политик из Алжира на вопрос о том, перед кем, по его мнению, он должен отчитываться, отражает некоторые стороны этого конфликта:

«В сущности, перед моими гражданами, моим регионом и страной в целом. Существует множество проектов, представляющих всю страну — Алжир является практически континентом, самой большой страной Африки. Я также представляю регион, потому что его население избрало меня и мою политическую партию. Но представительство народа для меня находится на первом месте».

Тот факт, что не существует определенного ответа на вопрос, кого парламентарии должны представлять, является спорным для современной демократии. Задача парламента состоит в изучении общественного мнения и отражении национальных интересов. Отдельные члены парламента, таким образом, могут быть избраны для представления определенных интересов, например, интересов политической партии, социального класса, этнической группы или региона, но они также должны уравнивать интересы каждой представляемой ими группы с интересами нации в целом. То есть это процесс постоянного соотношения, проводимый представителями. Одним словом, эта гибкость и способность размышлять при принятии решений по возникающим вопросам является составной частью парламентской демократии.

Отсутствие определенной цели представительства может быть рассмотрена как опасная тенденция. Как отме-

5 Ван дер Хюлст, 2000 г.: 9.

6 Неправительственная организация «Самара», 2010 г.

7 Баркан и другие, 2010 г.: 17–19.

чено в исследовании неправительственной организации «Самара», если политики сами не могут прийти к согласию в вопросе о своих функциях, то неудивительно, что народ тоже не имеет об их функциях четкого представления. Вопрос о связи между общественным пониманием и определением функций членов парламента перекликается с результатами недавнего опроса, проведенного среди избирателей Танзании. 69 процентов ответили, что самой важной функцией парламентариев является «представительство», а не «предоставление услуг», создание законов и надзорная функция. Однако остается неясным, что эти респонденты понимают под словом «представительство»⁸.

По всему миру реформы направлены на то, чтобы более четко определить деятельность парламентариев, ограничивая, таким образом, свободу их действий. В странах, где уровень доверия политикам и партиям уже является низким, примеры коррупционных и противозаконных действий часто используются в качестве аргументов в пользу того, что политики должны более тщательно отчитываться перед народом и их поведение нуждается в более строгом регулировании. Но, обобщая, можно сказать, что общество испытывает все большую потребность обязать парламентариев отчитываться многочисленными способами. В следующих трех разделах рассматривается: 1) как эти разногласия проявляются в парламентах всего мира через изменение роли политических партий, 2) реформы, направленные на прямое ужесточение отчетности и 3) рост числа организаций мониторинга парламентской деятельности.

3.2.2. Коллективное представительство против индивидуального: роль политических партий

Наиболее очевидным источником конфликта для большинства членов парламента является конфликт между политикой партии, к которой они относятся, и другими интересами, местными или национальными. Большинство академических исследований, пытающихся установить насколько приемлемо представление политиками своих избирателей, сосредотачиваются на регистрации голосов этих политиков (как в политике США) и на степени их соответствия политическим предпочтениям избирателей. Этот анализ основывается на предположении индивидуального представительства, то есть, на степени, в которой отдельные политики отражают взгляды своих избирателей. В реальности, ко-

нечно, большинство политиков всех стран оценивается избирателями по способности реализовывать программу партии, что, другими словами, является коллективным представительством. Учитывая такое разнообразие взглядов, которые члены парламента призваны представлять, ожидания от индивидуальной отчетности могут часто отличаться от ожиданий от коллективной отчетности.

Ситуация осложняется тем, что политические партии сталкиваются с проблемами значимости легитимности во всех странах мира. Данный отчет не предоставляет подробного анализа состояния политических партий, частично из-за того, что они имеют очень разные черты в различных регионах. Однако, они столкнулись с тремя проблемами недавно образовавшихся демократий. Во-первых, в некоторых странах система политических партий характеризуется высокой неустойчивостью и огромным количеством разрозненных партий, которые появляются и исчезают сравнительно быстро и имеют слабую связь с электоратом. Это такие страны, как Папуа-Новая Гвинея, Перу, Филиппины, Польша, Таиланд и Вануату. Во-вторых, существуют страны, характеризующиеся доминированием одной хорошо организованной и централизованной партии, которая не допускает новичков на политическую арену. Этой модели соответствуют многие страны Южной Америки, Тропической Африки и бывшие страны Советского Союза. В-третьих, общей чертой двух вышеописанных моделей является наличие командно-центрических, иерархически организованных партий, не имеющих электората, идеологии и ясной программы⁹.

Во многих странах мира, где демократический режим существует уже долгое время, низкий уровень доверия к парламентариям политической активности и снижение идентификации избирателей являются симптомами еще одной проблемы политических партий как средств представительства. На подъеме уровня партийной принадлежности в 1950-х годах, в Великобритании, Консервативная партия и Лейбористская партия имели приблизительно три миллиона и один миллион членов соответственно. В 2010 году эти показатели составляли примерно 250 тысяч и 160 тысяч членов соответственно. Результаты исследовательского проекта «World Values Survey» показали, что количество людей, слабо доверяющих или не доверяющих партиям вообще, выросло с 51 процента в 1990 году до 72 процентов в 2008 году¹⁰. Подобные тенденции можно наблюдать и в

8 Исследовательский проект «Африканский барометр», справка № 59.

9 Карозерс, 2006 г.

10 Исследовательский проект «World Values Survey», сборник

других странах с давно существующими парламентами. Например, в Марокко, стране с самой развитой партийной системой среди арабских стран, опрос за 2001 год выявил, что 8,7 процентов населения не симпатизируют ни одной из существующих политических партий¹¹.

Политические партии развивались и увеличивались в количестве потому, что они рассматривались как эффективный механизм представления общественных интересов и организации политических дебатов. Но в демократических режимах, новых и старых, они все больше рассматриваются как помеха, а не как помощь эффективному представительству. Люди просто не думают о себе так, как многие политические партии пытаются представлять их в парламенте. Народ уверен в том, что партии ограничивают свободу политиков, не позволяя представлять их интересы. Опрос, проведенный организацией World Public Opinion, опубликованный в 2009 году, показал, что 20 из 23 опрошенных наций уверены в том, что члены парламента не способны отклоняться от политической линии своей партии. И только в одной стране (Чили) большинство уверено, что они свободны в выражении собственного мнения¹².

На деле желание политиков отклоняться от линии своей партии различается во всех странах. В одном из демократических исследований говорится, что в партиях, существующих с 1945 года, уровень дисциплины достаточно высок, несмотря на некоторые вариации внутри страны и по сравнению с другими странами¹³. Но, исследования в отдельных странах, такие как недавно, проведенные в Соединенном Королевстве, показывают, что вероятность того, что члены парламента станут выступать против своих партий на сегодняшний день высока как никогда¹⁴. По данным проекта «Законодательные органы Африки» это несоответствие является очевидным и в более новых демократических режимах. С одной стороны, 91 процент кенийских членов парламента заявил, что проигнорирует свою партию, если ее политика будет противоречить политике электората или будет направлена против интересов избирателей. С другой стороны, 88 мозамбикских парламентариев сказали, что проголосуют в любом случае как партия. Это можно объяснить тем фактом, что в Мозамбике используется пропорциональное представительство в качестве системы голосования, что ставит пере-

избрание парламентариев в большую зависимость от лидеров партии, чем от избирателей. Но, даже в одинаковых избирательных системах, мнения расходятся. В Малави 31 процент поддерживает партию, а 49 процентов — электорат, в Замбии парламентарии разделились на равные 40 процентов за каждый вариант¹⁵. Один из членов парламента Македонии, дававший интервью для данного отчета, рассказал о личном опыте баллотирования на пост в мажоритарной системе и в системе с пропорциональным представительством. Об их влиянии на его поведение, он сказал следующее: «При мажоритарной системе мы были слугами народа. Теперь мы — рабы партии. Я только три раза голосовал против своей партии за десять лет службы. Я знаю, что это не имеет значения. Мы стали просто машинами для голосования: правительство нажимает на красную кнопку, оппозиция — на зеленую».

Другой тенденцией, относящейся к политическому представительству партии, является феномен смены партий парламентариями. В странах с устоявшимся демократическим режимом это встречается редко, чаще это можно наблюдать в таких странах как Бразилия, Колумбия, Эквадор, Индонезия, Япония, в некоторых странах Центральной и Восточной Европы и во всех странах Тихоокеанского региона¹⁶. Все увеличивающееся количество государств, на данный момент их 40, принимают анти-дезертирские законы, а также вносят поправки в конституцию, согласно которым карают законом членов парламента, которые покидают свои партии¹⁷.

Подобные законы устанавливают определенный уровень дисциплины и сплоченности и существуют по большей части в странах с неустойчивой партийной системой. Они часто являются реакцией на частую смену партий парламентариями в поисках покровительства, влияния или высокого поста. Одно из исследований Бразилии, например, выявило, что главной причиной смены партии для членов парламента является «поиск национальных и губернаторских привилегий»¹⁸. В Индии анти-дезертирский закон был принят, чтобы сдержать «безудержно учащающиеся переходы из одной партии в другую когда членов парламента заманивают перспективой высокого поста или другими обещаниями»¹⁹, в результате чего 32 правительства потерпели крах из-за переходов парламентариев из одной партии в другую,

всех четырех волн проекта.

11 Карозерс 2006 г.: 40.

12 <http://worldpublicopinion.org> и МПС, 2009 г.

13 Сиберер, 2006 г.: 150–78.

14 См. работу Филип Каули на сайте www.revolts.co.uk, особенно, Каули и Стюарт, 2010 г. (<http://www.revolts.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>)

15 Баркан и другие 2010 г.: 17–19.

16 Оуэнс, 2003 г.

17 Николений, 2011 г.; Янда, 2009 г.

18 Янда, 2009 г.: 9.

19 Индо-Азиатская служба новостей /Информационный портал «India eNews», 2009 г.

а 212 дезертиров были вознаграждены постами министров²⁰. В Южной Африке статьи конституции, предотвращавшие дезертирство, были отменены в 2002 году, позволяя производить такие переходы с двумя пятнадцатидневными промежутками. Однако, как свидетельствуют результаты одного исследования, это только укрепило доминантность правящего Африканского национального конгресса (АНК)²¹.

Во многих недавно возникших демократических режимах требуется повышения сплоченности партий. Но, в этих же странах существует озабоченность тем, насколько анти-дезертирские законы ограничат политическую независимость членов парламента. Подавляющее большинство государств решительно запрещает идею императивного мандата, и только в шести странах конституция предусматривает наказание за дезертирство и голосование против политической линии партии²². Другими словами, в теории, парламентарии могут до сих пор пользоваться своим правом свободного голосования. Однако существование анти-дезертирских законов, без сомнения, усиливает влияние партийных лидеров и делает отклонение от политики партии потенциально опасным поступком.

Эффективные политические партии являются жизненно важной частью надлежащего функционирования парламента. Партии являются основой, на которой строится парламентарная деятельность. Переговоры между партиями определяют законодательные приоритеты, характер комитетов и часто — парламентарские ресурсы. В очень разрозненном парламенте, где существует множество партий с низкой внутрпартийной дисциплиной, сложно достигнуть даже самых простых соглашений. Но, парламентар, в котором доминирует одна партия, страдает от противоположной проблемы: он практически не может осуществлять надзор над деятельностью правительства и законодательным процессом.

Важным является то, что партия и политикам необходимо демонстрировать свою ответственность за общественное отношение, но им также необходим некоторый уровень сплоченности, чтобы быть способными предоставить любую форму коллективного представительства. Многие страны до сих пор борются с мнением, что политические партии контролируют членов парламента, и, как следствие, с низким доверием к партиям. Существует немного ответных действий, которые пред-

принимались с целью рассеять это мнение. Только вот институциональное ответное действие скорее направлено на повышение недисциплинированности партий и усиление контроля партий над политиками. Многим парламентам до сих пор не удается найти равновесие между верностью партии и отзывчивостью по отношению к избирателям.

3.3. Ограничение парламентарского мандата

Вторая важная тенденция общественного желания большей отчетности парламентариев включает область действия мандата. Как уже говорилось в начале этой главы, внутренние парламентарские правила и конституционные нормы практически не раскрывают сути функции представительства и не говорят о том, кого и как должны представлять члены парламента. Парламентарии пользуются этим и предпринимают ряд действий, называя их представительством. Однако снижающийся уровень доверия политикам, партиям и парламентам в сочетании с широко распространенными подзрениями в коррупции (часто обоснованными) привели к ограничению мандата.

Реформы, которые подвергают членов парламента большему давлению, заставляя отчитываться в своей деятельности, можно разделить на три категории. Реформы первой категории направлены на ограничение срока действия парламентарского мандата путем запрета переизбрания, подвергания общественному вотуму доверия или с помощью отзыва. Реформы второй категории призваны устранить потенциальные конфликты интересов, ограничивая внепарламентарскую деятельность, в особенности, сторонние заработки, и определяя соответствие членов парламента занимаемой ими государственной должности. Третья категория реформ заключается в том, что все большее количество парламентаров принимают кодексы поведения, которые должны регулировать поведение парламента и его членов. Все это хотя и изменяет природу мандата, но еще и потенциально ограничивает свободу действий парламентаров и парламентариев.

3.3.1. Референдумы по отзыву и ограничения срока пребывания на посту

В первой главе данного отчета рассматривалось, как формы прямой демократии становятся все более привлекательными для граждан и неправительственных организаций. На государственном уровне США эта тенденция зашла дальше, с помощью ряда реформ сделав

20 Блог PRS, 2011 г.

21 Масемола, 2007 г.

22 Николень, 2011 г.: 13

политиков еще больше подверженными прихотям народа. В результате на данный момент 19 штатов могут прекратить законодательную службу парламентария, созвав референдум по отзыву по итогам его деятельности, а 15 штатов ввели ограничения срока службы. Эти реформы направлены на то, чтобы политики оставались внимательными к нуждам избирателей, и на предотвращение появления привилегированного класса политиков. Эти реформы сочетают в себе и хорошее, и плохое.

Немногие другие государства налагают такие ограничения на своих политиков. Другие примеры стран, использующие отзыв, это Венесуэла, Кирибати, Филиппины, 6 из 26 кантонов Швейцарии и канадская провинция Британская Колумбия. Варианты отзыва также существуют в Аргентине, Боливии, Южной Корее и Уганде²³. Предложения об отзыве также подавались во Всемирное движение за демократию и рассматривались в таких странах как Индия и Великобритания. В Индии такое предложение возникло как прямой ответ на обеспокоенность народа уровнями коррупции в правительстве и теперь для начала проведения новых выборов требуется петиция, содержащая от 100 до 500 тысяч подписей.

«Ограничение срока службы сокращает институциональную память парламента. При отсутствии возможности переизбрания каждый новый Конгресс наполняется новичками... члены парламента зачастую имеют слишком мало опыта, чтобы контролировать деятельность президента, надлежащим образом принимать законы и представлять своих избирателей».

С такой же целью другие страны вводят ограничения срока службы для политиков. Самым очевидным примером является Мексика, где избранные политики могут занимать должность на каждом уровне правительства только в течение одного срока. Эти ограничения, первоначально введенные в 1932 году, были нацелены на ослабление контроля политических партий и совершенствование представительности политиков. В реальности же реформа оказала совершенно противополож-

ный эффект. Не имея возможности стремиться к переизбранию, политики не имеют цели обращать внимание на требования и надежды своих избирателей. Одним словом, у граждан нет возможности наказать плохо исполняющих свои обязанности политиков, не избрав их повторно. Однако реформа укрепила иерархию политических партий. Для продолжения политической карьеры политики вынуждены передвигаться с одной ступени правительства на другую и, таким образом, попадать в большую зависимость от партийных лидеров, которые их на эти должности назначают. Как сказал один мексиканский политик, возможность переизбрания заставила бы ее отчитываться перед народом гораздо больше и «возможность переизбрания дает гражданам больше власти».

Негативной стороной ограничения срока службы также является сокращение институциональной памяти парламента. *При отсутствии возможности переизбрания каждый новый Конгресс наполняется новичками.* Из-за слабой структуры институциональной иерархии и недостатка опыта у членов парламента, они часто не имеют возможности контролировать деятельность президента, должным образом принимать законы и представлять своих избирателей. Во многих новых парламентах очень высока текучесть членов, что вредит функционированию института. Немаловажным фактом является то, что Справочник национальных законодательных органов, опубликованный в 2009 году и направленный на определение сильных и слабых сторон парламента мира, содержит в качестве одного из критериев возможность переизбрания такого количества парламентариев, которое необходимо для сохранения опыта организации. Авторы утверждают: «Общая компетентность в политических вопросах, законодательной деятельности и противостоянии посягательствам исполнительной власти частично зависит от опытности парламентариев»²⁴.

3.3.2. Ограничение сторонних интересов

Общественная озабоченность честностью и неподкупностью политиков проявила себя во все увеличивающемся количестве ограничений внепарламентской деятельности политиков, в особенности направленных на борьбу с коррупцией. Целью этих ограничений является устранение потенциальных конфликтов интересов, то есть ситуаций, в которых частные интересы политика могут вступить в конфликт с общественными интересами, для представления которых он избран. В резуль-

23 Коулман, 2011 г.; Туми, 2011 г.

24 Фиш и Крениг, 2009 г.: 13.

тате парламенты имеют правила несоответствия, которые запрещают членам парламента одновременно занимать другие должности. Сюда обычно относят работу в структурах, связанных с засекреченной информацией, таких как армия, служба государственной безопасности, государственная гражданская служба или судебная система, где конфликт будет неизбежным.

За последние годы количество этих несоответствий увеличивалось во имя отчетности перед обществом. Теперь в них зачастую входят должности в любых компаниях, которые могут получить выгоду от правительственных контрактов или каких-либо выплат от государства. В некоторых странах для избранных представителей ввели полный запрет на любую другую форму трудоустройства. Например, в конституции Ирака сказано: «Недопустимо сочетать пребывание в Совете Представителей с любой другой должностью или официальным постом»²⁵. Точно также члены Сената Руанды должны оставить любую трудовую занятость на семилетний период пребывания у власти, такие же ограничения распространяются на членов нижней палаты.

«Вопрос о том, какую именно «стороннюю деятельность» следует запретить членам парламента, стоит на первом месте в спорах о природе политического представительства и о том, должна ли профессия политика исключать другие».

Однако, вопрос о том, какую именно «стороннюю деятельность» следует запретить членам парламента, стоит на первом месте в спорах о природе политического представительства и о том, должна ли профессия политика исключать другие. В большинстве давно существующих парламентах должность парламентария изначально была работой на полставки, в соответствии с чем члены парламента зарабатывали на жизнь другим способом, а политике отдавали свободное время. До сих пор существуют страны, например, Швейцария и Мальта, где член парламента — это работа на полставки, но такое встречается все реже и реже. По результатам недавнего отчета, проведенного в Швейцарии, среди политиков, имеющих работу помимо парламента, чаще всего встречаются профессии, связанные с

должностью политика, например должность по общественным связям, которые вполне вероятно могут привести к конфликту интересов²⁶. На Мальте Спикер недавно выступил с речью о том, что политика неизбежно должна стать работой с полной занятостью, так как объем работы увеличился; также он заметил, что «независимая заработная плата» политиков должна сделать их менее подверженными влиянию лоббистов²⁷.

В большинстве стран политики — это люди с полным рабочим днем. Мнения по этому поводу существуют различные. Некоторые видят опасность появления класса «профессиональных политиков», состоящего из членов парламента, которые работали только в области политики и не привносящих в свою деятельность опыта какой-либо другой профессии. Согласно этому аргументу члены парламента, обладающие другой профессией, способны поддерживать связь с «реальной жизнью» вне парламента. Контраргумент заключается в том, что для надлежащего выполнения своей работы члены парламента должны постоянно контактировать с народом, либо со своим электоратом, либо посредством работы в комитетах, чтобы видеть результаты влияния правительственной политики на людей. Сторонники этой точки зрения указывают на тот факт, что члены парламента редко имеют низкооплачиваемые профессии или те профессии, которые могут дать возможность наблюдать за «реальной жизнью». Как правило, профессии политиков напрямую связаны с парламентом (например, консультация больших компаний по вопросам политической стратегии или связей с общественностью) или же это такие профессии, как юрист или журналист.

У парламентариев на этот счет мнения тоже разделились. Один из сенаторов Руанды столкнулась с проблемой прекращения своей юридической практики на семилетний период пребывания у власти и трудностями восстановления этой практики по окончании периода службы в законодательных органах. По ее словам, все это вынуждает ее пытаться сделать более продолжительную политическую карьеру. Другой парламентарий из Восточной Европы сожалеет о своей «замороженной» профессии и хотел бы работать в этой области хотя бы часть дня. В других странах парламентарии утверждают, что их сторонние интересы финансируют услуги, которые они предоставляют электорату. В африканских и арабских странах, например, некоторые члены парламента используют помещения своей юридической практики как офисы предоставления

25 Конституция Ирака, Статья 49.6.

26 Информационно-новостная платформа «Swissinfo» 2004 г.
27 Де Боно, 2011 г.

услуг избирателям, зачастую поручая своему персоналу принимать жалобы избирателей.

Сложно назвать какой-либо род деятельности, кроме политики, при которой иметь другую профессию было бы равносильно завуалированному оскорблению. Возможно, парламентам необходимо разъяснить тот факт, что эра «граждан-политиков» уже прошла в тех странах, где объем работы в парламенте и требования избирателей требуют от парламентариев полного рабочего дня. В то время как общество хочет, чтобы политики представляли их должным образом и «оставались простыми людьми», они также хотят, чтобы избранные представители посвятили своей деятельности все время. В результате количество ограничений для политиков увеличивается, оставляя им все меньше свободы для принятия решений.

3.3.3. Кодексы поведения

Последней тенденцией в усилении контроля над деятельностью политиков является появление парламентских кодексов поведения во всех странах мира. Количество парламентов, у которых имеются кодексы поведения, постоянно растет. Такие кодексы основаны на идее несовместимости некоторых профессий с должностью политика и возникающий при этом конфликт интересов. Они обычно содержат набор стандартов парламентского поведения и регуляторную основу для внедрения этих стандартов.

Практически в каждом парламенте от политиков ожидается соблюдение определенных принципов помимо кодекса поведения. Иногда эти принципы указаны в конституции, иногда — в уставе парламента. Например, в конституции Белиз говорится:

Законодатели не должны совершать действия:

- компрометирующие честное исполнение их общественных и государственных обязанностей,
- подрывающие авторитет их организации или должности,
- позволяющие подвергать вопросу их честность,
- подвергающие опасности честность правительства или снижающие уважение к нему.

В Канаде члены парламента должны давать согласие «признавать, что служба в парламенте это ответственность перед народом», «поддерживать общественную уверенность и веру в честность парламентариев» и «убеждать народ в том, что парламентарии ставят общественные интересы превыше частных интересов пар-

ламентариев». В парламентском уставе Эфиопии сказано, что член парламента должен быть «верным и честным слугой, а также хорошим примером для подражания для народа Эфиопии защищающим и уважающим национальные и народные интересы»²⁸.

Тем не менее, общественная обеспокоенность неправомерным поведением парламентариев и низким уровнем доверия к ним привела к введению кодексов поведения с целью ограничить и уточнить область действия парламентского мандата. Такие кодексы обычно вводятся по трем причинам. Во-первых, некоторые страны ввели новые системы контроля за нарушениями законов парламентариями. В Соединенном Королевстве, например, было зарегистрировано два всплеска политических правонарушений с середины 1990-х годов. В первом случае несколько парламентариев были пойманы на том, что им заплатили за представление частных интересов в парламенте, что является нарушением прежних парламентских постановлений и подчеркивает слабость существующей системы саморегулирования. Второй всплеск произошел в 2009 году и касался того, как члены парламента интерпретировали свое право потребовать возмещения парламентских расходов; также было несколько случаев криминальной деятельности и мошенничества. В обоих случаях в ответ на общественную обеспокоенность в средствах массовой информации была введена новая и более полная регуляторная система, ужесточающая правила нравственного поведения.

Во-вторых, была вынесена на обсуждение потребность в новой этике и системе поведения. Это зачастую вызвано отдельными случаями использования должностных полномочий для получения личной выгоды, но этика и система поведения рассматриваются, как способ сделать особое ударение на стандартах поведения в равной пропорции для всех. В Австралии, например, дебаты о потребности кодекса поведения были результатом множества историй о ненадлежащем применении государственных средств и снижения уровня общественного доверия к политикам. В действительности был такой период, когда только семь процентов австралийцев верили в высокие стандарты честности и этичности парламентариев²⁹. В подобных обстоятельствах этика и системы поведения, в принципе, являются попыткой восстановить общественное доверие политикам.

28 Пауэр, 2009 г.: 18

29 Австралийская исследовательская компания «Roy Morgan», 1998 г.

«Все чаще парламенты рассматривают этику и системы поведения как способ улучшения парламентской деятельности, правил дипломатического этикета и этикета в парламенте, работы комитетов и даже взаимодействия с избирателями».

В-третьих, хотя этика и системы поведения традиционно используются для борьбы с коррупцией и безнравственным поведением, их влияние простирается и на другие формы ненадлежащего поведения, которые мешают работе парламента. Для недавно основанных демократических режимов особенно интересно то, как этика и правила поведения могут быть использованы усиления власти спикера в новом парламентском институте. На ранних этапах деятельности нового созыва законодательной ветви власти часто не существует полного одобрения или взаимопонимания в вопросах интерпретации регламента. Члены парламента постоянно оспаривают его, дебаты проходят напряженно и власть спикера часто ставится под вопрос. Происходит борьба за тип института, в котором напрямую заинтересованы все парламентарии. Высокая текучесть членов парламента на каждых выборах затягивает этот процесс дебатов. *Все чаще подобные парламенты рассматривают этику и системы поведения как способ улучшения парламентской деятельности, правил дипломатического этикета и этикета в парламенте, работы комитетов и даже взаимодействия с избирателями.*

Кодексы поведения нацелены на то, чтобы сделать интересы парламентариев более прозрачными, в особенности путем выяснения состояния их финансов, а также с помощью установки новых аспектов несоответствия должности, запрещающих определенную деятельность и стороннюю занятость. Они также содержат регуляторную основу и систему правоприменения через парламентские комитеты, независимого члена комиссии или, в редких случаях, через судебный комитет. Очень часто такие кодексы поведения необходимы для борьбы с коррупцией и концепцией коррупции. Тем не менее, существует озабоченность тем, насколько далеко простирается действие этих кодексов, и выполняют ли они свое предназначение. Существует мнение, что уровень прозрачности на данный момент превышает прозрачность любой другой профессии, и может ограничивать количество людей, которые желают баллотироваться на выборах.

3.3.4. Уравновешивание ограничений и ответственности

Три вышеописанные тенденции отражают основные институциональные ответы на общественное желание большей отчетности от членов парламента. Мотивом таких нововведений, как ограничение срока службы, несоответствие должности и кодекс поведения, является желание сделать членов парламента более подотчетными тем, кто их избрал, а в некоторых случаях таким образом пытаются решить проблему низкого уровня доверия политикам. Должно быть неизбежно то, что в качестве институциональных ответов они вводят более жесткое регулирование или ограничение деятельности членов парламента. Хотя члены парламента контролируются электоратом на выборах, смысл этих реформ заключается в том, что народ все чаще рассматривает избирательную урну как недостаточный механизм контроля. Подводя итоги, австралийский сенатор Гэри Хамфрис сказал: «Мы достигли периода, когда нам необходимо поставить под вопрос унаследованную несколько сотен лет назад идею того, что мы избираем представителей и посылаем их в определенное место, в парламента, и не можем вернуть их на протяжении трех лет или того промежутка времени, который установлен между выборами. Через 50, 70 или 100 лет люди будут рассматривать это поколение парламента, которое является неподотчетным между выборами, как странное и устаревшее»³⁰. Таким образом, реформы направлены на то, чтобы дать избирателям больше полномочий для ограничения сроков службы парламентариев (например, отзыв и ограничение срока пребывания на посту) или обязать их отчитываться за свою деятельность между выборами более подробно (например, конфликты интересов, кодексы поведения).

Преуспеют ли эти реформы в повышении уровня доверия к политикам — это спорный вопрос. Существуют аргументы в пользу того, что отзыв и ограничения срока пребывания у власти препятствуют надлежащему выполнению обязанностей членов парламента, также разделились мнения парламента о пользе ужесточения регуляции. Хотя многие страны ввели кодексы поведения, парламентарии часто утверждают, что они усиливают впечатление правонарушения. Это часто происходит с кодексами, которые вводятся в ответ на общественную озабоченность стандартами внутри парламента. Такие реформы часто являются жизненно важными для предотвращения повторения проступков или

30 Законодательная ассамблея территории федеральной столицы Австралии, 2001 г.: 3289.

для борьбы с коррупцией. Однако их внедрение зачастую требует времени и вызывает многословные дискуссии у народа. Неоднократное освещение процесса в средствах массовой информации может только усилить общественное ощущение того, что в парламенте существует проблема, которую нужно решать, а также произвести впечатление того, что такие проблемы широко распространены среди политиков.

Проблема многих парламентов заключается в том, чтобы найти способы уравнивания ужесточающихся ограничений и реформ, которые укрепляют представительную функцию парламентариев. Как отметил парламентарий из Новой Зеландии, проблема состоит в том, что невозможно разработать режим, исключаящий все конфликты интересов. Конфликты интересов неизбежны для политиков — члены парламента постоянно вынуждены быть посредниками между различными интересами, такими как регион, раса, пол, религия и политическая партия. Но существование конфликта интересов это вовсе не то же самое, что коррупция или неэтичное поведение. Политики должны уметь распознавать это различие и принимать верные решения. Здоровье парламентской демократии выиграет больше от развития осведомленности об этом различии, чем от попыток искоренить его. Одним словом, ужесточение регуляции, может быть, и необходимо, но политическая культура, сопровождающая введение этих правил, зачастую оказывается более важной.

Не только институциональные ограничения формируют политическую культуру. Существует еще два новых фактора, влияющих на представительную функцию, а именно — рост количества организаций мониторинга парламентской деятельности и влияние новых коммуникационных технологий, что будет рассмотрено в двух следующих разделах.

3.4. Появление организаций мониторинга парламентской деятельности (ОМП)

Увеличивающееся количество ОМП это один из самых значительных новых факторов, возникших в ответ на требование большей ответственности от парламентов и их отдельных членов. В отчете, опубликованном Национальным Демократическим Институтом Международных Отношений (НДИ) и Институтом Всемирного банка к концу 2011 года, определено более 191 подобной организации по всему миру, которые занимаются мониторингом деятельности более 80 национальных парла-

ментов; больше всего ОМП расположено в Латинской Америке (42), Центральной и Восточной Европе (28)³¹.

Можно много спорить о том, являются ли такие организации прямым результатом общественной потребности в них, но, как только они образовались, они усилили потенциальное общественное (и популистское) желание заставить политиков отчитываться. Они неизменно рассматриваются средствами массовой информации как «хорошие», частично потому что являются неиссякаемым источником сюжетов для журналистов, но еще и потому, что они воспринимаются как организации, предоставляющие независимый и непартийный взгляд на политиков из различных политических кругов. Такие организации имеют свои сильные и слабые стороны, но они, несомненно, создают новую форму внешней валидации парламентского представительства. Более того, хотя парламентарии могут протестовать против такой оценки, эти организации вряд ли исчезнут; а на деле могут даже упрочить общественную позицию парламентов.

Термин «организация мониторинга парламентской деятельности» охватывает широкий спектр организаций, которые отслеживают парламентскую деятельность для того, чтобы обеспечивать общественную осведомленность и понимание парламентов. К ним относятся аргентинский фонд «Юридическое содействие», иорданский Центр политических исследований Аль-Кудса и южно-африканская Парламентская группа наблюдателей. Другие организации, такие как французская «Regards Citoyens» и немецкая «Opendata Network» сосредоточены на инновационной систематизации и публикации доступной информации с целью предоставления нового взгляда на политическое развитие³².

Несмотря на различие в подходе, деятельность таких организаций можно разделить на три категории. Первая категория — организации, предоставляющие исследования и анализ, чтобы поддержать законодательную и надзорную деятельность парламента. Отчет, опубликованный Национальным Демократическим Институтом Международных Отношений (НДИ) и Институтом Всемирного банка, утверждает, что 48 процентов таких организаций предоставляют такие исследования и анализы, которыми обычно занимается департамент исследования давно существующих парламентов³³.

31 Мандельбаум 2011 г: 18–23.

32 Тот же источник: 31–33.

33 Тот же источник: 20–21.

Вторая категория — организации, играющие роль в государственном образовании, вовлечении граждан и продвижении парламента. В основном это включает сбор и опубликование информации о парламентской деятельности и политиках. Почти половина организаций публикует краткие характеристики отдельных членов парламента, 41 процент публикует итоги парламентской деятельности за сессию или за год. Согласно отчету, опубликованному Национальным Демократическим Институтом Международных Отношений (НДИ) и Институтом Всемирного банка, 56 процентов ОМП рассматривают распространение информации как одну из своих важных функций³⁴. Но многие организации также пытаются вовлекать избирателей в парламентскую деятельность, более чем одна третья таких организаций проводит разъяснительную работу с населением, а остальные предоставляют избирателям средства комментирования и передачи своих мнений политикам.

Третья категория — организации, оценивающие деятельность членов парламента, вызывающие наибольший интерес и являющиеся наиболее распространенными. Более половины ОМП (56%) рассматривают оценку как одну из основных функций; две третьих организаций публикуют оценку парламентской деятельности, а 86 процентов наблюдают за деятельностью отдельных членов парламента³⁵. Это часто вызвано желанием заставить политиков более подробно отчитываться за свою деятельность, и даже если политики неохотно признают достоверность таких оценок, они не могут их игнорировать. Подобные оценки парламентариев часто широко освещаются в прессе и, хотя политики могут отвергать методы проведения оценок или сами оценки, они часто ощущают потребность объяснить их своим избирателям.

Пример Африканского Института Лидерства, приведенный в начале этой главы, относится к опыту Уганды, но можно провести параллели и с другими странами. Такие заголовки как «Лидеры боснийской федерации раскритикованы за лень»³⁶, «Индийские политики, которые едва ли много работают»³⁷ и «Работа парламентария в три раза легче работы обычного гражданина»³⁸ являются типичными и отражают тот факт, что данный аспект деятельности ОМП будет всегда производить сенсации. Как это часто случается, такие отчеты нередко искажаются ради политической выгоды партии беспринципны-

ми журналистами и результаты могут иногда вводить в заблуждение. Но большинство организаций подчеркивают свое желание быть честными и открытыми в своих оценках и делают акцент на то, что мониторинг и оценка парламентариев составляет только часть их деятельности, которая заключается в более широкой цели пропаганды и поддержки парламента.

Развитие исследовательской программы «PRS» в Индии представляет собой наглядный пример того, как она улучшила деятельность и отчетность парламента. Организация была основана в 2005 году не только для наблюдения за парламентом, но и для предоставления высококачественных, надежных и независимых исследований для членов Палаты представителей (*Lok Sabha*). Это был плод интеллектуальных усилий двух бывших институциональных инвесторов, которые были озабочены качеством дебатов в парламенте и хотели повысить вовлечение граждан в его деятельность. Подход организации первоначально заключался в предоставлении краткого четырех или шести страничного обзора законодательной деятельности, освещающего ключевые моменты и дающего информацию по законопроектам.

Несмотря на осторожное отношение политиков в первое время, сейчас организация предоставляет обзоры напрямую всем семистам девяноста членам парламента и около трехсот из них регулярно обращаются в исследовательскую программу «PRS» за научными статьями на разные темы. Их деятельность сейчас также распространилась на Законодательную помощь членам парламента программы, которая размещает выпускников ВУЗов в офисах парламентариев в качестве научных сотрудников, включают тренинг для 800 журналистов на тему отслеживания деятельности членов парламента и продолжающуюся работу с гражданскими организациями всей Индии с целью вовлечения их в парламентскую деятельность.

Мониторинг и оценка членов парламента были начаты из желания предоставить народу больше информации о том, чем занимаются их парламентарии. По словам одного из ведущих специалистов «PRS», вместо того, чтобы протестовать против публикации подобных оценок, члены парламента рады этому. «Члены парламента просят нас оценить их работу — для хорошего парламентария это то, чем можно похвастаться во время предвыборной кампании».

Один из сотрудников «PRS» указывает, что самые очевидные результаты подобных действий можно увидеть на двух уровнях. Во-первых, значительно улучшилось

34 Тот же источник.

35 Тот же источник.

36 Балканское издание «Balkan Insight», 2008 г.

37 Информационное издание «India Report», 2011 г.

38 Хорватский интернет-таблоид «Index. hr», 2010 г.

освещение парламента в средствах массовой информации, перейдя от сплетен к фактам. По причине того, что парламентские обзоры рассылаются не только членам парламента, но и журналистам, последние стали не только писать более подкрепленные достоверной информацией статьи, но и изменили тон общения с политиками.

Во-вторых, изменилось отношение самих парламентариев к тому, как они тратят свое время в парламенте. Во многих странах, особенно в тех, где уровень бедности высок, избиратели намного активнее интересуются «ежедневными проблемами нехватки воды и электроэнергии, безработицы и уровнем преступности среди молодежи». В подобных обстоятельствах и при отсутствии квалифицированного персонала для помощи в исследовании и анализе сложных законопроектов, большинство политиков относились к созданию законов как к «хобби», чему-то вторичному по сравнению с их главной функцией — предоставлением услуг избирателям. Однако, в результате исследования работы политиков и публикациям заслуг членов парламента, большинство парламентариев теперь относятся к этой своей обязанности намного серьезнее.

В отчете НДИ утверждается, что ОМП делают много в области укрепления демократического правления, стимуляции общественной потребности в более эффективных парламентах, усилении вовлечения граждан в политическую жизнь и улучшении отчетности парламента перед избирателями. Однако качество их методов остается спорным, и было признано, что в некоторых случаях они только усиливают общественный скептицизм. Главное заключается в том, что ОПМ заполняют пробел в отчете политиков о своей деятельности. Вдобавок к этому увеличение их числа показывает, как меняются ожидания народа от представителей.

В странах с низким уровнем доверия политикам, парламентам и партиям существование независимой организации, подчеркивающей слабые и сильные стороны парламента, может быть полезным. Оказалось, что ОМП могут укрепить позиции парламента и его членов в сознании народа. Интервьюер из «PRS» отмечает, что члены парламента начинают видеть преимущества наблюдения за ними: «Они могут заявить, что уважаемое, не связанное с ними и беспристрастное агентство сообщило о том, что они вносят положительный вклад в работу парламента».

Несмотря на то, что эта форма внешней валидации парламента и политиков идет вразрез со многими традиционными понятиями политического представительства

ства, она без сомнения ослабляет общественную озабоченность. Появление и увеличение количества таких оценок предполагает, что они отражают огромное желание большего количества информации и отчетности от политиков. Появление подобных организаций может быть еще одним знаком того, как изменяется парламентское представительство и отчетность. Учитывая сложности политического представительства, рассмотренные в данном отчете, народ, похоже, с радостью принимает появление посреднических организаций, которые могут объяснить доступным языком, подвести итоги и оценить деятельность их политических представителей. В то время как многие члены парламента первоначально противостояли внешним попыткам оценки их работы, ОМП оказались потенциально ценными для процесса укрепления и продвижения парламента.

3.5. Представительство с помощью объяснения?

Последним аспектом изменяющейся природы ответственности и отчетности является распространение новых форм коммуникационных технологий. Члены парламента с энтузиазмом взяли на вооружение новые средства общения с избирателями, что является феноменом, изменяющим тон и содержание политического общения. Исследование, проведенное для данного отчета, и интервью с парламентариями выявили степень использования политиками новых технологий для прямого общения со своими избирателями и объяснения им своей позиции по ряду политических вопросов. Эта форма объяснения устранила разрыв между индивидуальным и коллективным представительством, позволив членам парламента отчитываться в своей деятельности с помощью социальных сетей и адресовать свои информационные сообщения широкому кругу избирателей.

Множество исследований подтверждает, что электронная почта значительно повысила объем корреспонденции, с которым приходится справляться членам парламента. Во Всемирном отчете «Электронного парламента» за 2010 год отмечается, что 85 процентов парламента заявили о том, что уровень коммуникации повысился в результате использования новых технологий, 78 процентов парламентариев всего мира пользуются электронной почтой и около пятидесяти процентов пользуются веб-сайтами³⁹. В отчете также говорится, что в странах с высоким уровнем дохода ИКТ используются гораздо больше. Индивидуальный опрос парла-

39 Глобальный центр исследований применения ИКТ в парламенте, 2010 г.

ментариев в Европе подчеркнул распространение информационных технологий, исследовал цели использования ИКТ парламентариями и трудности, с которыми они сталкиваются. Один шведский парламентарий заявил: «Главным недостатком является перегрузка. Иногда общения становится слишком много — и ты просто не можешь справиться со всеми этими вопросами и обязанностями». В то время как голландский парламентарий сказал: «Основным негативным моментом является нехватка времени на ответы по электронной почте, работу, обновление веб-сайта и информирование людей о своей деятельности». Или, как указывает австрийский парламентарий: «Электронная почта — это обещание, которое нарушается, как только все начинают им пользоваться»⁴⁰.

Наши беседы с парламентариями подтверждают, что проведение различных кампаний включает в себя активное использование электронной почты. Один австралийский парламентарий сказал, что для него в порядке вещей прийти утром в офис после выходных и обнаружить 12 000 электронных писем. Однако при таком количестве писем члены парламента не могут ответить всем. «Иногда одновременно проходит пять-шесть кампаний, и мне приходится включать автоответчик, говорящий: «Спасибо, что написали мне, если ваш вопрос относится к изменению климата, однополым баркам, эвтанизии и т. д. . Посетите мой веб-сайт, где вы можете прочесть о нашей позиции». В США конгрессмены не отвечают на электронные ходатайства, пока их количество не доходит до нескольких тысяч. Все это демонстрирует распространение электронных кампаний.

Однако, члены парламента по-разному относятся к подготовленным электронным письмам политических кампаний и просьбам от отдельных избирателей. Проблема заключается в том, что электронная почта создает ощущение немедленности, т. е., того, что член парламента не только даст обоснованный ответ, но и пришлет его практически сразу. Члены парламента говорят, что их просят отвечать на вопросы из разных областей, потому что «послать электронное письмо просто»: «Люди просят меня сделать то, что касается их жизни, а не политики». Но многие парламентарии посвящают время ответам. Как пояснил один французский парламентарий: «Люди десятилетиями находили время на то, чтобы отвечать на письма. Когда вы отводите время на то, чтобы прочесть их, и относитесь к ним серьезно, эти письма становятся очень важными. Я часто использую содержимое моей почты, чтобы повлиять на законодатель-

ные мероприятия — очень часто граждане точно указывают недостатки и результаты законопроектов»⁴¹.

«Мне нужно зайти на Facebook сегодня. Если я не оставлю ни одного поста за два дня, то получу множество сообщений с вопросами о том, где я и чем я занимаюсь».

Использование социальных информационных ресурсов членами парламента увеличило количество способов общения с избирателями, но в тоже время усилило давление на парламентариев. Как сказал нам один иракский парламентарий: «Мне нужно зайти на Facebook сегодня. Если я не оставлю ни одного поста за два дня, то получу множество сообщений с вопросами о том, где я и чем я занимаюсь». Преимущество подобных технических разработок заключается в том, что они предоставляют политикам прямой доступ к электорату. Один шведский политик сказала нам, что она ощущает огромное давление, заходя на Facebook и Twitter каждый день, но и, что «социальные ресурсы позволяют исправлять ошибки. Я участвовала в телевизионном шоу на прошлой неделе и они отредактировали мои ответы так, как им хотелось. Я написала об этом в своем блоге, объяснив, о чем меня спрашивали, и, что я отвечала на самом деле. Я получила много комментариев с благодарностями за то, что я поделилась этой информацией. Используя Facebook и Twitter, я всегда могу прокомментировать свои действия. Сейчас люди стали лучше понимать, насколько мы заняты. Сейчас они видят, как много встреч я посещаю, подаю ходатайства, участвую в дебатах. Они могут видеть многое из того, что я предпринимаю. Раньше они практически ничего об этом не знали».

Другие политики рассказывали нам похожие истории о том, как они объясняли свои политические позиции, и почему отдавали свои голоса за определенные решения на парламентских заседаниях. В этом смысле использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и, в особенности социальных информационных ресурсов, создает новую форму подотчетности. ИКТ предоставляют отдельным политикам прямой доступ к более широкому слою избирателей для того, чтобы отчитываться за свои политические позиции и голосования в парламенте, хотя парламентарии всего мира пока что находятся на ранних стадиях использования этих технологий⁴².

3.6. Заключение: Восстановление мандата

41 Тот же источник: 17.

42 См., например: Голдбек и другие, 2010 г.; Джексон и Лиллекер, 2009 г.

40 Коулман и Натансон, 2005 г.: 13–4

Разработки, описанные в данной главе, освещают путь, по которому проходит формирование представительной роли политиков под давлением общества. Все изменения, описанные здесь, являются ответами на общественное мнение, низкий уровень доверия к политикам и широко распространенные требования политической подотчетности. Общество, кажется, становится все более уверенным в том, что политические представители должны регулярно отчитываться за свои действия перед народом между выборами. Это означает значительное изменение традиционных идей «свободного представительного мандата», который раньше давала члену парламента право самостоятельно решать, кого, что и как представлять, и то, что в настоящем деятельность парламентариев будет оценена электоратом путем опроса общественного мнения. В реальности парламентарии, конечно, всегда были более подотчетными. Как отметил Дик Моррис, интервьюер из США, природа политического дискурса последних десятилетий, совмещенная с круглосуточными каналами новостей и распространением коммуникационных технологий, такова, что выборов, проводимых каждые четыре года или пять лет, больше недостаточно для предоставления свободы действий правительствам, парламентам и политикам. Политикам приходится обновлять свой мандат все чаще — иногда ежедневно — взаимодействуя, вовлекая народ и получая от него поддержку⁴³.

Для членов парламента изменения, предназначенные для улучшения отчетности перед самими собой, имеют три главные черты. Первое: некоторые реформы принуждают к большей открытости и прозрачности, особенно по отношению к политическим и частным интересам членов парламента. Второе: усиливается ударение на внешнюю валидацию работы членов парламента, с помощью организаций мониторинга парламентской деятельности, других форм регуляции или отзыва. Третье: существует ожидание того, что члены парламента должны будут более часто, возможно постоянно, объяснять свои поступки избирателям, либо добровольно с помощью различных средств коммуникации, либо потому что обязаны правилами, такими, например, как кодекс поведения.

Во всех странах некоторые политики выступают против этих тенденций, особенно противостоят усилению регуляции. Но все же, очень маловероятно, что эти нововведения будут отменены. К тому же, давление на членов парламента с требованиями большей открытости, более жесткой регуляции и пояснений усиливается. Кроме того, они дают членам парламента возможность укрепить

свою представительную роль в общественном сознании. Развитие организаций мониторинга парламентской деятельности является тому хорошим примером. Хотя они первоначально часто рассматривались как вызов полномочиям членов парламента и парламента, сейчас парламентарии не только приняли их, но и очень благосклонно относятся к валидации внешних независимых организаций. Несмотря на то, что ОМП любят придавать огласке негативные стороны парламентской деятельности, они также способствуют пропаганде работы парламента и отдельных парламентариев.

Пока остается неясным, окажут ли эти изменения заметный эффект на общественное мнение и политическое доверие. Может случиться так, как сказано в первой главе, что парламентарии будут страдать от низкого уровня доверия из-за самой природы своей деятельности. Парламентарии существуют, чтобы отражать противоречивость мнений, и, таким образом, неизбежно вызывают противоречивые мнения. Уровень доверия к парламентам как никогда низок и их члены еще никогда не подвергались такому пристальному вниманию как сейчас. Они на текущий момент больше, чем когда-либо подотчетны и отзывчивы к своим избирателям. Как описано в этой главе, скорее всего, члены парламента станут еще более восприимчивыми к общественному мнению. Создание новых коммуникационных технологий делает возможным новые формы представительства, позволяющие более близко и прямо общаться с электоратом, будут ли эти возможности развиваться, зависит от способности политиков и парламентариев использовать их в своих стратегических целях, которые должны укреплять центральную роль парламентариев. Эти вопросы рассмотрены в заключительной главе.

43 Моррис, 2001 г.



УСЛУГИ И СПОСОБ ИХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

4.1. От бесплатной еды до конкретной помощи: изменение подходов к работе с избирательными округами

Сабер Чаудхури является членом парламента от одной из частей Дакки — столицы Бангладеш, который насчитывает примерно 400 000 избирателей, а общее число проживающих там людей составляет один миллион. Как в случае со многими политиками, представляющими бедные сообщества, его избиратели рассчитывают на него не как на человека, которому просто предложили представление их интересов в парламенте; они хотят, чтобы он также помог им материально. Как говорит он сам, «люди, в принципе, смотрят на вас как на агента развития, а не на законодателя, и они ожидают от вас помощи. Они ждут помощи в том, что касается получения работы, образования их детей, установления телефона или улучшения состояния дороги». В Бангладеш, как и во многих странах, люди ожидают, что член парламента найдёт средства из собственного кармана, чтобы помочь своим избирателям. Мало кто может оправдать такие надежды и это становится причиной уязвимости членов парламента перед коррупцией, поскольку они выискивают ресурсы для своего района.

Однако вместо того чтобы рассматривать один вопрос за другим, Чаудхури ищет коллективные решения, в процессе помогая людям самим оказать себе помощь. Основным новшеством явилась разработка системы микрофинансирования при посредстве офиса его избирательного округа; кредитный союз мелких вкладчиков, который он создал из числа жителей Дакки, теперь насчитывает около 25 000 членов, каждый из которых получает конкурентные ставки процента по своим сбережениям. Затем эти сбережения вводят в оборот в качестве ссуд, выдаваемых людям, имеющим толковые деловые идеи, и которым в ином случае пришлось бы прилагать множество усилий, чтобы получить деньги от традиционного банка. Кредитный союз — это кооператив, находящийся в собственности людей, правление которого решает вопрос о том, кому предоставлять ссуды. К 2011 году около 20 000 ссуд было выдано в целях оказания помощи людям, желающим основать свой бизнес — от передвижного кафе до экспорта сари.

Для Чаудхури выгоды очевидны. «Когда люди приходят к вам за помощью, вы можете лишь предоставить им одноразовую субсидию. Далее, они должны использовать бизнес и своё предприятие. Вы создаёте категорию социальных предпринимателей, приносящих гораздо бо-

лее значительные выгоды сообществу». Но этот подход к работе с избирателями имеет и другие преимущества.

Он поднимает авторитет члена парламента и меняет динамику отношений между политиком и народом. «Основной проблемой для члена парламента в таком густонаселённом месте, как Дакка, является возможность поддерживать связь с народом, степень его доступности и то, каким образом он поддерживает связи. Выполняя такую работу, вы прикасаетесь к жизни людей и меняете её».

Политик применил аналогичный метод для развития недорогого здравоохранения для своих избирателей, а также для внедрения обучающей программы ИТ (информационные технологии) для молодых людей своего избирательного округа. В обоих случаях люди записываются на разовую комиссию, а затем платят по низким ставкам за любой медицинский диагноз или курсы, которыми они пользуются. Кроме того, Чаудхури стоит перед необходимостью обеспечивать однодневный приём избирателей раз в неделю, чтобы каждый мог прийти и обратиться за помощью к члену парламента. (Даже во время путешествия он сидит перед своим портативным компьютером и беседует с избирателями по скайпу, объясняя это тем, что последние считают, что если они не увидят лицо своего представителя, то цель достигнута не будет). Однако Чаудхури делает различие между понятиями «индивидуальные» и «общественные» проблемы: «Основной вопрос в том, как вы оказываете максимальное воздействие. Я хотел оказать конкретную помощь городским беднякам моего избирательного округа, которых часто упускают из виду. Многие проблемы, с которыми сталкиваются люди, однотипны. Чем больше коллективных решений вы сможете найти, тем эффективнее будет ваша работа».

4.2. Вступление: Увеличение объёма работы с избирателями

Выясняется, что в любой стране мира политики ведут борьбу за то, чтобы оправдать всё возрастающие ожидания своих избирателей. Доказательства, поступающие отовсюду, свидетельствуют о том, что от политиков не требуют отчитываться за контроль над своими законодательными или исполнительными органами; а скорее хотят иметь от них преимущества, которые они могут предложить избирателям. Хотя широко распространено выражение «служение избирательному округу», очевидно то, что эта деятельность также встречается в избирательных системах, основанных на списках, и она усиливается. Обсуждения, проводимые с политиками, выявляют, что максимальная способность предо-

ставлять услуги ограничена, а также то, что она может уводить их от выполнения парламентских обязанностей. Результаты обзора парламентской деятельности показывают, что это очень трудоёмкая часть их работы. Но она чрезвычайно важна как для граждан, так и для политиков, действительно являясь общепринятой и предполагаемой частью работы. Многочисленные опросы, общественного мнения, проводимые в разных странах показывают, что служение избирательному округу является наиболее важной частью роли, которую играет член парламента, так как сами члены парламента, видят выгоду в удовлетворении нужд избирателей и, не в последнюю очередь, это шансы на повторное избрание.

Одним словом, члены парламента в каждой стране мира оказались бы перед лицом тех же самых проблем, которые осаждают Сабера Чаудхури. Надежды избирателей велики и, как выясняется, возрастают. Возможность члена парламента ограничена объёмом и разнообразием случаев, а также уровнем (зачастую финансовым) поддержки, о которой просят граждане. Данная глава рассматривает, как проявляется эта проблема в мировом масштабе и как реагируют на это политики. Она начинается рассмотрением уровней общественного ожидания, видов деятельности, которую члены парламента, как предполагается, должны осуществлять в пределах их района, а также причин возросшего объёма работы избирательного округа. Это говорит о том, что, не только даётся ответ на запрос граждан в процессе него они так же делают попытку повысить свой авторитет и репутацию в обществе. Во второй части главы рассматривается вопрос о том, как парламента и политики отреагировали на эту возросшую рабочую нагрузку, которая неизбежно требует и увеличения ресурсов, выделяемых членам парламента. Также в ней рассмотрены два последних достижения: возрастающее использование Фондов развития избирательных округов (ФРИО) и возникновение парламентских отделов пропаганды. В заключении, главы делается вывод о том, что проблема работы избирательного округа будет решена лишь в том случае, если члены парламента изменят свой подход к ней. Она воспринимается как жизненно важная в равной мере избирателями и членами парламента, и не исчезнет, хорошо это или плохо. Однако членам парламента необходимо найти коллективные решения и направить свою профессиональную компетенцию, которую они углубляют в процессе работы в избирательном округе, в парламентское русло.

4.2.1. Похороны, развитие и политика «жирного куска» (средства из бюджета для нужд избирательных

округов) — что хотят избиратели от своих членов парламента

Глобальный социологический опрос политиков, проведённый МПС для данного отчёта показал в чём граждане видят их основную роль: почти одна треть указали, что в «решении проблем избирательных округов». Обзор также выявил количество времени, требуемое для работы избирательного округа; одна пятая часть политиков сообщила о том, что уделяют более 40 часов еженедельно исключительно оказанию помощи избирательным округам, тогда как ещё одна треть тратили на это от 21 до 40 часов еженедельно. На просьбу перечислить проблемы, помешавшие им действовать эффективно в качестве парламентариев, единственной, наиболее часто высказываемой жалобой, на которую сослались 36% респондентов, было отсутствие ресурсов для выполнения работы избирательного округа, в том числе, средств для управления офисами избирательных округов, штатам для работы в офисах, а также возможности совершать поездки.

Этот обзор выявил, в какой мере деятельность избирательного округа преобладает над трудовой жизнью многих членов парламента. Хотя исследование не носит всеобъемлющего характера, ясно, что надежды избирателей и деятельность избирательных округов в развивающихся странах явно отличны от тех, что присутствуют в странах с парламентами, действующими в течение более длительного времени. В развивающихся странах избиратели уповают на то, что члены парламента обеспечат им материальную помощь и будут действовать как основные агенты развития для данного района, тогда как в странах с давно действующим парламентом существует тенденция, согласно которой граждане хотят, чтобы члены парламента вступались за них в случае конфликтов, а в некоторых странах даже требуют изыскивать государственные фонды для местного района.

«Граждане просят, чтобы «члены парламента позаботились об их дорогах, школах или помогли с похоронами, даже если это не является частью парламентских полномочий».

Члены парламента из многочисленных развивающихся стран подтверждают тот факт, что избиратели зачастую хотят, чтобы парламентарии обеспечивали их элементарные потребности. Как сказал нам один из них, граждане просят, чтобы «члены парламента позаботились об их дорогах, школах или помогли с похоронами, даже если это не является частью парламентских полномочий. Люди умирают каждый день, а родственники

обращаются к членам парламента с просьбой оказать финансовую и физическую помощь в связи с похоронами. Другие приходят к члену парламента, потому что они не в состоянии добыть пищу». Часто люди надеются, что члены парламента найдут способы, чтобы заплатить за подобные вещи из своего кармана. Например, член парламента из Малави прокомментировал это так: «Избирателям нужна наша помощь с похоронами, чистыми источниками воды, транспортом. Деньги за гробы или перевозку идут из наших карманов. Мы также часто вносим плату за обучение в школе. Это не наша работа, но мы должны её делать в силу человеческих причин, а также и для того, чтобы получить симпатии избирателей». Член парламента из Папуа-Новая Гвинея сказал, примерно, то же: «Они думают, что мы, парламентарии, получаем много денег, но, в сущности, я был гораздо богаче, когда работал врачом. Теперь, являясь членом парламента, даже если я и зарабатываю немного больше, чем привык получать раньше, для меня этой разницы не существует, потому что мой заработок не принадлежит моей семье — он принадлежит каждому из моих избирателей».

Во многих странах члены парламента также указали на то, что работа в избирательном округе поглощает почти все стороны их жизни, и что избиратели хотят иметь возможность общаться с ними в любое время. В ходе одного обсуждения с членами парламента из Бахрейна их мобильные телефоны непрерывно вибрировали, поскольку избиратели звонили им в надежде напрямую поговорить о своих проблемах. В результате, члены парламента носили два, а то и три телефона, чтобы определять, какие из звонков были от частных лиц. Член парламента из Таиланда сообщил о том, что у него было 33 отдельные встречи с избирателями в день. Согласно сообщениям других членов парламента, граждане считают, что могут просто прийти к ним домой. Член парламента из Габона сообщил нам следующее:

«Люди настолько требовательны, что у меня часто не находится времени, чтобы поесть: граждане ждут меня перед дверью в мою квартиру без предварительной договорённости. Я могу встретиться с ними в Национальной Ассамблее или в специальном офисе, но 80% встреч с избирателями происходят в моём доме. В Африке люди не делают различий между профессиональной жизнью и личными ощущениями, между вашей жизнью как парламентария и как частного лица. Поэтому неудивительно обнаружить кого-то, кто часами ждал вас возле вашего дома, или увидеть кого-либо, уже ожидающего вас на террасе утром, когда вы просыпаетесь и раздвигаете шторы».

Как выяснилось, в странах, где парламентские системы сложились гораздо раньше, время, уделяемое политиками служению избирателям, также постоянно возрастает. Исследования, проведенные в Соединённом Королевстве, показали, что в 1996 году уже 40 процентов времени политиков тратилось на работу с избирателями, но к 2006 году новые члены парламента указали цифру, равную 49 процентам.¹ В Канаде работа с избирателями занимает больше времени, чем любая другая деятельность, и парламентские заседания, проводимые каждую четвёртую или пятую неделю, дают возможность членам парламента проводить больше времени со своими избирателями.²

Согласно многочисленным анализам, основная часть работы проводится в избирательных системах, имеющих избирательный округ, от которого выбирают одного депутата (или избирательный округ, от которого выбирают нескольких депутатов при голосовании с указанием кандидатов в порядке предпочтения, как, например, одиночный передаваемый голос (ОПГ), используемый в Ирландии). Однако, даже в системах, основывающихся на списке пропорционального представительства, наблюдается всё возрастающее внимание к этой форме деятельности. Например, в Турции было подсчитано, что парламентарии тратят около половины своего времени на выслушивание требований своих избирателей.³ В Центральной и Восточной Европе к членам парламента часто обращаются с просьбой о ходатайстве и о помощи отдельным избирателям, причём в Литве выявлен самый высокий уровень подобной деятельности в регионе.⁴ Исследование Конгресса в Гондурасе показало, что четверть всех членов парламента тратили время на работу с отдельными избирателями, а свыше одной четверти занимались оказанием им «узких» услуг. Даже в Нидерландах, где члены парламента проявляют тенденцию к определению партии, а не избирателей центром своего внимания как представителей, более одной трети недели тратится на встречи с отдельными избирателями, а количество контактов с отдельными гражданами в период между 2001 и 2006 годом возросло.

В каждой стране мира избиратели всё больше обращаются к своим представителям за помощью с самыми разными проблемами, и число их возрастает независимо от того, входят ли эти проблемы в компетенцию парла-

мента или нет. Люди считают, что член парламента имеет доступ к власти, влияние и ресурсы и, таким образом, может решить почти любую проблему. Один шведский член парламента рассказал историю о человеке, находящемся в процедуре развода с супругой. Этот человек спросил его, сможет ли тот помочь ему вернуть жену. А британский член парламента рассказал о том, как ему позвонил один из его избирателей, потому что сборщики мусора оставили его контейнер посреди его подъездного пути. Когда этого человека спросили, почему он позвонил члену парламента, он ответил, что уже пытался дозвониться в офис премьер-министра, а там ему посоветовали обратиться к члену парламента.⁵

Несмотря на то, что служение избирателям охватывает огромную сферу потенциальной деятельности, его можно классифицировать по четырём категориям. Во-первых, помощь, оказываемая отдельным лицам, включает диапазон от легально оказываемой помощи в поисках работы или других возможностей до более сложных моделей поведения (блат, кумовство), которые чётко строятся с расчётом на то, чтобы купить поддержку этих лиц. Во-вторых, при возникновении у граждан конфликтов, связанных с государственной службой, правом на соцобеспечение или бюрократией. Член парламента действует как влиятельный друг, чтобы оказать помощь в решении таких проблем, даже если такой член парламента может не иметь официальной компетенции во многих из этих случаев. В-третьих, реагирование на возникающие проблемы с точки зрения политики, когда избиратели стараются выяснить мнение члена парламента или повлиять на него в том, что касается определённых вопросов, в частности, выборов в парламента. Даже без большого объёма специфической работы для члена парламента, внимательное его отношение к мнениям основных групп в рамках избирательного округа может вызвать митинги и массовые мероприятия. И, наконец, политики, выискивая средства или «жирный кусок» для предпочтительного развития данного района или стимулирования местной экономики, пользуются своим положением, чтобы обеспечить государственные расходы.

1 Нортон 2012 (предстоящий).

2 ФРИОНкс 2007, цитируется в Артер 2011: 148.

3 Ким и другие. 1984 и Хазама 2005, ссылки в Хазама, Дженкая и Дженкая 2007: 246.

4 Илонски 2011: 6–9.

5 Флинн 1997.

«Когда люди просят проложить новую дорогу или провести электричество в деревне, я должен оказывать давление на правительство, чтобы убедиться в том, что сообщение получено, бюджет обеспечен и действие предпринято».

В этой работе нет разницы между парламентами с более длительным сроком работы, где избиратели надеются на помощь служб государственного управления, и парламентами новых, зачастую более бедных стран, где граждане полагают, что член парламента должен предоставлять эти услуги персонально. Хотя, общей чертой того и другого парламента является поиск «жирного куска» или государственных денег для поддержки района. Вероятно, Конгресс США является наиболее очевидным примером такой тенденции, поскольку законодатели могут вносить положения в существующее законодательство, которое отчисляет часть федерального гранта проектам в рамках районов конкретных конгрессменов. В последние десятилетия этот процесс целевого финансирования резко усилился. Например, в 1970 году закон Конгресса по финансированию автомагистралей предусматривал отчисления для трёх специальных проектов. К 1987 году количество проектов возросло до 155, а к 2005 году уже существовало 6 371 проект, сумма которых достигала \$23 миллиарда⁶ (В последние годы прилагались значительные усилия к тому, чтобы ограничить и реформировать эти положения). Аналогичные тенденции можно обнаружить во многих других странах. В Гондурасе более половины политиков были напрямую вовлечены в поиски отчислений для своих районов; аналогичные модели существуют в Бразилии, Мексике и Аргентине.

В Африке многие члены парламента выдвинули предположение относительно того, что их считают «агентами развития», которых будут оценивать той мерой, в какой они улучшили местную инфраструктуру и экономику. Как точно сказал один из членов парламента Бенина:

«Когда люди просят проложить новую дорогу или провести электричество в деревне, я должен оказывать давление на правительство, чтобы убедиться в том, что сообщение получено, бюджет обеспечен и действие предпринято. Это похоже на гонки — граждане хотят иметь такой же родильный дом, как в соседней деревне,

а вы, как член парламента знаете, что это полоса препятствий, которая растянется на 4–8 лет.»

4.3. Стимулы в работе с избирателями: удовлетворение, преимущество на выборах и надежды избирателей

Как выясняется, рост этого аспекта нагрузки, выполняемой членами парламента, по меньшей мере, частично стимулируется запросами избирателей. К сожалению, имеется мало данных о том, что насколько возросли запросы избирателей. Вполне очевидны надежды избирателей, которые ожидают, что члены парламента обеспечат их государственными услугами там, где таковые существуют в небольшом количестве (если вообще имеются). Как отмечалось выше, в Африке население надеется, что член парламента предоставит товары и услуги для народа. Однако та же ситуация наблюдается и в других регионах. В арабском мире исламистские движения повсеместно разработали эффективную выборную стратегию, основанную на предоставлении ими услуг отдельным лицам и сообществам, поскольку в противном случае ничего бы не получилось.⁷ Мнения, бытующие среди членов парламента в большинстве стран, сходятся в том, что запросы избирателей возрастают. Сотрудник, работающий в офисе одного из членов чилийского парламента, подсчитал, что около 95 процентов писем, поступающих от избирателей, связано с запросами о предоставлении персональной поддержки или денежных средств для поддержания местных проектов⁸.

В предыдущей главе указывалось, в какой мере новые коммуникационные технологии вносят свой вклад в усиление обмена письмами. Однако настойчивая просьба о предоставлении помощи является лишь частью проблемы. Совершенно очевидно, что поставка услуг также усилилась. Члены парламента не только продемонстрировали желание принять на себя такую ответственность, и активно изучают условия жизни избирателей посредством митингов, приёмов избирателей и консультаций, проводимых в здании мэрии. Вся эта деятельность задумана в целях информирования избирателей и поощрения их к тому, чтобы они приходили к члену парламента со своими проблемами. Беседа с отдельными членами парламента выявляет причины того, почему складывается такая ситуация, их можно разбить на три категории. Во-первых, члены парламента находят, что такая работа оправдывает себя. Во-вторых, они считают, что она приносит выгоду на выборах; и в-третьих, члены парламента придерживаются

6 Оттавэй и Хамзави 2009.

7 Мизи 2008: 113.

8 Тейлор-Робинсон 2011.

ваются мнения, что им необходимо быть на виду, активно действовать на местном уровне, так как ощущают давление со стороны избирателей и хотят оправдать надежды, которые они возлагают на членов парламента.

4.3.1. Удовлетворение и награда

Несмотря на то, что многие члены парламента отмечают трудности, возникающие в процессе их работы, тем не менее для многих из них именно она приносит наиболее полное удовлетворение. Такая работа полностью отличается от той деятельности, которая ведётся внутри парламента, и воспринимается как часть награды за труд. Предполагается, что в рамках избирательного округа члены парламента играют определённую роль; на них смотрят как на важных лиц, занимающих высокий пост, к ним относятся с уважением и расценивают как людей, обладающих значительной властью. А вот в рамках парламента каждый из них — просто один из многих членов парламента с ограниченным индивидуальным влиянием на законодательство или правительство.

В некоторых странах часть основной деятельности в избирательном округе обусловлена тем, что парламента обладает относительно небольшой властью. В результате этого влияние членов парламента на основные решения носит ограниченный характер. В каждом парламенте возможности высказаться в прениях ограничены. Для подавляющего большинства членов парламента сама природа парламентарской работы не часто предоставляет им возможность получить ощущение значимости достигнутого.

И наоборот, когда политики имеют дело непосредственно с проблемами, связанными с жилищными вопросами, образованием или социальным обеспечением, у них возникает понимание цели и результата. Даже заурядная деятельность может вызвать самоуважение. Часто избиратели тщетно стараются выяснить, рассматривают ли руководящие органы их ситуацию, а член парламента может с лёгкостью обеспечить такое подтверждение. Как заметил один из членов британского парламента: «Вы можете осуществлять контроль над чем-то конкретным, от чего вы получите какое-то личное удовлетворение. Часто достаточно всего лишь получить ответ, объясняющий, что произошло. Но это именно то, чего избиратель не получил бы без вашей помощи». Это подтверждается различными опросами. Например, в Гондурасе 75 процентов членов парламента отметили личное удовлетворение как основной элемент выполнения такой работы.⁹ Аналогичным образом, в 69 про-

центом случаев это была самая популярная роль, названная членами парламента Кении и других африканских государств, где более половины всех членов парламента определили её как часть их работы, приносящей наиболее полное удовлетворение. (Исключение составила Намибия, где на этот факт указали 41 % парламентариев. Но он значительно выше, чем тот, что определяет значимость их следующей роли в парламенте, приносящей чувство удовлетворения, а именно представительство, на долю которого пришлось 24 процента).¹⁰

4.3.2. Связь с электоратом

Однако было бы неверно предполагать, что члены парламента проявляют интерес к ситуациям только потому, что это согревает их сердце и душу. Деятельность, связанная с избирателями, особенно та, которая повышает авторитет члена парламента, рассматривается как избирательский ценностный фактор. По-видимому, для них важно прокладывать оба пути. Частично эта деятельность осуществляется не просто для того, чтобы получить какое-то преимущество, но и потому, чтобы, они не были наказаны во время следующего голосования. Для других деятельность, связанная с избирателями, обеспечивает большее количество голосов, поданных персонально за депутата. По этой причине большинство политиков, участвующих в работе с избирателями, стараются сделать всё, чтобы общественность услышала о том, что они делают. Для этого они используют информационные бюллетени, массовые рассылки, веб-сайты и общественные собрания. Такие виды деятельности обычно преследуют две цели: показать, где член парламента достиг успеха, и добиться, чтобы как можно больше избирателей, нуждающихся в помощи, доверили им изучение условий своей жизни. Для этого рекламируются доступные услуги, которые член парламента может предложить избирателям. Несмотря на скептицизм, который присутствует в чисто теоретических рассуждениях по поводу того, насколько значительным может оказаться количество голосов, поданных за членов парламента в связи с такой деятельностью, очевидно, что члены парламента верят в то, что этот метод является действенным. Один канадский член парламента, который в 1997 году был избран всего лишь 39 голосами, к 2008 году расширил этот предел до 16 000, связав свой успех с тем, что помогал своим избирателям. Сравнивая свой подход к избирателям с деловой операцией, он пояснил, что у него был штат преданных сотрудников, которые «очень хорошо знают, что им платят точно так же, как штату какого-либо делового предприятия. Мы обращаемся с нашими избирате-

9 Баркан и другие 2010.

10 Хазамма, Дженкая и Дженкая 2007: 11.

лями как с клиентами — если мы не будем обращаться с ними хорошо, они пойдут куда-нибудь ещё».

Даже при системе партийных списков, среди членов парламента бытует мнение, что деятельность, связанная с избирателями, может им помочь. К примеру, в Турции в результате одного исследования выяснили мнение членов парламента, которые считают, что обеспечение капиталовложений в местный район и удовлетворение потребностей избирателей являются второй и третьей из наиболее важных переменных величин после поддержки партии.¹¹ В Южной Африке, где используется национальный список пропорционального представительства, Африканский Национальный Конгресс (АНК) распределяет избирательные округа каждому из своих членов парламента, чтобы они занимались делами избирателей между выборами. Практика показывает, что мнение местных активистов и избирателей в отношении работы членов парламента в интересах данного района может повлиять на то, какое место в избирательном списке отведут этому члену парламента на следующих выборах.

Опрос, проведённый в Африке, подтверждает этот факт. Во время выборов в шести африканских странах (Кения, Малави, Замбия, Южная Африка, Намибия и Мозамбик) электорат последовательно перечислил служение избирателям и представительство как наиболее важные составные части работы членов парламента.¹² В Танзании отдельно проведённый опрос показал, что 64 процента избирателей проголосовали бы за кандидата, который мог бы предоставить товары и услуги местному сообществу.¹³ В самом деле, практика во многих странах подтверждает, что уровень понимания избирателями парламентской деятельности очень низок. Лишь четверть или менее избирателей считают законодательство наиболее важной деятельностью; что же касается контроля в отношении правительства, то эта деятельность получила не более 10 процентов в каждой стране.¹⁴ Немногие (если вообще имеются) члены парламента полагают, что они должны отчитываться перед избирателями за свою законодательную или контролирующую деятельность. Например, члены парламента из Ганы говорили о том, что избиратели требуют отчитываться за работу с электоратом, но ни один не сообщил о каком-либо требовании отчитаться за парламентскую работу, если она не связана с избирателями.¹⁵

11 Баркан и другие 2007: 5.

12 Афробарометр, справочный документ № 59: 3.

13 Баркан и другие 2007: 5.

14 Линдберг 2010: 137.

15 Хол 1999: 8.

4.3.3. Надежды избирателей — управление неуправляемым?

Во многих регионах члены парламента говорят о том, что надежды избирателей значительно превосходят возможности членов парламента. В интервью и ответах, полученных в процессе опросов для данного отчёта, члены парламента во всех регионах указали на разрыв между их официальной ролью и надеждами, которые избиратели возлагают на эту роль.

Член парламента из Габона отмечает, что если члены парламента не имеют средств для поддержки проектов, они будут использовать собственную зарплату, даже если «это не соответствует институциональной роли парламента» и ответственность должна лежать на правительстве. И данная тенденция характерна не только для новых парламентских систем. Данные, полученный из Соединённого Королевства, указывают, что огромное большинство случаев, с которыми имели дело члены парламента, выпадают за рамки их официальной юрисдикции.¹⁶ Несмотря на возросшую деятельность в избирательных округах, она не приводит к изменению решений или новому способу действий. Официальные лица разрабатывают письма на основании чётких руководящих линий или установленного прецедента; в некоторых случаях министр не будет пользоваться дискреционной властью. Один из членов парламента подсчитал, что, вероятно, не более пяти процентов случаев привели к изменению решений.¹⁷

Для многих членов парламента сложность заключается в том, что их будут оценивать в тех районах, где их влияние относительно невелико. Член парламента из Кении указывает, что избиратели во всём рассчитывают на членов парламента, «начиная от электричества и заканчивая больницами. И в большинстве случаев, когда это остаётся невыполненным, всю вину возлагают на члена парламента, даже если ответственность за это лежит на исполнителе». Аналогичным образом член парламента из Сенегала высказал следующее:

«Основная проблема заключается в том, что запросы граждан часто направляются в сферу действия исполнителя, превращая тем самым членов парламента в посредников, если не в «попрошаек». Таким образом, члены парламента оказываются в незавидной ситуации, поскольку их не признают за то, что они могут делать, но их просят действовать по полномочию от имени других частей правительства и в том районе где у них нет прямого контроля.

16 Нортон и Вуд 1993 49–50.

17 Линдберг 2010: 136.

Эта путаница ролей частично возникает из слияния роли члена парламента с традиционными ролями местного лидера — ситуация, которая неизбежно приводила к тому, что лидер начинал обеспечивать материальное благосостояние людям в этом районе. В Кении используется практика проведения *харамби* или сбора денег, чтобы удовлетворить нужды самых нуждающихся в сообществе. В Гане один автор описал, как традиционная роль «главы семьи» была перенесена на роль члена парламента, который «оказывает огромное давление на чиновников, чтобы быстро реагировать на нужды и приоритеты избирателей».¹⁸

Аналогичным образом члены парламента в Тихоокеанском регионе стремятся зарекомендовать себя лидерами, а не представителями. В документе, предназначенном для данного отчёта, Накамура, Клементс и Хегарти предполагают, что это результат традиционных концепций лидерства и является тяжёлой ношей, возлагаемой на членов парламента как на лиц, обеспечивающих развитие. Как объяснил авторам политик из Самоа, «...отношения избирателей к их парламентариям определяются традиционными ценностями и практикой, где любой человек, который стремится к лидерству, должен быть в состоянии заплатить за это».¹⁹ Такая точка зрения была подкреплена членом парламента из Папуа-Новая Гвинея, с которым мы беседовали. Он объяснил следующее: «Когда мы стали членами парламента, существовала традиция, по которой члены парламента обеспечивают своих людей средствами к существованию. Теперь трудно избавиться от этого и заявить, что мы можем удовлетворить лишь некоторые ваши потребности, а чтобы получить и другое, вы должны работать».

Суть мнений политиков заключается в том, что объём и разнообразие работы, связанной с изучением условий жизни в избирательных округах, достигают того уровня, при котором члены парламента с работой уже не справляются. И всё же они почти не подают вида, что способны сказать «нет». Один член парламента объяснил, что ему трудно отказать избирателям, независимо от того, насколько нелепой может быть их просьба. «Они приходят ко мне со своими налоговыми декларациями, но я очень мало понимаю в этом деле. Поэтому я улыбаюсь и выслушиваю их с сочувствием, а потом устраиваю встречу с кем-нибудь, кто может помочь». Как сообщил член парламента из Папуа Новая Гвинея, он не мог сказать «нет» избирателям, он не мог позволить себе сказать «да»: «Мой народ надеется, что я буду оплачивать обучение в школе, расходы, связанные с похоронами,

транспортные расходы. Я знаю, что не могу дать им то, что они хотят, потому что это не парламентская процедура. И что же мне делать? Если я скажу «нет», моё пребывание в парламенте окажется под угрозой».

Однако, по его предположению, такая ситуация отчасти сложилась, благодаря самим членам парламента. Они создали группу монстров, с которыми приходится иметь дело. «Будучи лидерами, мы вынуждены иметь дело с людьми и говорить им, что правильно, а что неправильно. Если мы просто сбежим, монстры вырастут. Нам необходимо разъяснять людям, в чём заключается наша роль и роль парламента». Как оказалось, эта проблема стоит перед членами парламента всех регионов. Трудно балансировать между желанием дать избирателям надежды на то, что они могут что-то сделать, и желанием обеспечить себе избрание на повторный срок. Впрочем, есть доказательства тому, что в некоторых случаях члены парламента всё же добиваются успеха.

4.4. Будущее работы с избирателями: делать меньше, но лучше?

Как выясняется, служение избирателям всецело поглощает политиков во многих странах, однако нет признаков того, что в ближайшем будущем оно исчезнет, или хотя бы уменьшится в объёме. Оно является результатом надежд, которые народ возлагает на своих представителей, а также понимания собственной роли членами парламента. Эта часть работы приносит удовлетворение членам парламента, и они верят, что такая работа выполняется на благо избирателям. Однако помимо того, что члены парламента стараются оправдать надежды избирателей за счет времени в течении которого, члены парламента должны вести работу в самом парламенте, внимательно изучать законодательство и привлекать к ответственности правительство.

«Задача, перед которой стоят многие члены парламента, включает необходимость оправдывать чаяния избирателей, справляться с собственной рабочей нагрузкой и совмещать разные роли в парламенте и вне его.»

Задача, перед которой стоят многие члены парламента, включает необходимость оправдывать ожидания избирателей, справляться с собственной рабочей нагрузкой и совмещать разные роли в парламенте и вне него. Вторая половина данной главы исследует некоторые институциональные ответы на эту проблему путем внедрения фондов развития избирательных округов и отделов пропаганды по выборам. Остальная часть данного раздела включает, какие объёмы и разнообразие

¹⁸ Там же: 23

¹⁹ Линдберг, 2010: 137.

работы с избирателями могут подсказать членам парламента два зарождающихся направления: 1) попытки отвести надежды избирателей от индивидуальной выгоды к коллективным решениям и 2) попытки направить опыт работы с избирателями в парламентское русло.

4.4.1. Коллективное обеспечение на уровне избирательного округа

Одна из наиболее серьёзных проблем для политиков во многих обществах, особенно в тех, где господствуют покровительство и кумовство, включает правильную ориентировку избирателей и тех надежд, которые последние возлагают на политиков, и которые политики могут и должны оправдать. Подавляющий объём работы с избирателями проводится индивидуально, причём члены парламента предлагают конкретные услуги лицам. При политике типа «покровитель-клиент» присутствует обещание очевидного и незамедлительного вознаграждения при голосовании за конкретного кандидата, в то время как в случае коллективных решений выгоды зачастую менее очевидны и более расплывчаты. Тем не менее, как видно из примера Сабера Чаудхури, приведённого в начале этой главы, в некоторых странах члены парламента действительно пытаются сместить центр внимания своей работы к коллективному решению проблемы.

Например, в Гане работа, выполняемая Стаффаном Линдбергом, подсказывает, что, несмотря на широко распространённое кумовство, традиционный подход во многих случаях не поддерживается парламентариями и подталкивает их к коллективным решениям. Согласно Линдбергу, «... широко распространённые настоятельные требования оплачивать больничные счета людей превращаются в план медицинского страхования, неизменные требования оплатить школьное обучение становятся планом образования и т. д.»²⁰ Иными словами, неспособность членов парламента удовлетворять требования отдельных лиц вынуждает их искать стратегические решения, которые приносят гораздо больше пользы.

Повсеместная практика указывает на то, что благодаря вышеприведённым фактам среди членов парламента возрастает признание того, что это наиболее жизнеспособный путь развития. Аналогично той инициативе, что выдвинул Чаудхури, член парламента из Индонезии построила свои усилия по предоставлению возможностей гражданам в местном масштабе. Она первоначально концентрировала внимание на обучении людей, желающих основать собственный малый бизнес, который впоследствии

развивался в программу микрофинансирования, обеспечивающую наличие стартового капитала. Программа микрофинансирования также позволила ей создать проект по товарам со скидкой для наиболее неимущих избирателей. Согласно этой схеме, беднейшим людям выдаются талоны, по которым они могут в своём округе получить основные продовольственные продукты, такие как рис и растительное масло, по невероятно низким ценам.

Исследования указывают на то, что, хотя избиратели и надеются на получение персональных товаров от своих членов парламента, они также чётко осознают роль, которую играют члены парламента в обеспечении коллективных выгод для избирательного округа. Как оказалось, в Уганде избиратели оценивают членов парламента, исходя из того вклада, который парламентарии вносят в проекты сообществ, а не в пользу индивидуальных избирателей.²¹ Исследование, проведённое в Кении и Замбии, показало, что избиратели больше заинтересованы в коллективных товарах, которые предоставляют члены парламента, и что они, по всей вероятности, склонны голосовать за члена парламента, исходя из этого обстоятельства.²²

Члены парламента и сами видят явные выгоды данного направления и подчёркивают ту роль, которую могли бы сыграть ФРИО в его развитии. Член парламента из Габона сказал, что более значительный ФРИО в этой стране позволил бы политикам поддерживать население эффективнее на основе более крупных проектов местного уровня. В свою очередь эти проекты «обеспечили бы более высокую популярность члена парламента и сделали бы менее вероятной необходимость для члена парламента тратить деньги на большое количество мелких дел, таких как покупка лекарств или гробов для похорон». Неясно, является ли это началом более широкой тенденции, но очевидно то, что члены парламента всё больше осознают необходимость альтернативы служения индивидуальным избирателям.

4.4.2. Избирательный округ как политический ресурс

Деятельность, связанная с избирателями, обеспечивает использование местного опыта при разработке национального политического курса. Посредством взаимодействия с избирателями местные члены парламента приобретают огромный опыт в том, что касается воздействия политических решений и законодательства на местном уровне. Такой прямой опыт зачастую бывает гораздо богаче,

²⁰ Институт руководства Африки 2007: 31.

²¹ Янг 2009: 8.

²² Увеличение от приблизительно US\$126 в 2002 г. до US\$2, 500 в 2009 г., согласно www.oanda.com.

нежели опыт чиновников и министров, ответственных за разработку и введение в действие законодательства, но он редко используется парламентами в какой-либо систематической форме для разработки законодательства. Наоборот, наиболее часто опыт граждан используется как политический ресурс именно благодаря инициативе отдельных политиков. Например, ряд членов парламента в Африке рассказали нам, как душераздирающие рассказы женщин в их избирательных округах заставили их начать кампанию, чтобы положить конец женскому обрезанию, используя при этом парламент, который может добиться разработки соответствующего законодательства. В Мексике член парламента рассказала нам, как после визита одной матери талантливого ребёнка в офис избирательного округа, она выступила в защиту внесения изменений в политику образования, которые помогли бы талантливым детям развивать свои способности ускоренными темпами, переходя от одного этапа обучения к другому именно на основании способностей, не задерживаясь в своей возрастной группе. Член парламента из Таиланда рассказала нам о своей работе по защите молодых мужчин — гомосексуалистов и транссексуалов — от преследования со стороны армии, и то, как ей удалось изменить закон об их пригодности к военной службе. Член парламента из Индонезии, в избирательном округе которой наблюдался высокий уровень материнской смертности, сотрудничала с должностными лицами органов здравоохранения и коллегами по парламентам в целях разработки национальной программы здравоохранения.

Другие члены парламента рассказали нам о том, как они регулярно проводят встречи на местном уровне, чтобы расспросить людей об их приоритетах в политике, и о том, каковы их идеи в отношении нового законодательства. От членов парламента, с которыми мы беседовали, мы узнали, что общественность питает огромный интерес к подобному рода мероприятиям. Как правило, члены парламента приглашают от 20 до 100 местных избирателей для обсуждения политических идей. Они могут включать инициативы по улучшению местной инфраструктуры или жилья; нередко члены парламента принимают действия в отношении законодательства на национальном уровне. Член парламента из Габона рассказала о том, как во время такой встречи её попросили внести предложение о законодательстве по увеличению процента девочек в сфере среднего образования и улучшить возможности их трудоустройства. Точно так же член парламента из Кении объяснил, каким образом на таких встречах был намечен ряд инициатив местного уровня в соответствии с Целями развития ООН на пороге нового тысячелетия (ЦРТ), делающими упор на решение проблем школ, здравоохранения и охраны детства.

Мы старались найти примеры парламента, которые бы энергично выискивали возможности использования опыта, приобретённого членами парламента из работы в избирательных округах, в процесс принятия практических решений. Многие парламента получают предложения для петиций и обсуждений, предлагаемых членами парламента, которые зачастую выявляют проблемы местного характера, но они обычно бывают ограниченными по форме и содержанию. Нередко они поднимают в парламенте вопросы, касающиеся избирательного округа, не имея при этом непосредственного отношения к национальной роли парламента в нахождении коллективных решений. Парламенты могли бы сделать гораздо больше для того, чтобы направить широко распространённые проблемы избирательного округа в парламент с целью найти стратегические решения общих проблем. Примерами новаторского мышления являются инициативы исходящие от отдельных членов парламента, а не от самого парламента. Что касается других примеров парламентской реформы, явная эффективность действий некоторых членов парламента зачастую подталкивает других взять за основу методы этих членов парламента и, в конечном итоге, подталкивает все ведомство к ответным действиям. В следующем разделе рассматриваются два недавних примера институциональных ответов, направленных на активизацию работы в избирательных округах, а в заключительной её части мы размышляем о том, в какой мере подобное развитие может изменить роль избирательного округа в будущем.

4.5. Институциональная реакция на рост работы с избирательными округами

Работа с избирательными округами увеличивает рабочую нагрузку членов парламента и, следовательно, требует дополнительные ресурсы, необходимые для выполнения этой работы. За последние годы члены парламента во многих странах добивались более высоких зарплат и более значительной поддержки для выполнения своей работы, причём наиболее заметным случаем является Кения, где зарплаты повысились с 10 000 кенийских шиллингов (КШ) в 2002 году до 200 000 к 2009 году,²³ а прибавка за работу с избирателями увеличилась с 5 200 КШ в 2002 году до 50 000 к 2007 году.²⁴

Произошло значительное повышение степени профессионализма, при выборе персонала за последние десятилетия. Повышение профессионализма внутренних услуг и

23 Увеличение от приблизительно US\$66 в 2002 г. до \$740 USD в 2007 г., согласно www.oanda.com.

24 Баскин (Baskin) 2010 г.

парламентских процедур. Парламентский штат и политики отыскивали возможности совершенствования внутренних процедур и обучения привели к тому, что персонал вспомогательного аппарата, обучен так, что может поддерживать членов парламента во всех аспектах их работы. Наблюдается огромное разнообразие в этой сфере предоставления услуг. Например, США, с одной стороны, держат штат, насчитывающий почти 16 000 человек, Япония и Индонезия около 4 000, а в таких странах как Джибути, Мавритания и Мальта было принято примерно 50 человек и менее. Однако члены парламента всегда будут считать, что они могли бы использовать большее количество людей.

Следует дать оценку ещё двум вариантам, а именно использованию ФРИО и созданию парламентом отделов пропаганды по выборам на беспартийной основе. Обе инициативы предлагают институциональную поддержку деятельности, связанной с избирательными округами, поощряя при этом активное взаимодействие между членами парламента и их избирателями. Оба варианта формирующие эту деятельность обладают сильными и слабыми сторонами.

4.5.1. Фонды развития избирательного округа

За прошлые два десятилетия увеличение ФРИО было значительным. Согласно одному анализу, число национальных ФРИО увеличилось от трех в 1990 г. до 19 к 2010 г. в таких странах, как Бутан, Индия, Ямайка, Гана, Папуа-Новая Гвинея и Филиппины.²⁵ Фонды привлекательны тем, что они аккумулируют большие средства, которые могут выплачиваться на местном уровне в целях содействия экономическому развитию и решения инфраструктурных проблем. Децентрализация процедур принятия решений национальных проектов означает, что ФРИО должны намного больше отвечать на нужды местного уровня, которыми управляет непосредственно центральное правительство. Следовательно, они восполняют пробел в развитии, который существовал бы в иных случаях, особенно в более слабых странах.

Однако, данные фонды являются спорными по различным причинам. Возникают вопросы касательно их подотчетности и эффективности, относительно того, не укрепят ли они просто существующие сети патронажа и не превратят ли членов парламента в лиц исполнительной власти, принимающих решение и, таким образом, не будут ли отвлекать членов парламента от парламентских полномочий в

25 Лейбористская партия Ямайки 2008 г., цитировалось у Баскина (Baskin) 2010: 15.

сфере надзора и подотчетности. Многие из этих вопросов возвращаются вокруг роли, играемой членами парламента и степени, до которой они непосредственно контролируют расходы или влияют на их распределение.

Фонды отличаются по своей структуре, но в целом, они преследуют общую цель, а именно, содействие демократическому развитию. Например, ямайский ФРИО был учрежден для того, чтобы «содействовать человеческому и инфраструктурному развитию на уровнях сообщества и избирательного округа» правительство Ямайки признает, что ФРИО является «важной частью нашей системы социальных гарантий».²⁶ Кенийский ФРИО был создан для того, чтобы «гарантировать, что определенная часть национального ежегодного бюджета будет направлена избирательным округам для борьбы с бедностью».²⁷

Принцип борьбы с бедностью и содействия развитию демократии является таким образом основополагающим для всех таких фондов, но их рост частично объясняется желанием членов парламента увеличить ресурсы, поступающие в их распоряжение. Например, в Уганде, ФРИО был частью официально обещанного взноса президента Йовери Мусевени для членов парламента, чтобы они вложили их в развитие избирательного округа, а также и для того, чтобы «избежать проблемы с избирателями, вынуждающими членов парламента выкладывать деньги из собственного кармана, что может подтолкнуть их к коррупции и взяточничеству вследствие обнищания и попыток свести концы с концами.»²⁸ Подобные выводы были получены из анализа кенийского ФРИО, в котором основной причиной того, что члены парламента поддерживали этот законопроект в 2003 г., «было отнюдь не то, что они любили своих избирателей сильнее. Они поддержали его, потому что боялись еще пяти лет бесконечных сборов средств для бесконечных проектов развития в своих избирательных округах.»²⁹ В некоторых случаях ФРИО были разработаны, чтобы усилить позиции членов парламента. На Ямайке в рамках инициативы была поставлена цель «уполномочить членов парламента, чтобы те могли удовлетворять потребности и приоритеты, сформулированные их избирателями».³⁰

«Имеются серьезные сомнения относительно обоснованности функционирования ФРИО. Они подчеркива-

26 Закон о развитии избирательного округа от 2003 г., цитировалось у Баскина (Baskin) 2010: 22.

27 Африканский Институт Лидерства 2007: 8.

28 Окунгу 2006.

29 ОРМ. Документ министерства: Фонд развития избирательного округа, процитировано у Баскина (Baskin) 2010: 15.

30 Африканский Институт Лидерства 2007: 32.

ют ожидание избирателей относительно того, что должен делать член парламента для развития избирательного округа и что это и есть способ оценки их работы»

Среди политиков и ученых имеются серьезные сомнения относительно обоснованности функционирования ФРИО, хотя, они подчеркивают ожидания избирателей относительно того, что *должен делать член парламента для развития избирательного округа и что это и есть способ оценки их работы* неотъемлемой частью работы членов парламента, и, что это и есть способ оценки их работы. Они также усиливают синдром 'Большого человека'. Как отмечалось выше, перспективы переизбрания членов парламента во многих странах имеют тенденцию зависеть больше от способности членов парламента приносить блага своему сообществу на местном уровне, чем от их законодательных и надзорных ролей. Анализ ФРИО, выполненный Африканским Институтом Лидерства в Уганде выявил, что избиратели базировались в своих оценках членов парламента на вкладах, сделанных последними для материальных благ этого сообщества. В заключении указывалось, что «несомненно законодательная роль членов парламента не была широко признанна и ей не отводили то место, которое она заслуживала.»³¹ Критики утверждают, что предоставление местному члену парламента полномочий в принятии решений по финансовым вопросам, стирает фундаментальное различие между ролью члена парламента, как представителя правительственного надзора и подотчетности, и исполнительной ролью министров и должностных лиц.

Имеется также озабоченность относительно степени, до которой ФРИО используются для проведения избирательных кампаний. В Тихоокеанском регионе есть многочисленные примеры того, как фонды, используются в партийных целях и укреплении традиционных государственных идей о лидерстве. В одном случае, на Соломоновых Островах, один член парламента, организовавший рытье колодца, разрешал пить из него только тем, кто поддерживал его.³² Аналогично, один член парламента в Папуа-Новой Гвинее искренне поведал нам, что его основная цель состояла в том, чтобы его переизбрали, и что фонды помогли ему это осуществить:

«На что мы нацелены — на служение народу или на парламентский имидж? Что касается меня, то я нацелен на служение народу ровно столько, сколько буду находить-

ся на политическом поприще — я не собираюсь тратить свое время и вкладывать деньги в ту сферу, где силен мой соперник. Я скорее направил бы все усилия в одну из тех сфер, в которых я сам силен, и таким образом усилил свой имидж. Такова жизнь. Нравится нам это или нет. Это — способ осуществления политики в Папуа-Новой Гвинее»

Другой член парламента из Папуа-Новой Гвинее подтвердил выводы из данного анализа, приписывая создание ФРИО непосредственно господствующей политической культуре. Как он выразился:

«В Папуа-Новой Гвинее есть свой собственный тип политики, который посторонние никогда не смогут понять; это касается того, почему наши избранные лидеры действуют и ведут себя так, как они это делают. Из-за того, что наши люди относятся к политическим деятелям как к 'Большому человеку', очередные правительства установили ежегодные бюджетные распределения, которые обычно упоминаются, как «деньги членов парламента для подкупа влиятельных лиц и проведения различных кампаний» или «дискреционные фонды», используемые всеми членами парламента, дабы оправдать надежды избирателей»

Иными словами, фонды действительно стали использоваться на политические цели и поэтому усилилась их критика. Данные, полученные по многим странам, указывают на то, что ключевым фактором в определении того, достигает ли ФРИО своих целей или нет, являются структуры его функционирования. Т. е. «механизмы управления, при которых работают ФРИО, являются критическим детерминантом того, способствуют ли ФРИО, в конечном счете, местному развитию или нет, оказались неэффективными или, в худшем случае, они становятся средством политики поборов и «политики жирного куска».³³

Одна модель, описанная Накамурой, как «местная политическая» модель, оказалась самой уязвимой к проблемам, описанным выше, т. к. она предоставляет очень многое на усмотрение местных членов парламента и требует относительно небольшую степень отчетности за расходы.³⁴ Угандийский ФРИО соответствовал этой первой модели, что возможно является причиной того, почему он столкнулся с такими проблемами и, как сообщалось он был упразднен в течение 2011 г. (хотя согласно слухам, новый ФРИО уже на подходе). Его сторонники будут утверждать, что его главный недостаток состо-

31 Накамура, Клементс и Хегарти (Nakamura, Clements and Hegarty) 2011: 14.

32 Баскин и Драман (Baskin and Draman) 2011: 116.

33 Накамура (Nakamura) 2011.

34 Баскин (Baskin) и другие. 2011 г.

ял в том, что фонд не был достаточно большим, чтобы оправдать надежды избирателей и был неадекватным для решения каких-либо существенных местных проблем. В этом аргументе есть некоторый положительный аспект, так как в нем расходуется всего чуть более чем 5 000 долларов США в год на члена парламента, и он безусловно, является наименее затратным ФРИО. Для сравнения ФРИО Малави тратят 20 000 долларов США, 420 000 долларов США в Индии, почти 800 000 долларов США в Кении и свыше 4 миллионов долларов США на Филиппинах.³⁵

Угандийский ФРИО был также значительным, потому что средства выплачивались непосредственно на счета члена парламента в банке и, как показало большинство исследований, они очень редко подвергались проверкам и контролю. В результате оценки ФРИО, проводимой Африканским Институтом Лидерства, были обнаружены большие злоупотребления в использовании фондов, потому что не было никаких независимых лиц с правом подписи, что дало члену парламента неограниченную возможность распоряжаться средствами. Ключевым фактором в злоупотреблении фондом был тот факт, что ФРИО был создан на основе «скудных постановлений по временным нормам, закону о внесении поправок и протоколам ответственности и подотчетности»³⁶ и «похоже, что не было никаких законов или постановлений, регулирующих его управление»³⁷.

С другой стороны, ямайский ФРИО подпадает под более профессиональную модель. Фонд выделяет приблизительно 230 000 долларов США на члена парламента, который в таком случае обязан создать пятилетний план развития. Во время данного процесса члены парламента вынуждены консультироваться с местными группами, отдельными лицами и неправительственными организациями, чтобы «ответственность за выбор и установление приоритетов проектных идей была ответственностью избирателей, а не членов парламента.»³⁸ Пятилетний план и проектные идеи представляются в отдел ФРИО в Офисе Премьер-министра, а затем передаются в межпартийный комитет Парламента для заключительного одобрения. Мониторинг и оценка проводятся через реализующие агентства, Комитет по надзору проекта избирательного округа, парламентский комитет и самих членов парламента. Вследствие подобной комбинации пятилетнего стратегического планирова-

ния вместе со строгими мерами подотчетности ФРИО дал существенные результаты, такие как создание общественных центров, обучающие курсы для безработных и ремонт дорог.

Словом, развитие ФРИО — это существенное новшество и оно формирует взаимодействие политиков со своими избирателями, особенно в развивающихся странах. Хотя мнения о ФРИО разительно отличаются, очевидно, что они широко популярны у членов парламента и общности. Управление ими является ключом к их успеху и в некоторых странах ФРИО преобразовываются и ужесточаются; Кения представляет собой один из таких примеров, где в 2012 г. они будут подвержены более жесточайшему контролю. Но они в основном расцениваются, как долгожданный инструмент для борьбы с бедностью. Наилучшее резюме предоставлено Робертом Накамурой (Robert Nakamura), который указывает четыре пункта: 1) по причине поддержки ФРИО среди членов парламента, вряд ли такие фонды будут отменены полностью; 2) число ФРИО растет и модель фонда распространяется; 3) в их проекте в сложившейся ситуации появились существенные изменения, которые влияют на их реализацию, а также 4) «они производят действия, которые являются, как положительными, так и отрицательными в своих последствиях.»³⁹

4.5.2. Офисы избирательных округов

Следующей разработкой является создание офисов развития избирательного округа. Такие инициативы часто поддерживались международными донорами и агентствами в целях содействия более тесному взаимодействию между политическими деятелями и избирателями (особенно в рамках систем пропорционального списка), и продвижения роли беспартийной поддержки, особенно в пост-конфликтных ситуациях. Как таковые, они испытывались в таких местах, как Балканы, Ирак и, в модифицированной форме, в Индонезии.

Случай с бывшей югославской Республикой Македонией — прекрасный пример. Первоначально начатая в 2003 г., как небольшая пилотная программа, инициати-

35 Африканский Институт Лидерства 2007: 9

36 Баскин (Baskin) 2010: 28

37 Баскин (Baskin) 2010: 17.

38 Накамура, Клементс и Хегарти (Nakamura, Clements and Hegarty) 2011: 3

39 Первоначально программа стала возможной благодаря поддержке ЮСАИД и технической помощи Канадского Правительства и была реализована в партнерстве с Национальным демократическим институтом международных отношений (НДИ). Впоследствии она расширилась частично благодаря дальнейшей поддержке Швейцарского агентства по вопросам развития и сотрудничества, и в настоящее время осуществляется при технической помощи Института парламентарной демократии (ИПД), местной действующей организации НДИ.

ва офиса избирательного округа страны расширилась, обеспечив создание 75 офисов избирательных округов, которые стали основной платформой, через которую члены парламента общаются со своими избирателями.

Целью модели было установить офисы в муниципальных зданиях для того, чтобы подчеркнуть, что обслуживание избирательного округа не принадлежало никакой определенной партии. Кроме того, офисы теперь укомплектованы помощниками, которые приняты на работу через открытый конкурс; такие помощники также проходят программу обучения для того, чтобы быть соответственно экипированными и поддерживать члена парламента во всех случаях.⁴⁰

По мнению местных аналитиков, воздействие офисов на общественную осведомленность о деятельности членов парламента и их ответов избирателям, было существенным. Вначале избиратели предполагали, что встреча с членами парламента была возможностью лоббировать прямую и индивидуальную поддержку, такую как предложение работы. Но система получила развитие, и граждане поняли, как использовать систему наиболее эффективно в трех основных направлениях. Во-первых, офисы предлагают помощь людям в делах, касающихся правительственной бюрократии и доступе к льготам, таких как пенсии или другие права на социальное обеспечение. Во-вторых, существуют инфраструктурные проекты, включающие автомобильные и железные дороги, в которых Организации гражданского общества или группы отдельных лиц привлекают внимание общественности к определенным местным проблемам и через контакт членов парламента с министрами правительства ускоряют процесс нахождения бюджетного финансирования для таких проектов. В-третьих, член парламента работает с местными властями и коллегами по парламенту, чтобы решить проблемы здравоохранения и образования.

Ценность системы состоит в том, что она помогает людям осуществлять контакт и взаимодействие с государством; следовательно, такая система больше не является безликой. Она также способствует повышению осведомленности населения о парламенте и политических деятелях. Поскольку офисы расположены не дальше чем в 30 километрах, причем большинство находится в пределах 5 километров, осведомленность избирателей относительно офисов составляет более чем 60 процентов.

Более того, офисы также повлияли на политическую культуру и отношение членов парламента к такой работе. Каждая пятница теперь расценена как день избирательного округа и заседания парламента не проводятся в этот день. Кроме того, деятельность избирательного округа все более и более используется членами парламента как основание для того, чтобы задавать вопросы министрам о проблемах, отмеченных избирателями. Возможно наиболее важным является то, что офисы подчеркивают беспартийный характер такой работы и отмечены как ценный инструмент в реализации социальной интеграции при работе с избирателями, теперь закрепленной в Законе о Парламенте.

Подобные инициативы отмечены в других местах. Например, в Замбии были созданы офисы во всех 150 избирательных округах, опять же на беспартийной основе, которые были укомплектованы работниками избирательного округа, прошедшими специальное обучение. Анализ, проведенный на местах указывает на посещаемость избирателями, вплоть до 300 человек в течение месяца. В Индонезии работа находится в стадии реализации в течение некоторого времени; она заключается в том, чтобы создать региональный *Rumah Aspirasi* (или «Дом Устремлений»).⁴¹ Намерение состояло в том, чтобы учредить региональные офисы, которые собрали бы все предложения избирателей о политике представителей. Таким образом предполагалось найти способ соединить опыт избирательного округа с процессом осуществления политики. Однако, проект был приостановлен вследствие озабоченности общественности относительно суммы денег, потраченной на офисы; хотя офисы все еще обслуживают членов региональной верхней палаты парламента.

Создание офисов избирательного округа является ответом на проблемы в определенных политических контекстах. В странах, где деятельность избирательного округа уже занимает большую часть времени члена парламента, меньше необходимость в создании таких офисов. Однако, лежащие в их основе принципы, включающие в себя беспартийный характер поддержки, акцент на стратегических решениях, а не на помощи отдельным лицам и обеспечение должным образом обученного персонала, — сильны, и могли бы быть применены почти к любым политическим условиям.

4.6. Заключение: Стратегический подход к управлению спросом и предложением

40 Первоначально программа **Rumah Aspirasi** стала возможной благодаря финансированию Всемирного Банка.

41 Битэм 2011: 132.

Несмотря на то, что служба избирательного округа все более распространяется по всему миру и, огромное большинство членов парламента жалуется на свою неспособность оправдать надежды избирателей.

Для членов парламента служба избирательного округа придает их работе элемент полезности и удовлетворения, особенно в системах, где у парламента, возможно, нет достаточной официальной власти для того, чтобы призвать правительство к ответственности. Члены парламента также полагают, что они получают электоральную выгоду из такой деятельности и удовлетворяют реальную потребность избирателей в таких службах. В свою очередь, граждане ожидают, что член парламента будет удовлетворять их потребности, считая службу избирательного округа неотъемлемой и, зачастую, самым важным аспектом работы членов парламента. Во многих странах на предпочтения избирателей явно влияют местные вклады членов парламента, а не их работа на национальном уровне.

Отрицательное воздействие работы в избирательном округе заключается в том, что она отвлекает членов парламента от их обязанностей в парламенте, поощряет местный патронаж (и возможно коррупцию) и отнимает слишком много ресурсов. Фонды развития избирательного округа стали популярными среди членов парламента, потому что предоставляют им дополнительные фонды. Конечно, их использование политическими деятелями в пристрастных целях зависит от системы в местах; но, в любом случае, большинство членов парламента смотрят на них положительно и желают их расширить.

Как выразился член парламента из Папуа-Новой Гвинеи, опасность заключается в том, что это будет просто «кормление монстра». Во многих регионах служба избирательного округа явно предлагает индивидуальное реагирование на личные проблемы избирателей. В таких случаях служба избирательного округа делает акцент на отдельном человеке, а не на коллективе. Полное погружение члена парламента в изучение условий жизни неблагополучных семей и лиц, нуждающихся в материальной или моральной поддержке, смещают акцент в его работе к избирательному округу.

Примеры из Африки и других стран предполагают, что увеличение спроса на индивидуальную поддержку подталкивает членов парламента к нахождению коллективных и стратегических решений. Более того, поступили предложения о том, чтобы избиратели оценивали членов парламента по тому, сколько пользы они приносят

для района и для отдельных лиц. В Центральной и Восточной Европе создание офисов избирательного округа показало, что избиратели, в конечном счете, научатся использовать систему с наибольшей эффективностью. Хотя избиратели поначалу спрашивали какие-либо выгоды для себя, система помогает направить такие ожидания в сторону более обобщенной поддержки.

Данная модель проявляет себя как отдельные случаи. Интуиция прогрессивных членов парламента, таких как Сабер Чаудхури часто приводит к самым интересным решениям. Нет хорошей статистики в этом вопросе и очень немногочисленны факты об извлечении уроков из практики отдельных стран, не говоря уже о таковых на международном уровне.

Задачей парламентских систем по всему миру состоит не просто в обеспечении большего количества ресурсов, но в организации работы избирательного округа в трех направлениях: путем движения а) от частного к стратегическому аспекту для того, чтобы найти политические решения общих проблем, а не иметь дело с каждым случаем отдельно; б) от отдельного человека к коллективу для того, чтобы найти ответы, которые принесут пользу многим людям в местном масштабе, а не только отдельным лицам; и с) от местного аспекта к национальному, находя способы привлечения экспертов избирательного округа в парламентский и политический процесс более систематически. Примеры, представленные в данной главе, показывают то, как это могло бы произойти, если бы члены парламента, парламентский штат и парламента поддержали и широко реализовывали данные инициативы.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕФОРМА — ЖИЗНЕСТОЙКОСТЬ И ОБНОВЛЕНИЕ

5.1. Вступление: Быстрые ответные меры парламента и надежды народа

Цель данного отчёта состояла в исследовании изменяющихся отношений между гражданами и парламентами, в определении способов, которыми парламентами всего мира отвечают на ожидания народа. Глава II заострила внимание на институциональных ответных действиях, рассмотрев усилия, которые приложили парламентами с целью улучшить доступ к информации и вовлечь общественность в законодательный и надзорный процессы. Главы III и IV рассмотрели, как давление общественности влияет на работу отдельных членов парламента и на их роль как представителей, а также то, как последние реагируют на проблемы отдельных избирателей.

Как выяснилось, в большинстве стран мира парламентами с пониманием относятся к необходимости найти способы улучшения общественного мнения о данном учреждении и осуществляют ряд инициатив, направленных на углубление отношений между парламентами и избирателями. Это характеризуется как желание обеспечить данному учреждению открытость, прозрачность и восприимчивость в отношении общественного мнени-

ния, одновременно усиливая понимание общественностью той роли, которую играет в жизни людей парламент. Особое значение стало придаваться привлечению общественности в силу целого ряда причин. Во многих случаях это было вызвано политическим кризисом, низким уровнем доверия граждан или перестановкой политической власти внутри парламента. Сами политики, восприимчивые к общественному мнению, всегда стремились найти пути улучшения общения с избирателями и возможности реагировать на их проблемы. Однако при более глубоком рассмотрении становится ясно, что перестановка отражает меняющееся политическое окружение, в рамках которого действуют парламентами. Как описывалось в начальной главе, многие из традиционных источников законности истощились за последние десятилетия и парламентами конкурируют между собой в нахождении других способов получения представительства. Всё также перед парламентами стоит множество проблем, связанных с возможностью убедить общественность относительно их роли, эффективности и влияния.

Тем не менее, жизнестойкость парламентского представительства отражает способность этих учреждений

адаптироваться и развиваться в соответствии с надеждами, которые возлагает на них народ. Ответы, полученные со стороны парламента и политиков для данного отчёта, дают возможность предположить, что последние осознают эти проблемы. Однако во многих парламентах — возможно, в большинстве из них — способность осуществлять необходимые изменения затрудняется отсутствием координирования, стратегии и организации. Скорее, изменение носит ситуативный характер, представляя собой, ряд разрозненных мер, а не целенаправленный комплекс всеобъемлющих задач. Такая ситуация неизбежна. Изменение в парламенте обычно носит характер бессистемности и непредсказуемости, являясь результатом переговоров или компромисса и отражая природу самих парламентав.

Данная завершающая глава обобщает некоторые из уроков и принципов, которые лежат в основе такого процесса парламентских перемен. Глава состоит из трёх разделов. Первый раздел исследует факторы, которые имеют тенденцию вызывать более активное реагирование парламента на запросы общественности и на её ограничения. Второй раздел даёт оценку возможности парламентав лучше разъяснить свою стратегию и снизить неотложность реформы. Третий определяет характерные черты успешных изменений и указывает на то, какие стимулы существуют для различных групп внутри и вне парламента.

5.1.1. Понимание институциональных ответных мер

Основная тема отчёта касается вопроса о том, каким образом парламента реагируют на требования общественности о внесении изменений. На практике такое популярное требование проявляется во многих различных формах в различных странах. Это объясняется тем, что имеется многообразие причин, вызвавших то или иное общественное мнение, а также много содействующих факторов вне самих парламентав. Отчёт отразил основные парламентские ответные меры и обозначил новаторские решения и сходства между ними. Почти все парламента и политики отметили среди них улучшение своих сайтов в Интернете, проведение заседаний в эфире, расширение консультаций, поощрение более серьёзной политической отчётности и выделение более значительного количества ресурсов на поддержку работы в избирательных округах.

Однако мотивы общественной озабоченности, а также ответы, которые они повлекли за собой, часто были вызваны более глубокими политическими факторами

и демонстрировали реальное положение парламента в рамках системы управления. Например, в нескольких странах доверие общественности было абсолютно низким ввиду собственных недостатков парламента, а также потому, что любая попытка провести работу с населением должна была начаться с улучшения парламентской собственной работы. В Индии объяснение, представленное от Раджи Сабха, указывает на то, что проявления общественного мнения явились частью глобальной озабоченности по поводу «снижающихся стандартов в общественной жизни, коррупции в среде публичных функционеров, использования денег и физической силы на выборах в законодательные органы и т. д.» в сочетании с вопросами, которые являются специфическими для парламента, включая «уровень дебатов, участие членов в заседаниях Палаты, качество законодательства, значимость заседаний для общественного благосостояния, снижающееся количество заседаний в Палате, облик парламента и примеры ненадлежащего поведения и нарушений со стороны членов парламента».

В этом контексте меры по углублению доверия общественности включали укрепление системы комитетов в целях усиления законодательного контроля, создание комитета по заявлениям общественности, учреждение фонда развития избирательных округов и введение более жёсткой охраны правопорядка парламентского кодекса, корпоративной этики в целях улучшения поведения в парламенте. Также они были привлечены и другие меры улучшения парламентской работы с населением, в том числе создание и использование парламентских сайтов в Интернете, показ по телевидению заседаний парламента и введение цифровой формы парламентских записей.

Аналогичным образом низкие уровни общественного одобрения в Болгарии в значительной степени объяснялись поведением членов парламента и, в особенности, широко распространёнными пропусками заседаний парламента либо голосованием от имени отсутствующих коллег. В краткой форме это гласило так «Некоторые члены парламента постоянно отсутствуют на пленарных заседаниях без уважительной причины, не боясь никаких санкций, будь то финансовые или связанные с преданием их имён гласности». Указывалось низкое качество законодательства и недостаточность контактов между членами парламента и избирателями, а также то, что «...основные функции и работа учреждения остаются неясными и неосмысленными широкой публикой», и что люди привыкли осуждать парламент из-за большого числа личных проблем, начиная безработицей и заканчивая ямами на дороге.

Другие парламенты размышляли о необходимости изменить общественное мнение относительно парламентского учреждения после того, как страна совершила переход к демократии. Например, в объяснении, поступившем из Индонезии, сообщалось, что парламенту было необходимо обратить внимание на традиционное общественное мнение о том, что парламент всегда являлся бюрократическим заведением, существовавшим для того, чтобы предоставить юридическую силу правительственным решениям. Ему необходимо было противостоять сложившемуся впечатлению о том, что «...парламент не полностью поддержал принудительное введение хорошего руководства, которое должно было искоренить коррупцию», и завоевать доверие, обеспечив более серьёзный контроль законодательства, стимулируя борьбу с коррупционной практикой.

В Кении для улучшения отношений с общественностью, парламент в работе с населением делал попытки пролить свет на это учреждение, сделав его более доступным, транслируя заседания в эфире, открывая двери комитетов для общественности и создавая офисы в избирательных округах для каждого члена парламента. Это были ответные меры на возросший интерес со стороны общественности, но он по себе явился результатом возросшей гражданской свободы, свободы волеизъявления, осознания общественностью «основных прав» и наличия энергичного гражданского общества.

В примерах указываются два момента определяющих подходы парламента к улучшению взаимоотношений с гражданами. Во-первых, там, где наличествуют очевидные слабые стороны в политике, парламентам необходимо предпринять реформы по улучшению отчётности правительства, углубить рассмотрение законодательства и продемонстрировать общественности более высокую эффективность парламента. Как утверждал Дэвид Битэм, «...если проблема состоит в том, что парламента не имеют возможности или желания заставить исполнителей отчитаться, тогда даже более эффективное предоставление информации об их работе едва ли восстановит веру общественности в их полезность»¹. Упор на более активное информационное взаимодействие, открытость и прозрачность, способны усилить критичность избирателей. Член парламента из Танзании сообщает, что, после того как парламента приступил к транслированию оживлённых парламентаских дебатов, «...люди Танзании стали гораздо более активными и взыскательными, чем обычно. Избиратели звонят

нам после сложных прений, чтобы сообщить своё мнение о нашей работе».²

Во-вторых, осуществление реформ по улучшению парламентаской работы должно включать обсуждение вопросов с максимальной вовлечённостью членов парламента, однако подход парламента к реформе не является скоординированным. Способ формулирования задач, стоящих перед парламентами, определяет ответные действия. И их решение редко доводится до логического конца, то есть до принятия стратегических планов.

Хотя многие парламента признали наличие многочисленных проблем, в большинстве случаев они считают, что их преодоление возможно стандартными мерами: информационно-разъяснительной работой, соблюдением норм поведения для членов парламента и увеличением ресурсов избирательных округов. Кроме того, в попытках улучшить свои отношения с гражданами все парламента перечислили несколько инициатив, которые они предпринимали из года в год. На практике многие из них существовали в виде отдельных попыток решить конкретные проблемы, а не как дополнительные меры, формирующие часть расширенной ответной меры.

И, наконец, парламента продемонстрировали ограниченную способность к разработке всеохватывающей стратегии, которая бы свела воедино все эти меры. Имелось несколько исключений, заслуживающих внимания в которых, например, улучшение информационно-разъяснительной работы было представлено в виде долгосрочной программы. Однако в большинстве случаев не предпринимались скоординированные усилия, направленные на решение проблемы общественного мнения одновременно в нескольких плоскостях. В международном отчёте Ганзейского союза, отмечается: «Проблема с вовлечением общественности заключается в том, что по своей природе она расплывчата, включает в себя множество аспектов, которые обязательно выходят за пределы внутренних организационных границ». Это требует межпарламентского сотрудничества и стратегического руководства, но в большинстве случаев «...это не является институциональной реальностью в рамках парламента».³

Сама природа парламентаских учреждений тормозит осуществление всеохватывающей стратегии, но, всё же, это не должно мешать парламентам делать попытки в получении гораздо более стратегического анализа не-

1 Стэйпенхэст и др. 2011: 93.

2 Ганзейский союз 2010а: 69.

3 Шиклер 2001: 17–8.

обходимости перемен. Хотя многие парламенты и считают, что они делают всё, что в их силах, но их связывают по рукам неверная оценка факторов, ведущих к реформе. Более полный анализ собственной деятельности помог бы парламентам лучше понять смысл общественного мнения, и, возможно, предоставило бы реалистичную оценку возможных достижений в рамках парламента, и показало бы, где требуется поддержка извне, а также установило бы меру, по которой можно было бы судить об успехе. Эти темы затронуты в следующем разделе.

5.2. Использование давлений для их преобразований в стратегии для реформ

В основной части данного отчета обсуждается не только то, как парламенты отвечают на давление общественности, но и факт того, что они, по большей части, чувствительны к общественному мнению и реагируют на потребности в изменениях. В структуре отчета также показано, что у их реагирования есть по крайней мере два масштаба. В Главе II упор сделан на институциональных реакциях, то есть, на мерах, которые парламенты могли бы принять непосредственно изменяя свои структуры или процессы для того, чтобы более полно поощрять участие граждан.

В Главах III и IV рассматривается, каким образом на роль отдельного члена парламента влияют измененные и зачастую возросшие ожидания общественности относительно того, чем член парламента должен заниматься. Частично, это является результатом процессуальных реформ, разработанных для того, чтобы сделать члена парламента более ответственным и подотчетным (таким, как кодексы поведения) или дополнительной внешней проверки (посредством роста Организаций мониторинга парламента, например). Сами члены парламента реагируют непосредственно на давление общественности, что отражается на расширении работы с избирателями или на возросшем взаимодействии между членами парламента и гражданами, что стало возможным благодаря новейшим коммуникационным технологиям. Такая увеличившаяся рабочая нагрузка, в свою очередь требует гораздо больших ресурсов и, иногда, изменений в парламентах графике работы (например, необходимо выделить время для работы с избирателями).

Усилия, прилагаемые парламентом в улучшении отношений с избирателями должны базироваться с одной стороны, на повышение доверия общественности, а с

другой, на усилении роли индивидуального представителя. Член парламента является единственной, самой важной, точкой контакта с парламентом для огромного большинства избирателей. Понимание общественностью роли члена парламента в значительной степени определит отношение общественности к парламенту и политическим деятелям. Институциональные реформы, в свою очередь, будут укреплять или формировать такое понимание. Например, хотя многие парламенты ввели кодексы поведения, такие кодексы зачастую являются защитной реакцией на протест общественности, а не стратегической мерой, разработанной с целью повышения доверия. Может быть и есть кодексы поведения, разработанные как часть более широкой стратегии увеличения участия общественности, но мы таких не нашли. В этой области необходим анализ с более стратегической направленностью, чтобы реформа укрепила роль парламента и его членов в общественной жизни. Осуществление этой стратегии может реализоваться тремя способами.

«Усилия, прилагаемые парламентом в улучшении отношений с избирателями должны базироваться не только на том, что учреждение может сделать для того, чтобы повысить доверие общественности, но также и на понимании того, как изменяется роль индивидуального представителя.»

Во-первых, реформы должны укрепить роль представителя и его работу в парламенте и за его пределами. Например, обычный институциональный ответ на жалобы членов парламента о том, что у них нет достаточных ресурсов для выполнения работы, связанной с избирательным округом, — это предоставление им больших ресурсов через создание офисов избирательного округа, развитие ФРИО или увеличения вознаграждения членов парламента.

Однако предоставление больших ресурсов может увеличить ожидания общественности относительно того, что член парламента может сделать в местном масштабе. Спрос будет постоянно превышать предложение, если дополнительные ресурсы не будут вливаться в стратегическое русло. В Главе IV описывается, как члены парламента стремятся найти коллективные решения на индивидуальные запросы о помощи и каким образом, несмотря на распространенность кумовства, избиратели в некоторых странах все более и более оценивают политических деятелей по тому, что они делают для сообщества, а не для отдельных лиц. Точно так же использование фондов развития избирательного округа, кажется, является самым эффективным тогда,

когда они поощряют совместный сбор средств и организацию самопомощи, а не выступают в качестве простой раздачи средств.

Требование членом парламента большего количества ресурсов не может улучшить в долгосрочной перспективе их отношения с гражданами. В любом реагировании должно быть также стремление повлиять на то, как сделана такая работа, таким образом, чтобы это сократило бремя работы, связанной с избирательным округом и сформировало общественное понимание относительно представительной роли членом парламента.

Во-вторых, реформы, разработанные с целью повысить участие общественности и политическую ответственность, должны усилить роль парламента. В Главе III описываются последовательные реформы, которые постепенно ограничивают рамки парламентарского мандата, зачастую по очень основательным причинам и всегда в ответ на общественное давление. Однако, задача заключается в достижении баланса между призывами к большей ответственности и необходимостью обеспечения члену парламента достаточно области для размышлений и обдумываний, на основании которых он должен принимать решения в интересах нации. Ожидание общественности состоит в том, что члены парламента должны отчитываться более регулярно за свои действия, однако члены парламента должны действовать от имени избирателей и реформы должны укрепить значение делегированного полномочия.

Аналогично, в Главе IV указывается, что есть серьезная обеспокоенность относительно того, что объем работы, связанной с избирательным округом, может отвлекать членом парламента от их парламентарских обязанностей. Учитывая, что эта работа выгодна как для парламентариев, так и для избирателей, она вряд ли уменьшится в объеме в ближайшие годы. Наряду с поощрением членом парламента проявлять более стратегический подход к своей работе, парламентары должны искать способы взаимодействия избирательного округа с парламентаром. В результате изучения условий жизни избирательного округа, член парламента имеет непосредственное понимание того, каким образом законодательство и политика влияют на людей и сообщества. Подобные знания могли бы быть неоценимыми для министров и чиновников в целях развития политики. Все же есть очень немного примеров парламентаров, активно стремящихся привлечь опыт избирательного округа через дебаты, слушания комитета или время, отведенное для вопросов. Целью реформ должно быть побуждение членом парламента направлять свои знания в нахождение

политических решений в рамках парламента и содействовать общественному пониманию того, как парламентар решает проблемы отдельных людей.

«В результате изучения условий жизни избирательного округа, член парламента имеет непосредственное понимание того, каким образом законодательство и политика влияют на людей и сообщества. Целью реформ должно быть побуждение члена парламента направлять свои знания в нахождение политических решений в рамках парламента.»

В-третьих, парламентарам необходимо сотрудничать на более тесном уровне с внешними организациями, чтобы усилить связи с общественностью. В отчете описано, как третьи лица формируют мнение общественности относительно политических деятелей и парламентаров. Отношения между парламентарями и гражданами больше не являются (если такое вообще когда-либо бывало) прямыми и непосредственными. В настоящее время имеется много посредников, которые суммируют и интерпретируют парламентарскую деятельность, передают парламентарские слушания и оценивают эффективность отдельных членом парламента внутри парламента и за его пределами. Словом, процесс парламентарского представления более сложен и более переплетен с внешними организациями, чем когда-либо прежде.

Реакция на такое усматриваемое вмешательство в парламентарский процесс первоначально была враждебной. Кроме того, организации, осуществляющие мониторинг парламента могут повысить уровень цинизма общественности, если они представляют свои результаты во враждебной манере или только делают упор на отрицательных аспектах парламента. Однако, число таких органов растет, так как это вызвано озабоченностью общественности относительно парламента, политических деятелей и представительства.

При условии поддержки общественностью такие инициативы предлагают для парламента новые пути взаимодействия с избирателями и содействия лучшему пониманию его роли и работы. Это говорит о том, что во многих странах Организации мониторинга парламентар-

ской деятельности теперь расцениваются как союзники членов парламента, признающие ценность независимой внешней аттестации их деятельности, которая усиливает их представительское утверждение у избирателей.

Сотрудничество с другими организациями увеличивает число людей, привлеченных к сотрудничеству. Многие парламента состоят в партнерстве с радио и телевизионными вещательными компаниями, в целях трансляции парламентских слушаний и используют YouTube и социальные сетевые сайты, чтобы сделать себя более доступными. Мероприятия, проведенные совместно с другими организациями помогают парламентам установить контакт с новой аудиторией.

Подведём итоги: парламента показывают относительно неплохие результаты в разработке стратегий для участия общественности в их работе, но они иногда не придают значения такому факту, что если выходить за рамки «работы с населением», будут увеличиваться ожидания общественности и усилится роль парламента в общественной сфере.

5.3. Характерные черты успешных реформ

Последним фрагментом мозаики реформ является понимание того, как происходят изменения в парламенте. Безусловно, очень важно понять, насколько сильным является противодействие изменениям, и как разработать стратегию его обуздания. Существует три фактора отличий парламента от большинства организаций, что делает процесс стратегических изменений особенно сложным.

Во-первых, одной из наиболее значительных проблем в работе парламента является то, что никогда не существует одного ответственного лица. Различные институциональные и политические деятели руководят различными аспектами парламентского бизнеса. Хотя такие должности как спикер или председатель комитета/комиссии формально несут ответственность за процедуры и поддержание порядка, им приходится соперничать за влияние с лидерами политических партий, такими административными лицами, как например, генеральный секретарь, лицами, занимающими высокопоставленные должности в комитетах, или другими важными политическими лицами, имеющими альтернативную политическую поддержку. В то время как в большинстве организаций лицо, возглавляющее её, определяет стратегию в соответствии со своим видением перемен, в парламенте не существует такого эквивалента.

Во-вторых, парламента редко выступают как коллективный институт. В отличие от других организаций, которые связаны единым, ясным видением и задачей/миссией, в парламенте практически невозможна ситуация, когда члены парламента преследуют одну цель. Наоборот, парламента (и особенно вновь образованные парламента) часто находятся в состоянии непрерывного изменения, поскольку набор конкурирующих, изменяющихся интересов стремится обеспечить управление парламентом и на процесс принятия решений. Парламент следует понимать следующим образом: это коллектив индивидуумов с широким кругом интересов, которые объединяются изменяющиеся конкурирующие коалиции в зависимости от существующих вопросов, проблем и инициатив.

В-третьих, что поддержка программы изменений требует создания коалиций интересов, часто внутри и вне парламента. Многие из них руководствуются разными причинами при поддержании изменений и поэтому процесс парламентской реформы часто сложен, запутан и бессистемен. Один ученый из США предложил реформаторам организовать поддержку, сформулировав проблему таким образом, чтобы она была привлекательна для тех представителей, область интересов которых охватывает совершенно другие вопросы, чем изначальные мотивы, лежащие в основе изменений/перемен. Вследствие этого, изменения происходят в результате аккумуляции инноваций, стимулированных конкурирующими мотивами. Новые структуры просто устанавливаются на базе старых структур, поскольку трудно полностью аннулировать уже существующие. Также реформы часто провоцируют обратную реакцию со стороны оппонентов, которая приводит к еще более противоречивым реформам. В результате институциональное развитие становится «бесконечно продолжающимся процессом. Взаимодействие коалиций, преследующих противоположные цели, создает институты, которые становятся ареной напряженных боевых действий, а не объектом принятия стабильных последовательных решений.»⁴

В свете вышесказанного, в соответствии с представленными в отчете данными можно предположить, что существуют четыре фактора, определяющих успешные реформы по усовершенствованию парламентских обязательств. Во-первых, реформы, которые имеют тенденцию быть реализованными — это реформы, имеющие прямую выгоду для общества и членов парламента. Наиболее очевидным примером этого является образова-

4 Ганзейский союз 2010а: 68.

ние ФРИО в различных странах. Обществу нравятся фонды, которые образуются специально для продвижения, и развития на местах, частично из-за того, что они дают прямые материальные выгоды. При этом ФРИО обеспечивают членов парламента дополнительными ресурсами, предоставляя им более значительные полномочия и влияние на местах. В соответствии с Главой IV, аргументом в пользу создания отдельных ФРИО было исключительно «предоставление полномочий местным членам парламента» посредством обеспечения ему или ей больших прав для принятия решений в отношении потребностей местных сообществ. Однако ФРИО могут представляться членам парламента и чем-то таким, что может быть использовано ими при переизбрании и поэтому они остаются спорными.

Также очевидно, что инициативы по привлечению граждан в парламента, по освещению парламентаского делопроизводства, по улучшению обсуждений и по развитию подотчетности и ответственности членов парламента лучше всего реализуется там, где члены парламента и граждане убеждены в пользе таких мер.

Во-вторых, совокупность внешнего и внутреннего стремления к переменам увеличивает вероятность того, что реформы будут осуществляться. Пока мы спорим, парламента доказали свою способность реагировать на общественное давление. Однако иногда реформы появляются в ответ на политический кризис или потерю доверия общества в качестве приемлемого решения очевидной проблемы, впоследствии захватывая парламента изнутри и приводящего к борьбе между самими членами парламента. Количественный рост требований парламентаского кодекса этики отражает эту тенденцию. Во многих случаях такие кодексы появляются либо в результате случаев коррупции, либо в качестве меры реагирования на озабоченность общества в связи с общим падением политических стандартов. Поэтому чаще всего необходимость «что-то сделать» приводит как членов парламента, так и общество, ужесточению режима работы членов парламента.

В-третьих, внутреннее стремление к переменам обусловлено разнообразием коалиции интересов и поэтому лучше всего работает при решении нескольких проблем сразу. Джоэл Баркан в своей работе о парламентаских изменениях в Африке сделал предположение, что для успешного укрепления парламента необходимо создать коалицию изменений как совокупность «реформаторов» и «оппортунистов», т. е. тех, кто изначально верит в необходимость более сильного и более эффективного парламента, и тех, чьей поддержкой можно

заручиться, используя их личную заинтересованность (т. е. дополнительные ресурсы, зарплата и штат). Успешные программы реформ объединяют сразу несколько изменений, а не обращаются к каждому изменению по очереди с целью охвата членов парламента в комплексе.

В-четвертых, наиболее действенными реформами являются реформы, изменяющие поведение, а не только институциональную структуру. Целью всех инициатив, описанных в данном отчете, являются изменения во взаимоотношениях общества и парламента, что требует изменений в поведении и общества, и политиков. Это должно быть само собой разумеющимся, но слишком многие парламентаские реформы нацелены на процесс, а не на результаты. Простое создание возможностей для большего вовлечения общества в парламентаские процессы, обеспечение доступа к информации или открытие офисов избирательного округа бессмысленны, если общество не использует эти возможности. Поэтому стратегии должны разрабатываться с учетом ожиданий избирателей, изменений политического представительства и роста внешних структур, которые предоставляют общественные комментарии о роли и работе парламента. В конечном итоге долгосрочные отношения между парламентом и гражданами будут в меньшей степени зависеть от институциональных реформ и информационных инициатив и в большей степени от того, как новые нормы поведения действуют внутри и вне парламента.

5.4. Будущее членов парламента: динамичность/реагирование на возникающие проблемы, жизнестойкость и способность к обновлению

В начале отчета мы подчеркнули, что задачей данного анализа не являлось предоставление окончательного заключения о структуре парламента в глобальном масштабе. Нашим намерением было определить, как меняются отношения между парламентом и гражданами, продемонстрировать, как парламента и политики реагируют на требования со стороны общества о предоставлении большей информации, большей ответственности и лучшего выполнения своих функций. Мы обратили основное внимание на примеры, инновации и эксперименты в каждой из этих областей для того, чтобы показать, каким образом проявляется такого рода давление и как развивается парламентаское представительство.

Даже в такой узкой области исследования существует разнообразный опыт членов парламента. Мы также обратили внимание на то, что во многих странах члены парламента сталкиваются с большими проблемами. Как мы отмечали в этой главе, задача по убеждению общества в отношении непрерывности и актуальности работы парламента выходит далеко за рамки информационной стратегии и напрямую связана с эффективностью парламента в стремлении бросить вызов правительству и влиять на его решения. Трудность заключается не только в том, чтобы улучшить связь членов парламента с избирателями, но также в том, чтобы убедить общественность, что парламентское представительство является наиболее легитимным и эффективным способом сделать так, чтобы их голоса были услышаны, а интересы защищены.

«Трудность заключается не только в том, чтобы улучшить связь членов парламента с избирателями, но также в том, чтобы убедить общественность в том, что парламентское представительство является наиболее легитимным и эффективным способом сделать так, чтобы их голоса были услышаны, а интересы защищены.»

Несмотря на существующие проблемы, мы не должны забывать о том, что по сравнению с парламентом 50 лет назад, парламент сегодня более открыт и доступен, его управление более профессионально, он лучше обеспечен ресурсами и более эффективен. Мы также должны признать, что граждане больше требуют от данного института, ожидают эффективного реагирования парламента на свои проблемы и более высоких стандартов честности и ответственности, чем когда-либо в истории этого института. Проблема заключается в поддержании связей с населением посредством реагирования на его потребности и проявления гибкости, а также в постоянном обновлении отношений с населением.

Отчет полагает, что парламент ответственен перед общественным мнением. Все заключения исследования межпарламентского союза указывают на то, что институты парламентаризма восприимчивы к общественному мнению о их работе и внедрение изменений направлено на улучшение общественного понимания и взаимодействия. Хотя качество анализа респондентов и дета-

ли их подхода отличались, были отмечены значительные сдвиги в оказании помощи гражданам со стороны парламента. Парламенты сегодня начинают осознавать, что важно, если не единственно важно, чтобы институты обеспечивали нужды общества так же, как обеспечивают нужды избранных членов.⁵

Во-вторых, отчет показывает, что, несмотря на проблемы, связанные с их должностными функциями, парламенты сохраняют центральное место в репрезентативном процессе. Хотя у людей складываются неоднозначные взгляды на парламент, размер корреспонденции, контактов и просьб о помощи скорее увеличивается, чем уменьшается. Многообразие путей представительства, предлагаемых гражданам в настоящее время, означает, что парламентам приходится вести конкурентную борьбу за место на чрезвычайно переполненной государственной арене. И все же их жизнестойкость подтверждает тот факт, что до сих пор существуют функции, которые может выполнять только парламент, и что люди признают важность этого института.

Однако в заключении необходимо отметить, что жизнестойкость парламента частично связана с тем, что они продолжают развиваться и адаптируются к отменяющимся условиям и времени. Поле их действий в настоящее время более сложно и динамично, чем когда-либо, а традиционные источники законности, на которых базировались парламенты, исчезли. Укрепление государственной легитимности требует постоянной адаптации в соответствии с изменяющимся политическим, экономическим и социальным контекстом, в рамках которого они действуют. Это постоянный процесс обновления, но существуют признаки того, что большинство парламента способны выполнить эту задачу.

СПРАВОЧНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Процитированные работы

- Африканский Институт Лидерства, 2007. *Развитие или политика патронажа?*, Кампала: Африканский Институт Лидерства. (Africa Leadership Institute, 2007. *Development or Politics of Patronage?*, Kampala: Africa Leadership Institute).
- Африканский Институт Лидерства, 2007. *Парламентский оценочный лист 2006–2007: Оценка эффективности законодателей Уганды*, Кампала: АФИЛ. (Africa Leadership Institute, 2007. *Parliamentary Scorecard 2006–2007: Assessing the Performance of Uganda's Legislators*, Kampala: AFLI.)
- Афробарометр, 2005–2006 (Раунд 4). *Исследования Афробарометра*. (Afrobarometer, 2005–2006 (Round 4). *Afrobarometer Surveys*.) Доступно по адресу: <http://www.afrobarometer.org/>
- Афробарометр, 2008. *Афробарометр, Рабочий документ 94*, без указания места публикации: без указания названия (Afrobarometer, 2008. *Afrobarometer Working Paper 94*, s. l.: s. n.)
- Афробарометр, 2009. *Афробарометр, Справочный документ No. 59*, без указания места публикации: без указания названия (Afrobarometer, 2009. *Afrobarometer Briefing Paper No. 59*, s. l.: s. n.)
- Анастасия, Ф. и Инасио, М., 2011. *Справочная публикация — Южноамериканские Страны*, Женева: Межпарламентский Союз. (Anastasia, F. & Inácio, M., 2011. *Background Paper — South American Countries*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Арнольд, 2012 (Ожидается к публикации). Парламенты и граждане в Латинской Америке. *Журнал законодательных исследований*. (Arnold, 2012 (Forthcoming). *Parliaments and Citizens in Latin America. Journal of Legislative Studies*).
- Артер, Д., 2011. Вопрос Майкла Марша: Как финны организуют избирательные службы. *Парламентские дела*, 64(1), сс. 129–152. (Arter, D., 2011. The Michael Marsh Question: How do Finns do Constituency Service. *Parliamentary Affairs*, 64(1), pp. 129–152.)
- Ассоциация Генеральных секретарей Парламентов, Межпарламентский Союз и Европейский союз радио и телевидения, 2006. *Вызовы в вещании парламентских слушаний*, Женева: ECB. (Association of Secretaries General of Parliaments, Inter-Parliamentary Union and European Broadcasting Union, 2006. *The Challenge of Broadcasting Parliamentary Proceedings*, Geneva: EBU).
- Бейкер, Т., 2011. *МПС Глобальный парламентский отчет о развитии: Балканы*, Женева: Межпарламентский Союз. (Baker, T., 2011. *IPU Global Parliamentary Development Report: The Balkans*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Балкан Инсайт, 2008. *Боснийские федеративные лидеры, подвергнутые критике, как ленивые*. (Balkan Insight, 2008. *Bosnia Federation Leaders Panned As Lazy*.) Доступно по адресу: <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-federation-leaders-panned-as-lazy>.
- Баркан, Дж. Д. ред., 2009. *Законодательная власть в африканских государствах с формирующейся демократией*. г. Боулдер-Сити: Издатели Lynne Rienner Publishers. (Barkan, J. D. ed., 2009. *Legislative Power in Emerging African Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.)
- Баркан, Дж., Мэттс, Р., Мозаффар, С. и Смидди, К., 2010. *Африканский проект законодательных органов: Первые результаты*; Отчёт о стоимости и ходе работ (Barkan, J., Mattes, R., Mozaffar, S. & Smiddy, K., 2010. *The African Legislatures Project: First Findings*; CSSR Working Paper 277. Доступно по адресу: <http://www.cssr.uct.ac.za/publications/working-paper/2010/277>.
- Баскин, Марк, 2010. *Фонды развития избирательного округа(ФРИО) как инструмент децентрализованного развития*; SUNY/CID Обзорный документ. (Baskin, Mark, 2010. *Constituency Development Funds (ФРИО) as a Tool of Decentralized Development*; SUNY/CID Overview Paper.) Доступно по адресу: <http://www.cid.suny.edu/publications1/ФРИО%20-%20CPA%20Background%20Paper.pdf>
- Баскин, М. и Драман Р., 2011. Предоставление услуг Сообществу — Фонды развития избирательного округа. У: Ф. Стейпенхерста, и др. ред. *Африканская парламентская реформа*. Лондон: Routledge. (Baskin, M. & Draman, R., 2011.

Providing Services to the Community — Constituency Development Funds. In: F. Stapenhurst, et al. eds. *African Parliamentary Reform*. London: Routledge).

Баскин, М., Гамппер, П., Ли, Х. и Пампинелла, С., 2011. *Может ли свинина быть кошерной? Сравнительная оценка Фондов развития избирательного округа*. без указания места публикации: SUNY/CID презентация. (Baskin, M., Gumpfer, P., Li, H. & Pampinella, S., 2011. *Can Pork Be Kosher? A Comparative Assessment of Constituency Development Funds*. s. l.: SUNY/CID presentation).

Битэм, Д., 2011. Есть ли у парламентов будущее?. У: С. Алонсо, Дж. Киан и В. Меркель, ред. *Будущее представительной демократии*. Кембридж: Cambridge University Press, сс. 124–143. (Beetham, D., 2011. Do Parliaments Have a Future?. In: S. Alonso, J. Keane & W. Merkel, eds. *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 124–143). Доступно по адресу: <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/>.

Бройер, А., 2011. Препятствия для участия гражданина при помощи непосредственной демократии в Латинской Америке: Сравнительный региональный анализ правовых рамок и фактические данные из коста-риканского случая. *Демократизация*, 18(1). (Breuer, A., 2011. Obstacles to Citizen Participation by Direct Democracy in Latin America: A Comparative Regional Analysis of Legal Frameworks and Evidence from the Costa Rican Case. *Democratization*, 18(1)).

Брайерли, С., 2010. Ганский отчет по стране. *Центр Исследования Социологии*. (Brierly, S., 2010. Ghana Country Report. *Center for Social Science Research*).

Каротерс, Т., 2006. *Противодействие слабейшему звену: Помощь политическим партиям в новых демократических государствах*. Вашингтон, Округ Колумбия: Фонд Карнеги. (Carothers, T., 2006. *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, DC: Carnegie Endowment).

Черч, К. Х., 2004. *Политика и Правительство Швейцарии*. Бэйзингсток: Палгрейв Макмиллан. (Church, C. H., 2004. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.)

Граждане за правосудие, 2010. . (Citizens for Public Justice, 2010. .)

Коулман, С., 2011. *Выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности должностное лицо*. (Coleman, S., 2011. *Recall Elections*.) Доступно по адресу: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snrc-05089.pdf>.

Коулман, С., 2005. Новое посредничество и прямое представительство: переосмысление представительства в цифровой век. *New Media Society*, 7(1). (Coleman, S., 2005. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media Society*, 7(1).)

Коулман, С. и Натансон, Б., 2005. *Учимся жить с Интернетом: Как европейские парламентарии адаптируются к цифровому веку*. Проект Знания, Электроэнергетический научно-исследовательский институт (подготовлен Polpit Ltd). (Coleman, S. & Nathanson, B., 2005. *Learning to Live with the Internet: How European Parliamentarians are Adapting to the Digital Age*. EPRI Knowledge project (prepared by Polpit Ltd).) Доступно по адресу: <http://www.epri.org/epriknowledge/contents/Home.php>

Коули, П. и Стюарт, М., 2010. *Коалиция с неустойчивыми крыльями: Возражения с задней скамьи с мая 2010 г.* (Cowley, P. & Stuart, M., 2010. *A Coalition with Wobbly Wings: Backbench Dissent since May 2010*.) Доступно по адресу: <http://www.revolt.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>

Крауч, К., 2004. *Постдемократия*. Кембридж: Polity Press. (Crouch, C., 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press).

Де Сото, Х., 2001. *Тайна капитала: Почему капитализм торжествует на западе и терпит поражение во всех других местах*. Лондон: Random House. (De Soto, H., 2001. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London: Random House.)

Дебонно, Дж., 2011. *Защита чести Палаты: Майкл Френдо; Мальта сегодня*. (Debono, J., 2011. *Defending the honour of the House: Michael Frendo; Malta Today*.) Доступно по адресу: <http://maltatoday.com.mt/en/newsdetails/news/interview/Defending-the-honour-of-the-House—Michael-Frendo> .

Аналитический отдел британского журнала «Экономист» («Экономист интеллидженс юнит»), 2011. *Индекс демократии*. (Economist Intelligence Unit, 2011. *Democracy Index*.) Доступно по адресу: http://www.eiu.com//public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011.

Эдушкунта, 2011. *Парламент Финляндии: Комитет будущего*. (Eduskunta, 2011. *Parliament of Finland: Committee for the Future*.) Доступно по адресу: <http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm> .

Etymonline.com, 2011. Доступно по адресу: <http://www.etymonline.com/>.

- Европейская Комиссия, 2011. *Евробарометр Стандарт 75: Общественное мнение в Европейском Союзе*. (European Commission, 2011. *Standard Eurobarometer 75: Public Opinion in the European Union*.) Доступно по адресу: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_en.pdf.
- Европейская Комиссия, 2004. *Евробарометр, Страны-кандидаты*. (European Commission, 2004. *Candidate Countries Eurobarometer*.) Доступно по адресу: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb2_en.htm.
- Фариа, К. Ф., 2010. *Могут ли люди помочь законодателям издавать лучшие законы?*. (Faria, C. F., 2010. *Can People Help Legislators Make Better Laws?*.) Доступно по адресу: http://www.ictparliament.org/sites/default/files/legislative_e-democracy_in_brazil-cristianofaria_techpres.pdf.
- Фиш, С., 2006. Более сильные законодательные органы — более сильные демократические государства. *Журнал Демократии*, 17(1), сс. 5–20. (Fish, S., 2006. Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5–20.)
- Фиш, С. и Коэниг, М., 2009. *Руководство для национальных законодательных органов: Глобальный обзор*. Кембридж: Cambridge University Press. (Fish, S. & Koenig, M., 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.)
- Fundacion Directorio Legislativo, 2010. *Consenso Agroindustrial*. Доступно по адресу: http://www.unprimerpaso.org/Consenso_agroindustrial.pdf.
- Глобальный центр ИКТ в парламенте, 2010. *Всемирный отчет e-Parliament 2010*. Рим: Организация Объединенных Наций и Межпарламентский союз (Global Centre for ICT in Parliament, 2010. *World e-Parliament Report 2010*. Rome: United Nations and Inter-Parliamentary Union)
- Голбек, Дж., Граймс, Дж. М. и Роджерс, А., 2010. Использование Твиттера Конгрессом США. *Журнал американского общества информатики и технологии*, 61(8), сс. 1612–1621. (Golbeck, J., Grimes, J. M. & Rogers, A., 2010. Twitter Use by the US Congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61(8), pp. 1612–1621.)
- Gov2U, 2011. Организация *Government To You (Правительство для тебя)*. (Gov2U, 2011. *Government To You*.) Доступно по адресу: <http://gov2u.org/>.
- Грумбридж, Б., 2006. Парламент и будущее: Уроки, извлеченные из практики Финляндии. *The Political Quarterly*, 77(2), сс. 273–280. (Groombridge, B., 2006. Parliament and the Future: Learning from Finland. *The Political Quarterly*, 77(2), pp. 273–280.)
- Холл, В., 1999. Пересмотр представительства: члены парламента как гражданские предприниматели. Лондон: Институт исследования общественного мнения. (Hall, W., 1999. *Rethinking Representation: MP as Civic Entrepreneurs*. London: Institute for Public Policy Research.)
- Гамильтон, А. и Стэйпенхерст, Ф., 2011. *Состояние парламента в странах Африки, расположенных к югу от Сахары*, Женева: Межпарламентский Союз. (Hamilton, A. & Stapenhurst, F., 2011. *The State of Parliaments in Sub-Saharan Africa*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Общество «Хансард», Комиссия по парламентскому исследованию, 2001. *Вызовы Парламента: Ответственное и подотчетное правительство*, Лондон: Vacher Dod Publishing Ltd. (Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, 2001. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, London: Vacher Dod Publishing Ltd.)
- Общество «Хансард», 2010 а. *Уроки из зарубежья: Как парламента по всему миру взаимодействуют с общественностью*. (Hansard Society, 2010a. *Lessons From Abroad: How Parliaments Around The World Engage With Their Public*.) Доступно по адресу: <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf>.
- Общество «Хансард», 2010. *Аудит политического взаимодействия 7*. (Hansard Society, 2010. *Audit of Political Engagement 7*.) Доступно по адресу: http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament_and_government/archive/2010/03/02/audit-of-political-engagement-7.aspx.
- Хазам, И., Дженкая, О. Ф. и Дженкая, С., 2007. Парламентские вопросы в Турции. *Журнал законодательных исследований*, 13(4), сс. 539–557. (Hazama, Y., Genckaya, O. F. & Genckaya, S., 2007. Parliamentary Questions in Turkey. *The Journal of Legislative Studies*, 13(4), p. 539–557.)
- Хиббинг, Дж. Р. и Теис-Морс, Е., 2002. *Демократия скрытости: Верования американцев о том, как должно работать правительство*. Кембридж: Издательство Cambridge University Press. (Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E., 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.)
- IANS / Индия eNews, 2009. *Сдерживает ли закон, направленный на борьбу с нарушениями членов парламента?*. (IANS / India eNews, 2009. *Does Anti-Defection Law 'Stifle' MP?*.) Доступно по адресу: http://www.thaindian.com/newsportal/politics/does-anti-defection-law-stifle-MP_100286642.html.
- Илонски, Г., 2011. *Парламенты и граждане. Отчет по Восточной Центральной Европе*. Женева: Межпарламентский Союз. (Ilonszki, G., 2011. *Parliaments and Citizens. Report on East Central Europe*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.)

- Index. hr, 2010. *Saborski Zastupnici Rade Tri Puta Manje od Ostalih Gradjana*. Доступно по адресу: <http://www.index.hr/vijesti/clanak/saborski-zastupnici-rade-tri-puta-manje-od-ostalih-gradjana/528734.aspx>.
- Отчет по Индии, 2011. *Индийские политические деятели, которые вряд ли трудятся упорно*. (India Report, 2011. *Indian Politicians Who Hardly Work Hard*.) Доступно по адресу: <http://onlineindiareport.blogspot.com/2011/10/indian-politicians-who-hardly-work-hard.html>.
- Международный ИДПВ, 2008. *Непосредственная демократия: Руководство Международного ИДПВ*, Стокгольм: Международный ИДПВ. (International IDEA, 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA.)
- Межпарламентский Союз, 2006. *Парламент и демократия в двадцать первом столетии: справочник по передовым практикам*. Женева: Межпарламентский Союз. (Inter-Parliamentary Union, 2006. *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Межпарламентский Союз, 2011а. *База данных PARLINE по Национальным парламентам*. (Inter-Parliamentary Union, 2011a. *PARLINE Database on National Parliaments*.) Доступно по адресу: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>.
- Межпарламентский Союз, 2011б. *Международный День Демократии*. (Inter-Parliamentary Union, 2011b. *International Day of Democracy*.) Доступно по адресу: <http://www.ipu.org/dem-e/idd/overview.htm>.
- Джексон, Н. А. и Лиллекер, Д. Дж., 2009. Построение архитектуры участия? Политические партии и Web 2.0 в Великобритании. *Журнал информационной технологии и политики*, 6(3), сс. 232–250. (Jackson, N. A. & Lilleker, D. G., 2009. Building an Architecture of Participation? Political Parties and Web 2.0 in Britain. *Journal of Information Technology & Politics*, 6(3), pp. 232–250.)
- Джанда, К., 2009. *Законы против партийных нарушений, перебежек, или перехода из одной партии в другую в национальных парламентах; Законное регулирование политических партий — Рабочий документ 2*. (Janda, K., 2009. *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments; The Legal Regulation of Political Parties — Working Paper 2*.) Доступно по адресу: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>
- Джоунс, К. и Глинер, Дж., 2009. без указания места публикации: без указания названия (Jones, K. & Gleaner, J., 2009. s. l.: s. n.)
- Карповиц, С., 2005. *Вопросы контекста: Теория разговора с местной общественностью и совещательная реформа*. Вашингтон, Округ Колумбия, Документ представлен на ежегодном собрании Американской ассоциации политических наук. (Karpowitz, S., 2005. *Context Matters: A Theory of Local Public Talk and Deliberative Reform*. Washington, D. C., Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.)
- Киан, Дж., 2009. *Жизнь и смерть демократии*. Лондон: Издательство Simon и Schuster. (Keane, J., 2009. *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.)
- Хмелько, И. С., Уайз, С. Р. и Браун и, Т. Л., 2010. Комитеты и усиление законодательной базы: Растущее влияние комитетов в законодательном процессе Украины. *Журнал законодательных исследований*, 1(16), сс. 73–95. (Khmelko, I. S., Wise, C. R. & Brown, T. L., 2010. Committees and Legislative Strengthening: The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 1(16), pp. 73–95.)
- Кисангала, О., 2009. *Независимые*. (Kisangala, O., 2009. *The Independent*.) Доступно по адресу: <http://www.independent.co.ug/column/interview/961-scorecard-is-bitter-pill-for-MP-to-take--pulkol>.
- Латинобарометр, 2010. *Ежегодный отчет*. (Latinbarometro, 2010. *Annual Report*.) Доступно по адресу: <http://www.latinobarometro.org>.
- Латинобарометр, 2008. *Исследования Латинобарометра*. (Latinbarometro, 2008. *Latinobarometro Survey*.) Доступно по адресу: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.
- Законодательное Собрание по Территории федеральной столицы Австралии, 2001. *Дебаты*. (Legislative Assembly for the Australian Capital Territory, 2001. *Debates*.) Доступно по адресу: <http://www.hansard.act.gov.au/hansard/2001/pdfs/20010823.pdf>.
- Линдберг, С. И., 2010. Что ответственность и подотчетность заставляют делать членов парламента на территории Африки и каким образом они реагируют на это? Фактические данные из Ганы. *Журнал современных африканских исследований*, 48(1), сс. 117–142. (Lindberg, S. I., 2010. What Accountability Pressures do MP in Africa Face and How Do They Respond? Evidence from Ghana. *Journal of Modern African Studies*, 48(1), pp. 117–142.)
- Ловенберг, Г., 2010. *О законодательных органах: Загадка представительства*. г. Боулдер-Сити: Издательство Paradigm Publishers. (Loewenberg, G., 2010. *On Legislatures: The Puzzle of Representation*. Boulder: Paradigm Publishers.)

Маджива, М., 2010. Взгляд Мзалендо на Парламент. Больше не посторонние — новая конституция и доступ граждан к Парламенту. (Majiwa, M., 2010. *Mzalendo-Eye on Parliament. Strangers no more — the new constitution and citizen access to Parliament.*) Доступно по адресу: <http://www.mzalendo.com/tag/kenya-parliament/>.

Национальное собрание Малави, 2010. Парламент Малави, Стратегический План на 2010–2015 гг. (Malawi National Aseembly, 2010. *Parliament of Malawi Strategic Plan 2010–2015.*) Доступно по адресу: <http://www.parliament.gov.mw/pubs.php>.

Манда, Л. З. (2010) «Коммуникация и развитие: Возвращение парламента к народу». *Knol: Единица знания.* (Manda, L. Z. (2010) «*Communication and Development: Taking Parliament Back to the People.*» *Knol: A Unit of Knowledge.*) Доступно по адресу: <http://knol.google.com/k/communication-and-development-1-taking-parliament-back-to-the-people#>

Мандельбаум, А., 2011. Усиление парламентской ответственности и подотчетности, взаимодействие с гражданами и доступ к информации: Глобальный обзор организаций по контролю парламентов. Вашингтон, Округ Колумбия; Национальный демократический институт и Институт Всемирного Банка. (Mandelbaum, A., 2011. *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organisations.* Washington DC; National Democratic Institute and World Bank Institute.)

Мартин, Дж. Е., 2011. Парламент — Парламент и общественность. (Martin, J. E., 2011. *Parliament — Parliament and the Public.*) Доступно по адресу: <http://www.TeAra.govt.nz/en/parliament/5>.

Масемола, Н. П. К., 2007. Переход из одной партии в другую и его политические последствия в Южной Африке. EISA Непериодическая серия, Йоганнесбург: EISA. (Masemola, N. P. K., 2007. *Floor Crossing and its Political Consequences in South Africa.* EISA Occasional Paper, Johannesburg: EISA.)

Мэтьюз, Дж. и Пол, М., 2010. Калифорнийская неудача: Как реформа разрушила «Золотой штат» и как мы можем установить это. Беркли: Издательство University of California Press. (Mathews, J. & Paul, M., 2010. *California Crackup: How Reform Broke the Golden State and How We Can Fix It.* Berkeley: University of California Press.)

Мезей, М. Л., 2008. Представительная демократия: Законодатели и их избиратели. Лэнхем, столичный округ: Издательство Rowman & Littlefield. (Mezey, M. L., 2008. *Representative Democracy: Legislators and Their Constituents.* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.)

Моррис, Д., 2001. Непосредственная демократия и Интернет. Лойола, Лос-Анджелес, Правовое обозрение, Том 34, сс. 1033–1053. (Morris, D., 2001. Direct Democracy and the Internet. *Loyola of Los Angeles Law Review*, Volume 34, pp. 1033–1053.)

Мусони, Е., 2011. Проведение парламентом дня открытых дверей; *The New Times.* (Musoni, E., 2011. *Parliament to hold Open Day; The New Times.*) Доступно по адресу: <http://mail.newtimes.co.rw/index.php?issue=14767&article=45801>.

Накамура, Р., 2011. Реализация Фондов развития избирательного округа в странах с зарождающейся демократией. Для доклада на собрании Ассоциации политических наук Среднего Запада 31/3/11–3/4/11. (Nakamura, R., 2011. The Implementation of Constituency Development Funds in Emerging Democracies. *For delivery at the Midwest Political Science Association Meeting 31/3/11–3/4/11.*)

Накамура, Р., Клементс, К. и Хегарти, Д., 2011. Парламенты и представительство в Тихоокеанском Регионе, Женева: Межпарламентский союз. (Nakamura, R., Clements, Q. & Hegarty, D., 2011. *Parliaments and Representation in the Pacific Region,* Geneva: Inter-Parliamentary Union.)

Национальное собрание Республики Гамбии, 2009. Стратегическое развитие и инвестиционный план Национального собрания на 2009–2014 гг. (National Assembly of the Republic of Gambia, 2009. Strategic Development and Investment Plan of the National Assembly 2009–2014.)

Национальный демократический институт, 2010. В Анголе радиопрограмма соединяет 'Парламент и меня'. (National Democratic Institute, 2010. *In Angola, Radio Program Connects 'Parliament and Me'.*) Доступно по адресу: <http://www.ndi.org/node/16428>.

Новозеландский Парламент, 2011. Парламентская служба. (New Zealand Parliament, 2011. *Parliamentary Service.*) Доступно по адресу: <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/Agencies/PS/CorpDocs>.

Ньюпорт, Ф., 2009. Доверие американцев к Законодательной власти на рекордно низком уровне. (Newport, F., 2009. *Americans' Trust in Legislative Branch at Record Low.*) Доступно по адресу: <http://www.gallup.com/poll/122897/americans-trust-legislative-branch-record-low.aspx>.

Николеньи, С., 2011. Конституционные источники партийного единства: законы о запрете перехода в другую партию по всему миру; Документ подготовлен для Семинара о демократии, проводимого в Осло и Риме. (Nikolenyi, S., 2011. *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World; Paper prepared for Oslo-Rome Workshop on Democracy.*) Доступно по адресу: <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>

- Нортон, П., 2005. *Парламент в британской политике*. Бэйзингсток: Издательство «Полгрейв Макмиллан». (Norton, P., 2005. *Parliament in British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.)
- Нортон, П., 2012 (ожидается). *Парламент и граждане в Великобритании*. (Norton, P., 2012 (Forthcoming). *Parliament and Citizens in the United Kingdom*.)
- Нортон, П. и Вуд, Д. М., 1993. *Назад из Вестминстера: Британские Члены парламента и их избиратели*. Лексингтон: Издательство University Press of Kentucky. (Norton, P. & Wood, D. M., 1993. *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington: University Press of Kentucky.)
- Нуньез Варгас, Е., 2011. *Комплексный обзор региональных парламентских тенденций: Центральная Америка*, Женева: Межпарламентский Союз. (Núñez Vargas, E., 2011. *Synthetic Review of Regional Parliamentary Trends: Central America*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Окунгу, Дж., 2006. *Блеск и нищета кенийского Фонда развития избирательного округа*. (Okungu, J., 2006. *The Beauty and Shame of Kenya's Constituency Development Fund*.) Доступно по адресу: <http://www.afroarticles.com/article-dashboard/Article/The-Beauty-and-Shame-of-Kenya-s-Constituency-Development-Fund---ФРИО/6337>.
- Оттавей, М. и Хамзави, А., 2007. *Переход к плюрализму: Политические деятели в арабском мире*. Вашингтон, О. К.: Фонд Карнеги за Международный Мир. (Ottaway, M. & Hamzawy, A., 2007. *Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.)
- Оуэнс, Дж. Е., 2003. Часть 1: Единство. *Журнал законодательных исследований*, 9(4), сс. 12–40. (Owens, J. E., 2003. Part 1: Cohesion. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), pp. 12–40.)
- Парламент Соломоновых Островов, 2011. *Национальный парламент Соломоновых островов — Стратегический План на 2012–2016 гг.* (Parliament of Solomon Islands, 2011. *National Parliament of Solomon — Strategic Plan 2012–2016*.) Доступно по адресу: <http://www.parliament.gov.sb/files/Parliament%20Strategy/National%20Parliament%20Strategic%20Plan%202012-2016.pdf>.
- Парламент Южноафриканской Республики, 2004. *Стратегический План на 2009–2014 гг.* (Parliament of the Republic of South Africa, 2004. *Strategic Plan 2009–2014*.) Доступно по адресу: <http://www.parliament.gov.za/content/Strat%20Plan%20V1.1%20Final%2020%20June%202011.swf>.
- Парламент Уганды, 2007. *Парламентский стратегический план инвестиций и развития на 2007–2012 гг.* (Parliament of Uganda, 2007. *Parliamentary Strategic Investment and Development Plan 2007–2012*.) Доступно по адресу: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Parliamentary%20Strategic%20Plan,%20Uganda%202007-2012.pdf>
- Парламентский Центр, 2009. *Комитет по распределению государственных средств Парламента Ганы*, г. Аккра: Парламентский Центр. (Parliamentary Centre, 2009. *The Public Accounts Committee of the Parliament of Ghana*, Accra: Parliamentary Centre.)
- Исследовательский центр Pew Research Center, 2011. *Глобальный проект отношений Исследовательского центра*. (Pew Research Center, 2011. *Pew Global Attitudes Project*.) Доступно по адресу: <http://www.pewglobal.org/wp-content/themes/pew-global/indicators-database/database/?indicator=38&group=6>.
- Пауэр, Дж., 2009. *Руководство по парламентской этике и поведению: справочник для парламентариев*. Лондон: GOPAC-WFD (Всемирная организация парламентариев против коррупции — Вестминстерский фонд в поддержку демократии). (Power, G., 2009. *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians*. London: GOPAC-WFD.)
- Блог PRS, 2011. *Политика переходов на другую сторону*. (PRS blog, 2011. *Politics of Defection*.) Доступно по адресу: <http://www.prsindia.org/theprsblog/2011/03/01/politics-of-defection/>.
- Центр исследований Roy Morgan Research, 1998. *Политические деятели падают до низких уровней честности и этики — ниже только уровень автомобильных продавцов*. (Roy Morgan Research, 1998. *Politicians Fall To Low Levels Of Honesty and Ethics — Only Car Salesmen Rate Lower*.) Доступно по адресу: <http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/>.
- Сакрамоне-Лутц, Гроссман и Хэмфрис, 2010. *Отчет о Пилотном проекте угандийской Парламентской коммуникационной системы взаимодействия членов парламента с населением*. (Sacramone-Lutz, Grossman & Humphreys, 2010. *Report on the Pilot of the Ugandan Parliamentary Call System*.) Доступно по адресу: <http://guygrossman.com/wp-content/uploads/2011/02/Columbia-PCS-Pilot-Report-FINAL.pdf>.
- Саллас-Менса, С., 2010. *Прозрачность в государственном финансовом управлении в развивающихся странах*; Документ для обсуждения, представлен на конференции Международного Консорциума по государственному управлению финансами в Майами, май 2008 г. (Sallas-Mensah, S., 2010. *Transparency in Public Financial Management in Developing Countries*; Discussion Paper Presented at International Consortium on Governmental Financial Management Conference in Miami, May 2008.) Доступно по адресу: <http://www.scribd.com/doc/3167441/Day-1-1100-Theme-1b-Hon-SallasMensah-Presentation>

- Самара, 2010. *Добро пожаловать в Парламент: Работа без должностных инструкций*. без указания места публикации: без указания названия (Samara, 2010. *Welcome to Parliament: A Job with no Description*. s. l.: s. n.)
- Сави, А., 2011. *Состояние парламентов в арабских государствах*, Женева: Межпарламентский Союз. (Sawi, A., 2011. *State of Parliaments in the Arab States*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Шиклер, без обозначения даты, 2001, без указания места публикации: без указания названия (Schickler, n. d. 2001, s. l.: s. n.)
- Сиаринг, Д. Д., 1978. Измерение ценностей политических деятелей: Администрация и оценка методики ранжирования в британской Палате Общин. *Обзор американской политической науки*, Том 72, сс. 65–79. (Searing, D. D., 1978. *Measuring politicians' values: Administration and Assessment of a Ranking Technique in the British House of Commons*. *American Political Science Review*, Volume 72, pp. 65–79.)
- Специальный комитет по модернизации Палаты Общин, 2004. *Связь парламента с общественностью*. (Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2004. *Connecting Parliament with the Public*.) Доступно по адресу: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>.
- Специальный комитет по реформе Палаты Общин, 2009. *Переустройство Палаты*. HC 1117, Лондон: Издательство The Stationery Office Limited. (Select Committee on Reform of the House of Commons, 2009. *Rebuilding the House*. HC 1117, London: The Stationery Office Limited.)
- Services des Affaires Europeennes, Assemble Nationale, 2011. без указания места публикации: без указания названия
- Сиддик, Х., 2011. *Правило толпы: Исландия обсуждает свою следующую конституцию*; *The Guardian*. (Siddique, H., 2011. *Mob rule: Iceland crowdsources its next constitution*; *The Guardian*.) Доступно по адресу: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>.
- Зиберер, У., 2006. Партийное единство в парламентарных демократиях: Сравнительный анализ. *Журнал законодательных исследований*, 12(2), сс. 150–178. (Sieberer, U., 2006. *Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis*. *Journal of Legislative Studies*, 12(2), pp. 150–178.)
- Зигмундсдоттир, А., 2011. *Технически подкованная Исландия — онлайн для обсуждения новой конституции*. (Sigmundsdottir, A., 2011. *Tech-savvy Iceland online for new constitution*.) Доступно по адресу: http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm.
- Сиророс, П. и Холлер, К. Дж., 2000. Тайские общественные слушания: Дымовая завеса или церемония?. *Обзор Thammasat*, 5(1), сс. 147–164. (Siroros, P. & Haller, K. J., 2000. *Thai Public Hearings: Smokescreen or Ceremony?*. *Thammasat Review*, 5(1), pp. 147–164.)
- Смит, Д. А. и Гарретт, Е., 2005. Журнал Законов о выборах. *Исследование американской политики*, 4(4), сс. 295–328. (Smith, D. A. & Garrett, E., 2005. *Election Law Journal*. *American Politics Research*, 4(4), pp. 295–328.)
- Блог общественного капитала, 2011. *Уровень Доверия к Федеральному правительству/Одобрения Федерального правительства, небывало низок*. (Social Capital Blog, 2011. *Trust/Approval of Federal Government Hits All-time Low*.) Доступно по адресу: <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/>.
- Стэйпенхерст, Ф. и другие, 2011. *Африканская парламентская реформа*. Лондон: Издательство Routledge. (Stapenhurst, F. et al., 2011. *African Parliamentary Reform*. London: Routledge.)
- swissinfo. ch, 2004. *Швейцарские политические деятели обеспечивают хорошее соотношение цены и качества*. (swissinfo. ch, 2004. *Swiss politicians provide good value for money*.) Доступно по адресу: http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_politicians_provide_good_value_for_money.html?cid=4068866.
- Тэйлор-Робинсон, М. М., 2000. *Как роли депутатов влияют на поведение законодательной и избирательной служб в зарождающихся демократических государствах: случай из Конгресса Гондураса*. (Taylor-Robinson, M. M., 2000. *How Deputy Roles Affect Legislative and Constituency Service Behavior in Nascent Democracies: The Case of the Honduran Congress*.) Доступно по адресу: <http://www.uh.edu/democracy/taylor-robinsonp.pdf>.
- Твоми, А., 2011. *Пересмотр решения — выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности членов парламента*. (Twomey, A., 2011. *Second Thoughts — Recall Elections for Members of Parliament*.) Доступно по адресу: http://sydney.edu.au/law/cru/documents/2011/Recall_Report.pdf
- ЮСАИД, 2011. без указания места публикации: без указания названия
- Ван Дер Хулст, М., 2000. *Парламентский мандат: Глобальное сравнительное исследование*. Женева: Межпарламентский Союз. (Van Der Hulst, M., 2000. *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.)
- Вильямсон, А. и Фанг, А., 2005. *Планирование обсуждения с общественностью*, Отчет для Фонда Уильяма и Флоры Хьюлетт: Школа Джона Ф. Кеннеди Правительства, Университета Гарварда. (Williamson, A. & Fung, A., 2005. *Mapping*

public deliberation, A report for the William and Flora Hewlett Foundation: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.)

Организация «Мировое общественное мнение» и Межпарламентский союз, 2009. *Мировое общественное мнение о политической толерантности*, Вашингтон, Округ Колумбия: Организация «Мировое общественное мнение» (World Public Opinion.org & Inter-Parliamentary Union, 2009. *World Public Opinion on Political Tolerance*, Washington, DC: World Public Opinion.org.)

Организация «Мировое общественное мнение» 2008. *Мировая общественность заявляет, что правительства должны быть более отзывчивыми к воле народа*. (World Public Opinion.org, 2008. *World Publics Say Governments Should Be More Responsive to the Will of the People*.) Доступно по адресу: http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=btgov&pnt=482&nid=&id .

Исследование мировых ценностей, 2011. *Онлайн-анализ данных*. (World Values Survey, 2011. *Online Data Analysis*.) Доступно по адресу: <http://www.wvsevsvdb.com/wvs/WVSAalyzeStudy.jsp> .

Янг, Д. Дж., 2009. *Присутствует ли кумовство на африканских выборах? Исследование поведения избирателей во время голосования в Кении и Замбии; Афробарометр, Рабочий документ № 106*. (Young, D. J., 2009. *Is Clientelism at Work in African Elections? A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia; Afrobarometer Working Paper No. 106*.) Доступно по адресу: www.afrobarometer.org

Зубов, С. и Максмин, Дж., 2004. *Экономика поддержки: Почему корпорации подводят людей и следующий эпизод капитализма*. Нью-Йорк: Издательство Penguin Books. (Zuboff, S. & Maxmin, J., 2004. *The Support Economy: Why Corporations are Failing Individuals and the Next Episode of Capitalism*. New York: Penguin Books).

ПРИЛОЖЕНИЕ К ГЛОБАЛЬНОМУ ПАРЛАМЕНТСКОМУ ОТЧЕТУ

О ПРИЛОЖЕНИИ	89
ОСНОВНЫЕ ДАННЫЕ О ПАРЛАМЕНТАХ МИРА	90
Какие парламенты чаще встречаются: однопалатные или двухпалатные?	90
Сколько всего парламентариев в мире	92
Какой процент парламентариев — женщины	94
Сколько человек приходится на каждого парламентария?	96
Каков бюджет парламента	98
Какова численность персонала каждого парламента?	101
Как часто парламент собирается на пленарном заседании?	104
Сколько комитетов имеет парламент	106
Каков средний возраст парламентариев?	107
Какова профессиональная подготовка парламентариев?	109
ОПРОС ПАРЛАМЕНТАРИЕВ НА ТЕМУ «ОТНОШЕНИЯ ГРАЖДАН И ПАРЛАМЕНТОВ»	110
Об опросе	110
Насколько эффективен парламент в информировании общественности о своей деятельности?	110
Как парламентарии понимают свою функцию? Как, по их мнению, ее понимает народ?	111
Какова самая важная функция парламентариев?	112
Что препятствует эффективности?	113
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГРУППИРОВАНИЯ	114

О ПРИЛОЖЕНИИ

Данное Приложение содержит данные, графики и таблицы, которые иллюстрируют некоторые из фундаментальных характеристик парламентов и парламентариев. Оно предназначено для предоставления сведений относительно общих черт и различий парламентов в мире.

Большинство данных было собрано непосредственно из парламентов. Поэтому число парламентов, охваченных в каждом разделе, варьируется. Размер выборки и источник данных обозначены на каждой диаграмме. Если не указано иное, данные считаются правильными по состоянию на 30 сентября 2011г.

129 парламентов предоставили данные по своим основным характеристикам, что эквивалентно 68 процентам от всех парламентов в мире. Список парламентов, которые предоставили данные и региональные группирования расположены в конце данного Приложения. Доля ответивших при обследовании по каждому региону составляла более чем 50 процентов, за исключением арабских государств (39 процентов). Данные охватывают 166 парламентских палат (62 процента от общего количества — 267 парламентских палат в мире). Некоторые двухпалатные парламенты предоставили данные по обеим палатам, тогда как другие только по одной палате.

Примечание по двухпалатным парламентам: На картах и диаграммах в Разделах 1–6 данные суммируются для нижних и верхних палат в целях получения единого числа по парламенту. Там, где данные отсутствовали для одной из палат, парламент был исключен из анализа. Карты и диаграммы в Разделах 7–8 охватывают только однопалатные парламенты и нижние палаты.

663 парламентария участвовали в опросе их мнений относительно отношений между гражданами и парламентами в качестве части исследования для отчета. Резюме ключевых выводов, полученных из опроса, включено в Разделы 10–15 данного Приложения.

Данное Приложение представляет только подборку данных, собранных для отчета. Полный массив данных может быть просмотрен и скачан онлайн на сайтах: www.ipu.org/gpr, www.undp.org/governance и www.agora-parl.org/globalparliamentaryreport. Более подробные данные можно найти в базе данных по национальным парламентам МПС PARLINE1.

С целью внесения комментариев, исправлений и предложений, пожалуйста, свяжитесь с:

МПС: postbox@mail.ipu.org, +41 22 919 41 50

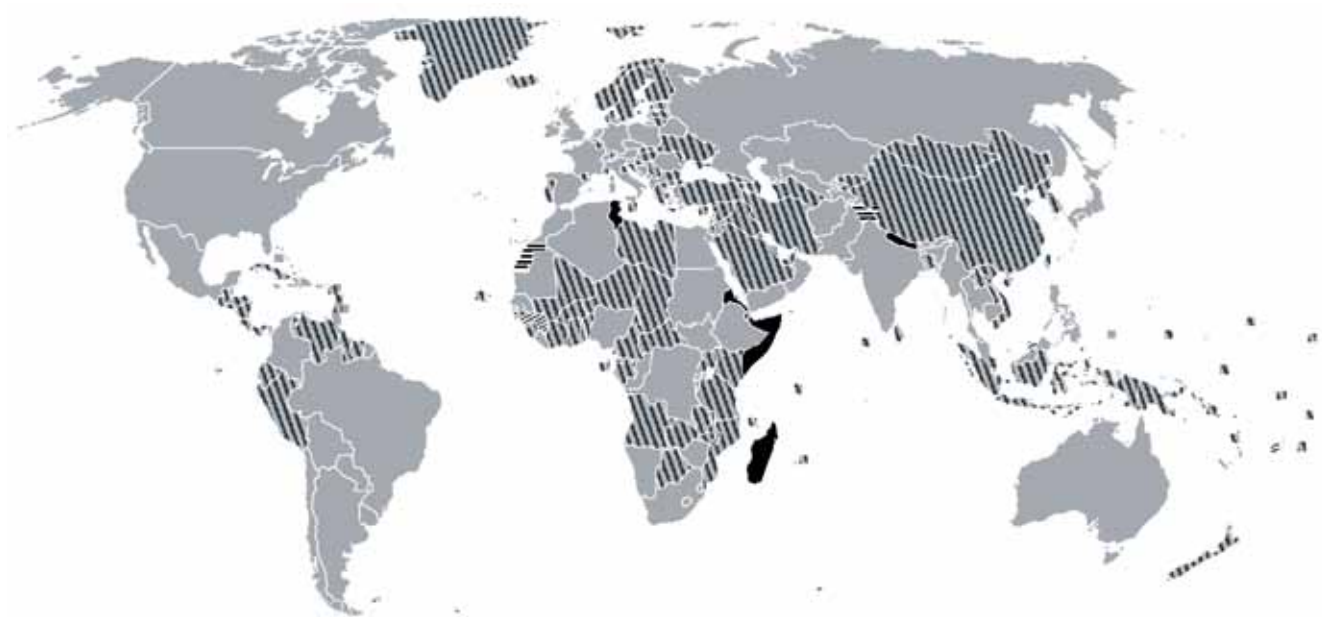
ПРООН: cedric.jurgensen@undp.org, +1 646 781 4346.

ОСНОВНЫЕ ДАННЫЕ О ПАРЛАМЕНТАХ МИРА

Какие парламенты встречаются чаще: однопалатные или двухпалатные?

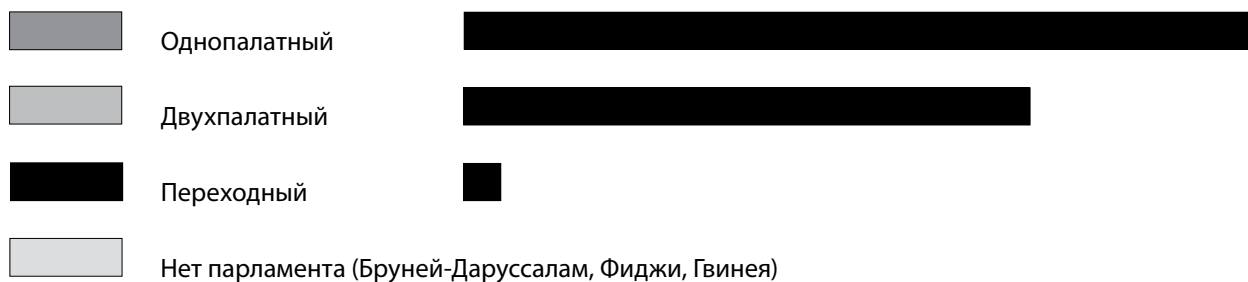
110	однопалатные парламенты в мире
75	двухпалатные парламенты
5	парламенты в переходной стадии (Эритрея, Мадагаскар, Непал, Сомали, Тунис)
3	страны без парламента (Бруней-Даруссалам, Фиджи, Гвинея)

Тип парламента



Парламент

Количество стран



Источник: Межпарламентский союз, 30 сентября 2011 г.

На данной карте показаны, какие парламенты являются однопалатными, а какие двухпалатными
Величина выборки: 190 парламентов (100%) Источник данных: PARLINE, совокупные данные от ООН^{2,3}

Численность населения имеет значение. Страны с меньшим числом населения чаще имеют однопалатные парламенты.

75 процентов парламентов в странах с населением меньше, чем 1 млн. жителей являются однопалатными, в то время 76 процентов парламентов стран, где население свыше 50 млн., являются двухпалатными. В странах с

численностью населения между 10 млн. и 50 млн. парламенты ровно распределены между однопалатными и двухпалатными.

Однопалатные парламенты имеют тенденцию быть меньше чем двухпалатные парламенты. 69.2 процентов парламентов, в которых меньше чем 245 членов, являются однопалатными.

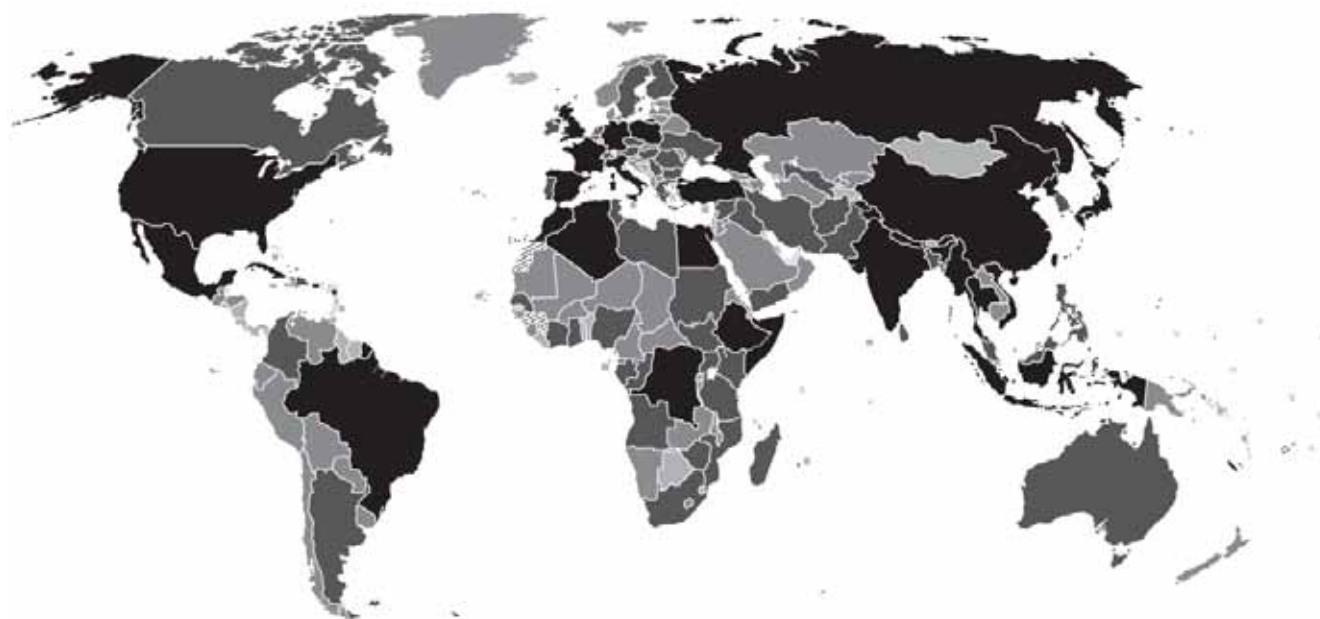
Тип парламента в соответствии с численностью населения

Население	Однопалатный	%	Двухпалатный	%	Переходный	%	Всего
Менее 1 млн	30	75	10	0	25	0	40
1–5 млн	26	66,67	13	0	33,33	0	39
5–10 млн	20	64,52	9	2	29,03	6,45	31
10–50 млн	28	50,91	24	3	43,64	5,45	55
Свыше 50 млн	6	24	19	0	76	0	25
Итого	110		75	5			190

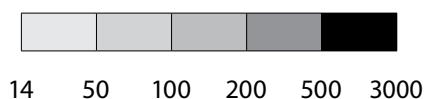
Сколько всего парламентариев в мире?

46.552	Установленное законом число парламентариев в мире
3.000	Члены самого большого в мире парламента, Китайского Национального Народного Конгресса
14	Члены наименьшего парламента в мире, Конгресс Федеративных Штатов Микронезии

Число парламентариев на страну



Число парламентариев
на 30 сентября 2011 г.



Нет парламента (Бруней-Даруссалам, Фиджи, Гвинея)

10 крупнейших



Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

На данной карте показан размер парламентов в мире.

Размер выборки: 190 парламентов (100 %)

Источник данных: PARLINE

Примечания:

В странах с двухпалатными парламентами число парламентариев в обеих палатах суммировано для сведения в единое число.

Данные числа представляют установленное законом число парламентариев, которое предписано конституцией или другими основными законами.

Текущее количество парламентариев может быть ниже, чем установленное законом число. Например, 24 места, закрепленные за турецким сообществом на Кипре, остаются свободными с 1974 г. по политическим причинам.

Глобальное среднее число парламентариев на страну — 245. В парламентах в 130 странах (68.42 %) участников меньше, чем глобальное среднее число. В 22 парламентах (11.58 %) участников меньше, чем 50 человек.

Количество парламентав согласно установленному законом числу участников

Установленное число	Количество парламентав	Процент
Ниже 50	22	11,58
50–99	37	19,47
100–199	54	28,42
200–499	50	26,32
Свыше 500	27	14,21

Восемь из 10 самых больших парламентав являются двухпалатными. Исключения составляют Китай и КНДР.

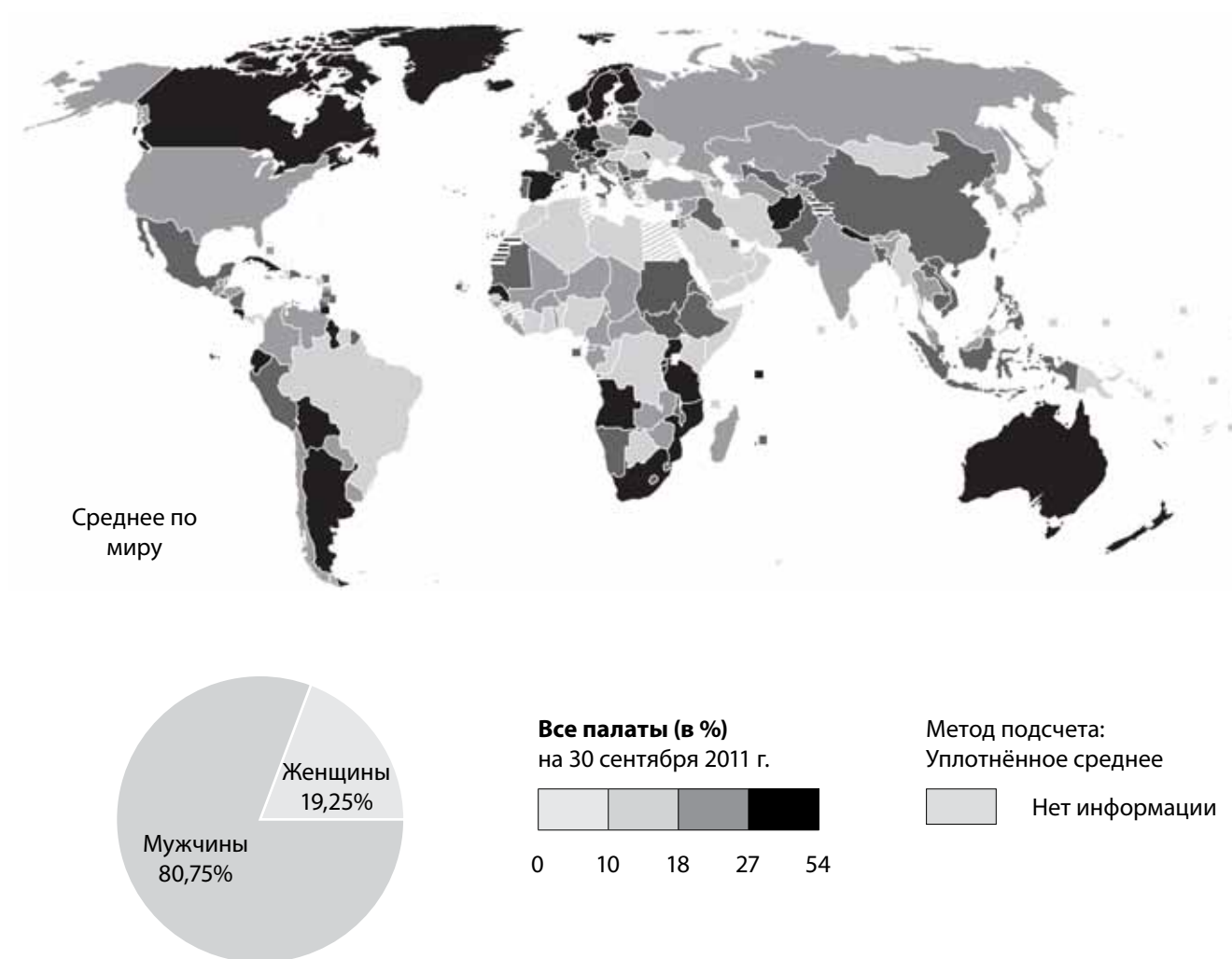
Количество парламентав по регионам

Регион	Среднее	Общее установленное число
Африка	206	9,462
Америка	169	5,902
Араб. Гос-ва	270	4,867
Азия-Тихоокеанский регион	325	12,338
Европа	264	13,983
Весь мир	245	46,552

Какой процент парламентариев - женщины?

8,716	Женщины-парламентарии в мире
19,25%	Процент женщин-парламентариев в мире
17,05%	Процент палат, включающих свыше 30 процентов женщин

Процент женщин-парламентариев



Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

На данной карте показан процент женщин-парламентариев в каждой стране.

Размер выборки: 190 парламентов (100 %)

Источник данных: PARLINE

Примечания:

В странах с двухпалатными парламентами число женщин-парламентариев в обеих палатах суммировано, для сведения в единое число.

Данные на 30 сентября 2011 г. Ежемесячные обновления по количеству женщин в парламентах публикуются МПС на сайте: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

В палате Депутатов Руанды — самый высокий процент женщин (56,25 %) в мире. Далее следует Генеральный совет Андорры (53,57%).

45 (17,05%) из 264 палат парламентов в мире состоят из более, чем 30 процентов женщин-членов. 20,45% палат состоят из менее, чем 10 процентов женщин.

Процент женщин в однопалатных парламентах (19,57%) и нижних палатах (19,30%) выше, чем в верхней палате двухпалатных парламентов (17,83%).

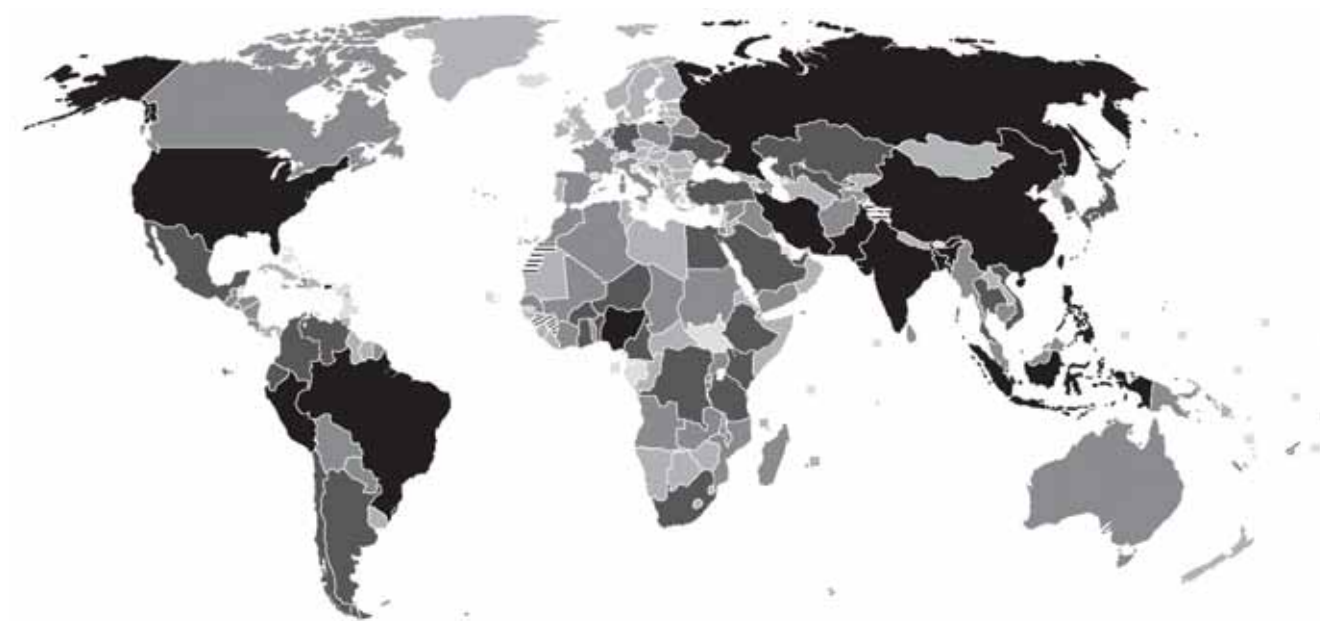
Процент женщин-парламентариев согласно типу палаты

Процент женщин	Однопалатные	Нижние	Верхние	Все палаты
0%	4,46%	3,95%	0%	3,03%
0–10%	27,68%	11,84%	18,42%	20,45%
10–20%	33,93%	40,79%	36,84%	36,74%
20–30%	17,86%	31,58%	21,05%	22,73%
Свыше 30%	16,07%	11,84%	23,68%	17,05%
Всего	19,57%	19,30%	17,83%	19,25%

Сколько человек приходится на каждого парламентария?

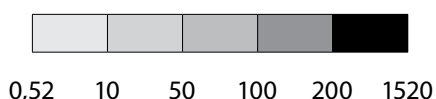
146,000	Глобальное среднее число жителей на парламентария
1,500,000	Среднее число жителей на парламентария в Индии
517	Среднее число жителей на парламентария в Сан-Марино


Количество жителей на парламентария



Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Количество жителей на парламентария (в тыс.) на 30 сентября 2011 г.



 Нет парламента (Бруней-Даруссалам, Фиджи, Гвинея)

10 крупнейших (в тыс.)



Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

На данной карте показано количество жителей на одного парламентария.

Размер выборки: 190 парламентов (100 %)

Источник данных: PARLINE, совокупные данные о населении от ООН.

Примечания:

В странах с двухпалатными парламентами число парламентариев в обеих палатах суммировано для сведения в единое число.

Глобальное среднее составляет около 146,000 жителей на каждого парламентария. Данное число охватывает огромный разброс ситуаций.

Индия является, несомненно, самым крайним случаем, где один государственный парламентарий на 1,5 млн жителей.

С обратной стороны шкалы, на каждого из 60 членов парламента в Сан-Марино — стране с населением 31,000 человек — приходится 517 жителей. Это намного меньше, чем в Микронезии, где на каждого парламентария приходится 7,929 жителей.

Количество парламентов согласно установленному законом числу участников

Регион	Всего ЧП	Жителей на ЧП (в тыс.)
Африка	9,462	83.43
Америка	5,902	156.73
Арабские Государства	4,867	67.28
Азиатско-Тихоокеанский Регион	12,338	313.25
Европа	13,983	63.25
Мир	46,552	145.88

Каков бюджет парламента?

USD 5,120,000,000	Наибольший парламентский бюджет, Конгресс Соединенных Штатов
0.49%	Глобальный средний процент от государственного бюджета, выделенного парламенту
Среднее число жителей на парламентария в Сан-Марино	
PPP\$ 5.77	Средняя стоимость парламента на жителя в мире (доллары PPP)

Парламентский бюджет

Примечание: горизонтальные шкалы — такие же, как и те, что использовались в графиках на предыдущей странице.

Сумма (PPP — в млн долларов) **На душу населения (PPP – в долларах)** **Процент государственного бюджета (в %)**

Страны с населением около 5 миллионов жителей

106	Норвегия	22,1	0,10
63	Коста-Рика	13,7	0,53
39	ОАЭ	8,6	0,31
38	Хорватия	8,6	0,12
33	Сингапур	7,1	0,05

Страны с населением около 10 миллионов жителей

246	Доминиканская Республика	24,3	1,30
124	Венгрия	12,5	0,10
115	Чешская Республика	11,1	0,14
30	Руанда	3,1	0,82
29	Беларусь	3,0	0,08

Страны с населением около 50 миллионов жителей

625	Республика Корея	12,9	0,25
310	Колумбия	6,8	0,29
258	Украина	5,6	0,27
204	Испания	4,6	0,07
155	Объединённая Респ. Танзания	3,5	0,60

Страны с населением свыше 90 миллионов жителей

1345	Япония	10,6	0,15
1117	Мексика	10,2	0,25
311	Филиппины	3,4	0,75
79	Пакистан	0,4	0,08
43	Бангладеш	0,3	0,09

Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

На данных графиках сравнивается парламентский бюджет в отобранных группах стран.

Все графики и таблицы основаны на данных, полученных от парламентов.

Размер выборки: 110 парламентов (58%)

Источники данных: Парламенты, Всемирный Банк.

Примечания:

В странах с двухпалатными парламентами бюджет обеих палат суммирован для сведения в единое число. Там, где данные были получены только по одной палате двухпалатного парламента, такой парламента не был включен в данный анализ.

Все количественные показатели представлены в долларах «Паритета покупательной способности» (PPP) ⁴ в целях проведения международного сравнения. Цифры были представлены парламентами в местной валюте и переведены в доллары PPP с использованием таблиц пересчета Всемирного Банка.

Цифровые показатели касаются парламентского бюджета в 2010 г. ⁵ Количественные показатели включают зарплаты парламентариев и персонала парламента.

Общий бюджет парламента имеет тенденцию быть выше в наиболее густонаселенных странах, тогда как сумма, потраченная на парламент на душу, имеет тенденцию быть выше в меньших странах.

Бюджет Конгресса Соединенных Штатов больше более, чем в два раза, бюджета страны, имеющей второй по величине бюджет.

17 стран выделяют более 1 процента государственного бюджета парламенту. Этот показатель меньше чем 0,5% в 67 (63,81 процента) парламентах, которые предоставили данные, и меньше 0,1% в 9 странах.

Африка является регионом, который выделяет самый большой процент от государственного бюджета парламенту — 0,77%.

Средняя стоимость двухпалатных парламентав (0,44% государственного бюджета) немного ниже чем средняя стоимость однопалатных парламентав (0,52%).

Расходы на парламента в среднем составляют PPP\$ 5,77 на жителя. Самые низкие показатели на душу населения в Индии (PPP\$ 0,25). Показатель по Андорре (PPP\$ 219,12) включает фонды для нового парламентского здания, но остался бы все равно самым высоким, даже если эти инвестиции были бы исключены.

Шесть стран тратят меньше чем PPP\$ 1 на душу на парламент, в то время как четыре страны тратят больше чем PPP\$ 50 на душу.

Парламентский бюджет в соответствии с численностью населения

Население	Средний бюджет в долларах PPP	Бюджет на душу	% государственного бюджета
ниже 1 млн	11,243,339	31,69	0,650
1–5 млн	43,833,819	14,35	0,418
5–10 млн	75,814,937	9,98	0,452
10–50 млн	174,536,804	7,05	0,568
свыше 50 млн	1,019,255,241	4,89	0,233

Бюджет на душу: 5 самых низких и 5 самых высоких

Страна	Бюджет на душу (в долларах PPP)
Индия	0,25
Бангладеш	0,26
Эфиопия	0,28
Пакистан	0,44
Лаосская Народно-Демократическая Республика	0,97
Исландия	49,47
Мальдивы	52,82
Люксембург	64,28
Лихтенштейн	83,80
Андорра	219,12

Бюджет в долл. PPP: 5 самых крупных и 5 самых малых

Страна	Бюджет в долларах PPP
Соединенные Штаты Америки	5,120,000,000
Нигерия	2,043,739,537
Япония	1,345,138,700
Мексика	1,116,543,848
Франция	998,863,436
Микронезия (Федеративные Штаты)	4,234,737
Сейшельские Острова	3,035,667
Лихтенштейн	3,016,975
Тонга	2,596,322
Сент-Винцент и Гренадины	1,816,299

Процент государственного бюджета

% гос-бюджета	Количество стран	% стран
< 0,25%	33	31,43%
0,25–0,5%	34	32,38%
0,5–1,0%	21	20,00%
> 1,0%	17	16,19%

Бюджет по регионам

Регион	% госбюджета	Бюджет на душу (в долларах PPP)
Африка	0,77	3,71
Америка	0,57	13,89
Азиатско-Тихоокеанский Регион	0,53	1,91
Араб. страны	0,38	4,45
Европа	0,28	10,93

PPP\$ 478,710,629	Средний парламентский бюджет в PPP\$ для стран ОЭСР
PPP\$ 44,091,077	Средний бюджет в PPP\$ для наименее развитых стран (НРС)
0,22% против 0,89%	Процент от государственного бюджета, ассигнованного парламенту в странах ОЭСР и НРС, соответственно

Парламентский бюджет — ОЭСР / НРС

Примечание: Горизонтальные шкалы такие же, как и те, что используются в графиках на следующей странице..

Сумма (PPP – в млн долл.)	На душу (PPP – в долл.)	Процент государственного бюджета (в %)
Страны ОЭСР		
5120 США	16,3	0,20
999 Франция	16,0	0,23
12,9 Республика Корея	625	0,25
518 Турция	6,9	0,16
204 Испания	4,6	0,07
124 Венгрия	12,5	0,10

Наименее развитые страны (НРС)		
91 Камбоджа	6,2	1,44
49 Малави	3,2	1,00
43 Бангладеш	0,3	0,09
43 Бенин	4,8	0,90
30 Руанда	3,1	0,82
18 Восточный Тимор	16,2	0,09

Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, 2011 г.

На данных графиках сравнивается парламентский бюджет в отобранных странах ОЭСР и наименее развитых странах (НРС). Все диаграммы и таблицы основаны на данных, полученных от парламентов.

Средняя стоимость парламента на жителя в странах ОЭСР — PPP\$ 13,06, по сравнению с PPP\$ 2,07 в НРС. Показатель варьируется в пределах каждой группы. Среди стран ОЭСР Мексика тратит наибольшую сумму средств: PPP\$ 64,28, это более, чем в 14 раз больше, чем Испания (PPP\$ 4,55). Среди НРС Сан-Томе и Принсипи возглавляет список — PPP\$ 27,65, что в 106 раз больше, чем в Бангладеш (PPP\$ 0,26).

Какова численность персонала каждого парламента?

862	Глобальная средняя численность персонала парламента на страну
3,76	Средняя численность персонала парламента на парламентария
15,097	Численность персонала в Конгрессе США

Парламентский персонал

Примечание: Горизонтальные шкалы такие же, как и те, что используются в графиках на предыдущей странице.

Численность штата парламента по странам

Численность штата парламента на парламентария

Страны ОЭСР / Наименее развитые страны

Численность штата парламента по странам	Численность штата парламента на парламентария
15 907 США	29,7 США
2 696 Турция	4,9
2 381 Франция	2,6
1 454 Республика Корея	4,9
844 Испания	1,4
603 Венгрия	1,6

Наименее развитые страны (НРС)

1692 Камбоджа	9,2
766 Бангладеш	2,2
300 Бенин	3,6
151 Малави	0,8
115 Руанда	1,1
91 Восточный Тимор	1,4

Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

На данных графиках сравнивается численность парламентского персонала в странах с одинаковой численностью населения. Размер выборки: 112 парламентов (59%)

Источник данных: Парламенты

Примечания:

В странах с двухпалатными парламентами численность персонала обеих палат суммирована для сведения в единое число. Показатели относятся к численности персонала, занимающего должность на постоянной полной ставке в настоящее время в администрации парламента. Они не включают личный состав парламентариев.

Цифры исключают штат библиотеки в странах, где библиотека является также национальной библиотекой, обслуживающей общественность (Япония, Республика Корея и Соединенные Штаты), а также штат, нанятый парламентским омбудсменом в Финляндии.

Больше, чем 60 процентов парламентов нанимают меньше, чем 500 сотрудников. 10 парламентов с самым большим бюджетом⁶ нанимают в среднем 4 268 постоянных сотрудников. 10 парламентов с наименьшим бюджетом⁷ имеют в среднем 70 сотрудников.

Численность штата в соответствии с численностью населения

Население	Численность штата	Штат на парламентария
Ниже 1 млн	50	1,05
1–5 млн	378	3,48
5–10 млн	399	2,25
10–50 млн	802	2,64
Свыше 50 млн	3,995	5,92
Все категории	862	3,76

Численность штата по регионам

	Численность штата	Штат на парламентария
Африка	242	1,60
Америка	2,120	9,55
Арабские гос-ва	517	2,59
Азиатско-Тихоокеанский Регион	1,136	4,70
Европа	665	3,26

Количество парламентов в соответствии с размером парламентского штата

	Численность штата	Штат на парламентария
Ниже 50	13	11,61%
51–100	13	11,61%
101–200	12	10,71%
201–500	30	26,79%
501–1000	22	19,64%
1001–2000	9	8,04%
Свыше 2000	13	11,61%
Всего	112	

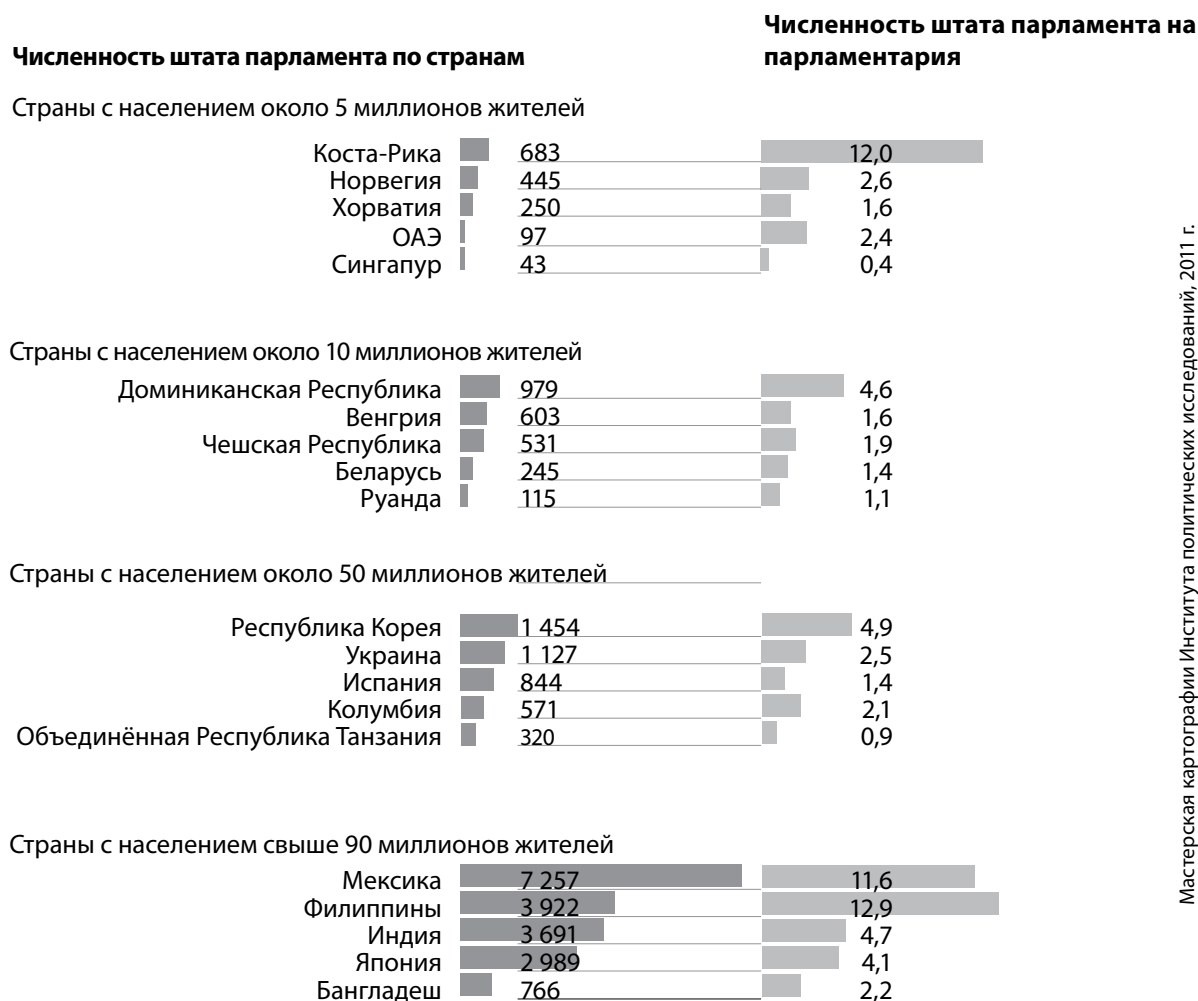
Численность штата: 5 самых малочисленных и 5 самых многочисленных

Страна	Итого персонал	Штат на парламентария
Тувалу	5	0,33
Лихтенштейн	7	0,28
Сент-Винсент и Гренадины	8	0,38
Андорра	15	0,54
Науру	18	1,00
Индия	3,691	4,67
Индонезия	3,734	6,67
Филиппины	3,922	12,90
Мексика	7,257	11,56
Соединенные Штаты Америки	15,907	29,73
Среднее по миру	862	3,76

На региональном уровне, в Америке, самое высокое среднее число парламентского штата. Это среднее число искажено показателями Конгресса США, штат которого в два раза больше, чем штат следующего наибольшего парламента. Тогда как, Куба отмечена самым низким показателем штатных сотрудников на парламентария (0,20).

Парламентский персонал

Примечание: горизонтальные шкалы — такие же, как и те, что использовались в графиках на предыдущей странице.



Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

На данных графиках сравнивается парламентский бюджет в отобранных странах ОЭСР и наименее развитых странах (НРС). Все диаграммы и таблицы основаны на данных, полученных от парламентов.

Неудивительно, что в парламентах ОЭСР больше человеческих ресурсов, чем в парламентах НРС, и в пересчёте на численность штата и в пересчёте на соотношение штата на парламентария. У членов ОЭСР в два раза больше сотрудников, чем глобальное среднее число (на основании имеющихся данных).

Среднее число парламентского штата в НРС составляет приблизительно 34 процента от глобального среднего числа по миру.

Среднее число штата по экономическим группам

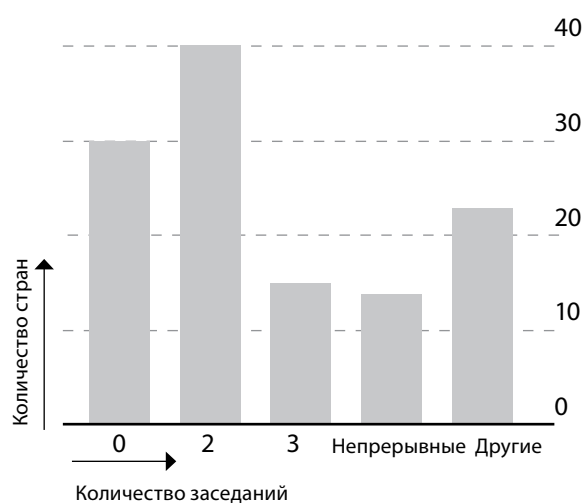
	Всего персонал	Персонал на парламентария
ОЭСР	1,734	4,78
НРС	291	1,63
Среднее по миру	862	3,76

Как часто парламент собирается на пленарном заседании?

32,79	процент однопалатных парламентов и нижних палат, проводящих по два заседания в год
75,52	среднее количество дней пленарных заседаний однопалатных парламентов и нижних палат в 2010 г.
58,20	среднее количество дней пленарных заседаний верхних палат в 2010 г.

Парламентские заседания

Количество стран в зависимости от числа парламентских заседаний за год в нижних палатах и в однопалатных парламентах



Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

Пленарные заседания парламента

Количество стран в зависимости от количества парламентских заседаний за год в нижних палатах и в однопалатных парламентах

Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.



Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

В данных таблицах показано количество дней парламентских заседаний и пленарных заседаний однопалатных парламентов и нижних палат парламентов. В целях сравнения таблицы не содержат данных по верхним палатам двухпалатных парламентов.

Размер выборки: 163 парламентские палаты (61%)

Источник: Парламенты

Примечания:

Эти данные не включают дни, в которые парламент не находится на пленарном заседании, но содержит дни встреч комитетов.

Две сессии в год — это самый насыщенный режим заседаний для всех типов парламентов.

Приблизительно одна из пяти палат заседает «непрерывно», и это означает, что в парламентском делопроизводстве нет формальных перерывов. Однопалатные парламенты и нижние палаты собираются на пленарные заседания более часто (75,52 дней в 2010 г.), чем верхние палаты (58,20 дней). Эти цифры сопоставимы со средними данными за период с 2000 по 2010 год.

Количество дней заседаний колеблется от восьми дней в Камбодже (Сенат) до 217 дней в Бразилии (Сенат).

Парламентские заседания по палатам

Тип заседания	Однопалатные парламенты и нижние палаты	Верхние палаты
одно	24, 59%	29, 27%
два	32, 79%	31, 71%
три	12, 30%	9, 76%
непрерывное	11, 48%	12, 20%
другое	18, 85%	17, 07%

Под типом «другое» подразумеваются заседания, проводимые по фиксированным датам (еженедельно или ежемесячно), а также заседания, количество которых составляет четыре или пять за год. В некоторых парламентах заседания проходят на протяжении всего законодательного процесса.

Численность штата по регионам

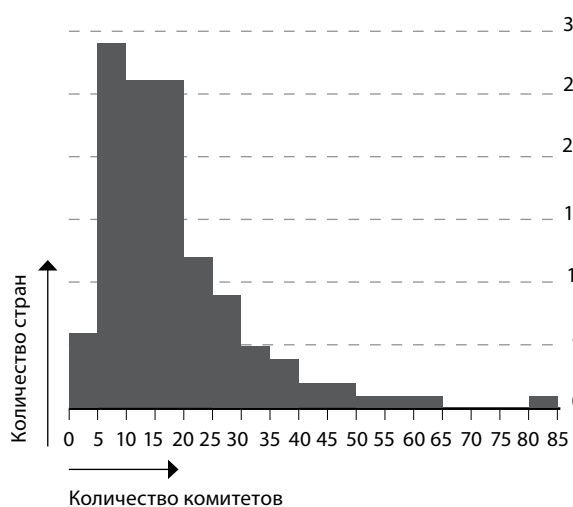
Рабочие дни	Однопалатные парламенты и нижние палаты	Верхние палаты
менее 20	7,38%	24,39%
21–40	22,95%	21,95%
41–60	13,93%	19,51%
61–80	14,75%	9,76%
81–100	14,75%	7,32%
101–150	20,49%	12,20%
более 151	5,74%	4,88%

Сколько комитетов имеет парламент?

17,17	среднее количество комитетов в каждой палате
70,24%	процент палат, имеющих менее 20 комитетов
84	количество комитетов в Палате Представителей Нигерии

Постоянные парламентские комитеты

Количество стран в зависимости от числа комитетов в нижних палатах и в однопалатных парламентах



Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Данная схема показывает количество постоянных комитетов в однопалатных парламентах и нижних палатах парламентах.

В целях сравнения схема не содержит данных по верхним палатам двухпалатных парламентах, а также исключает объединенные комитеты двухпалатных парламентах.

Размер выборки: 168 парламентских палаты (63%)

Источник: Парламенты

Примечания:

Эти данные относятся к постоянным комитетам, которые создаются на все время существования законодательного органа.

Подавляющее большинство палат имеет от пяти до двадцати комитетов. Среди верхних палат двухпалатных парламентах есть тенденция к наличию меньшего количества комитетов, чем в однопалатных парламентах и нижних палатах.

41, 86% верхних палат имеют менее 10 комитетов, по сравнению с 28,00% однопалатных парламентах и нижних палат.

Две противоположности: Сент-Винсент и Гренадины имеют два парламентских комитета, а нигерийская Палата Представителей – 84 комитета.

Сенаты Мексики, Нигерии и Пакистана имеют 59, 57 и 42 комитета соответственно.

Источник: Межпарламентский Союз, 30 сентября 2011 г.

Количество комитетов в зависимости от палаты парламента

	Нижние палаты и однопалатные парламентах		Верхние палаты		Все палаты	
	Количество	%	Количество	%	Количество	%
менее 10	35	28,00%	18	41,86%	53	31,55%
10–19	52	41,60%	13	30,23%	65	38,69%
20–29	21	16,80%	8	18,60%	29	17,26%
30–39	9	7,20%	1	2,33%	10	5,95%
более 40	8	6,40%	3	6,98%	11	6,55%
итого	125	100,00%	43	100,00%	168	100,00%
Среднее количество	17,52		16,52		17,17	

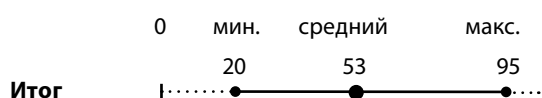
Среднее количество комитетов по регионам

Арабские страны	Африка	Европа	Америка	Азиатско-тихоокеанский регион
0%	4,46%	3,95%	0%	3,03%

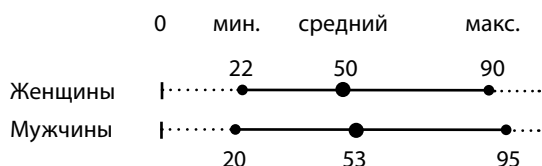
Каков средний возраст парламентариев?

53	Средний возраст парламентариев по миру
50	Средний возраст парламентариев-женщин
49	Средний возраст парламентариев в Тропической Африке

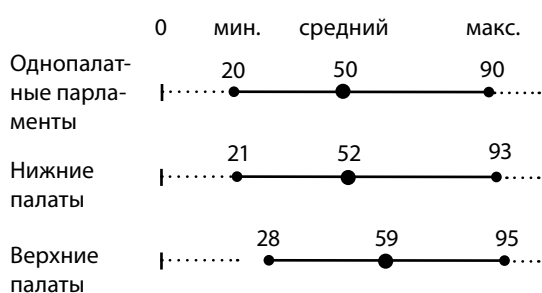
Возраст парламентариев



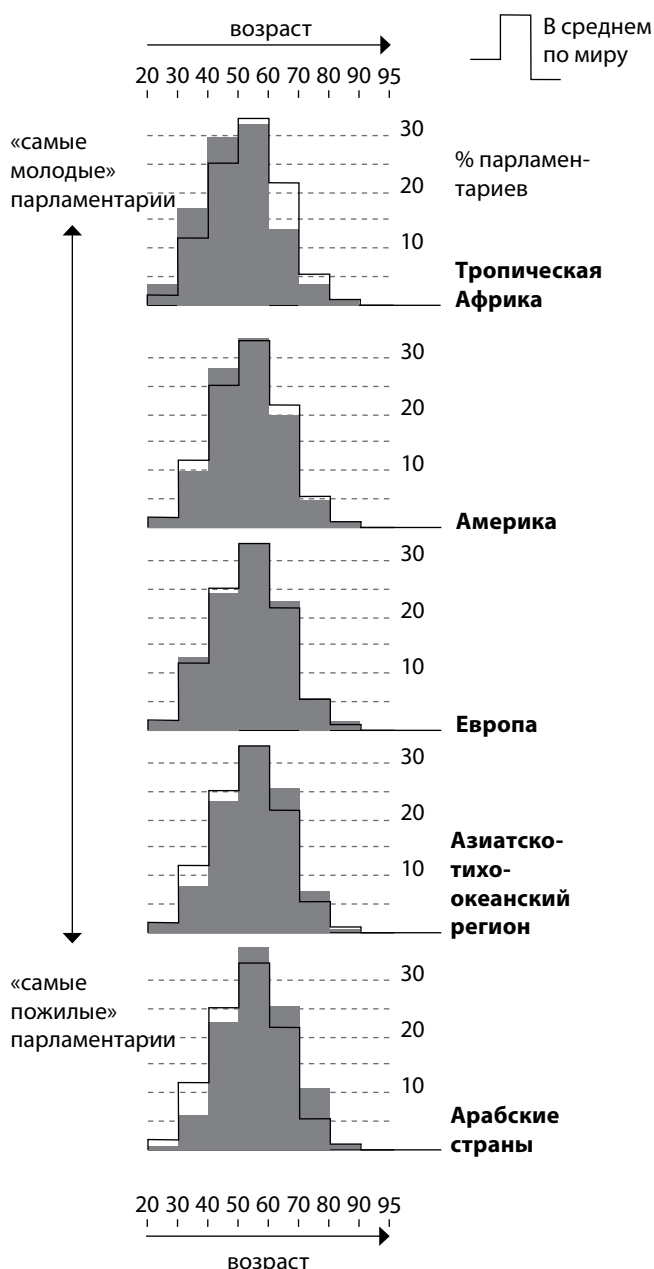
В зависимости от пола



В зависимости от типа парламента



Возраст парламентариев по регионам



Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, 2011 г.

Данные схемы показывают самый молодой, пожилой и средний возраст парламентариев мира.

Размер выборки: 19,782 парламентариев (42,5%)

Источник данных: Парламенты

Средний возраст парламентариев по миру составляет 53 года. Более 80 процентов парламентариев находятся в возрасте от 40 до 60 лет. Тогда как медиана возраста населения всего мира за 2009 г. составляла 28,4 лет.

Парламентарии женского пола в среднем на три года моложе парламентариев мужского пола.

Члены верхних палат в среднем более чем на семь лет старше своих коллег по нижним палатам и однопалатным парламентам.

В Тропической Африке проживают самые молодые парламентарии. В арабских странах, по данным за 2011 год, - самые пожилые парламентарии.

Средний возраст парламентариев по регионам

Африка	Америка	Европа	Азиатско-тихоокеанский регион	Арабские страны
49,22	52,31	52,94	54,51	55,37

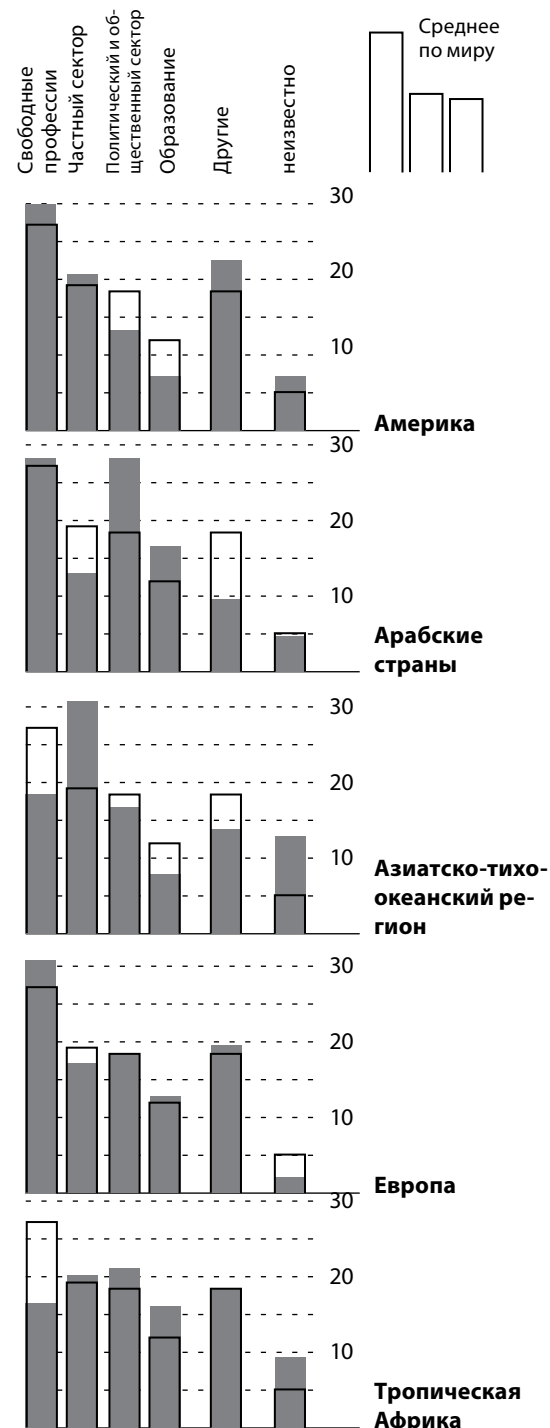
Количество парламентариев по возрастному диапазону

Возрастной диапазон	Количество	%
20	326	1,65%
30	2,348	11,87%
40	4,990	25,22%
50	6,552	33,12%
60	4,286	21,67%
70	1,071	5,41%
80	188	0,95%
90	21	0,11%
Всего	19,782	100,00%

Какова профессиональная подготовка парламентариев?

Профессии парламентариев

В процентах (порядок колонок соответствует средним значениям по миру)



Источник: Межпарламентский Союз, 2011 г.

Данные схемы демонстрируют профессиональную подготовку парламентариев по регионам.

Размер выборки: данные 96 парламентских палат в 82 странах. Это составляет 15,455 парламентариев или около 33% парламентариев всего мира.

Источник данных: Парламенты, база данных по национальным парламентам «PARLINE»

Сравнительный анализ профессиональной подготовки парламентариев является особенно сложным. Проблема заключается в огромном разнообразии профессиональных категорий, встречающихся в каждом парламенте, и в том, что один парламентарий может иметь несколько профессий. Очень немногие парламенты располагают информацией о профессиях, которые имели парламентарии до вступления в парламент.

В целях данного отчета были созданы четыре большие профессиональные категории, охватывающие 77% парламентариев мира. Они предоставляют примерную картину профессиональной подготовки парламентариев мира, основанную на доступных данных.

Профессиональная подготовка парламентариев, средние данные по миру		
Категория	Количество	Процент
Политический и общественный сектор	2,830	28%
Частный сектор	2,949	19%
Свободные профессии	4,223	18%
Образование	1,851	12%
Другие	2,852	18%
Неизвестно	750	5%

В Арабских странах «политический и общественный сектор» представлен чрезмерно большим количеством за счет «частного сектора».

В Азиатско-тихоокеанском регионе и Тропической Африке парламентариев, имеющих свободные профессии, менее половины среднего мирового значения. В Тропической Африке и Арабских странах члены парламента с профессиями категории «Образование» составляют цифру выше среднего мирового значения. В то время как в Америке только 7% парламентариев имеют профессии категории «Образование».

ОПРОС ПАРЛАМЕНТАРИЕВ НА ТЕМУ «ОТНОШЕНИЯ ГРАЖДАН И ПАРЛАМЕНТОВ»

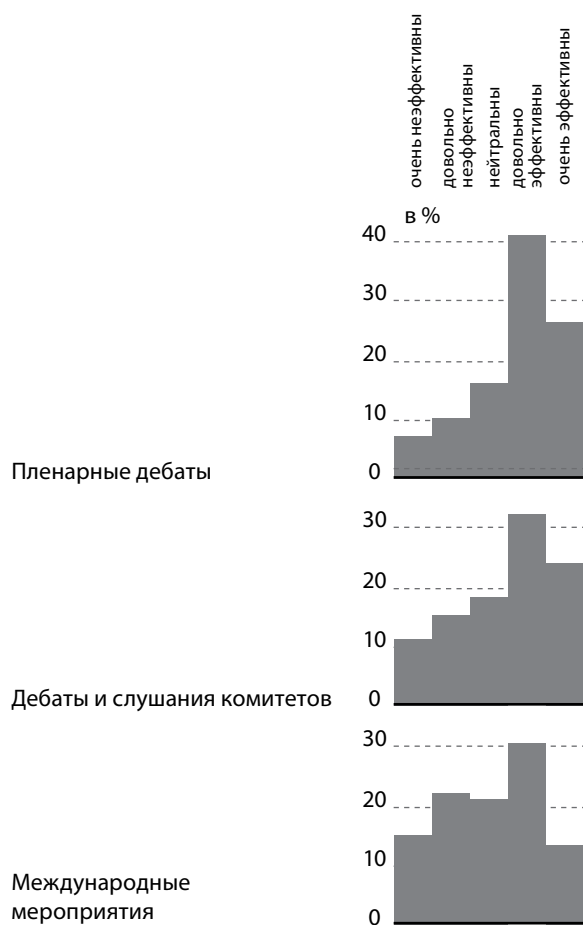
Об опросе

Шестьсот шестьдесят три произвольно выбранных парламентария участвовали в опросе с января по апрель 2011 года, являвшимся частью исследований для Глобального парламентского отчета. Опросы проводились в виде личных интервью в парламентах и на парламентских совещаниях. В число респондентов вошли 183 женщины (27,6%); 385 (58,1%) парламентариев со стороны правительства и 228 оппозиционеров. 505 респондентов (76,2%) впервые были избраны в парламент после 2000 года, и 449 (67,8%) сказали, что собираются снова баллотироваться на следующих выборах.

Опрос состоял из девяти вопросов, которые должны были раскрыть взгляды парламентариев на отношения граждан и парламента. В Приложении представлен обзор ключевых моментов опроса.

Парламентариям был задан вопрос об эффективности парламента в информировании общественности о своей деятельности. Респонденты в основном позитивно оценили способность парламента к эффективному информированию. 67,6% парламентариев сказали, что они были очень эффективны на пленарных дебатах, 56% - в работе комитетов, и 42,9% - в международных мероприятиях парламента.

Насколько эффективен парламент в информировании общественности о своей деятельности?



Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, апрель 2011г.

Как парламентарии понимают свою функцию? Как, по их мнению, ее понимает народ?

Парламентариям был задан вопрос о важности семи функций, представленных на нижеследующей схеме: (1) с точки зрения парламентария и (2) с точки зрения народа.

Функцией, которая вызвала самое большое расхождение во взглядах, оказалось законотворчество. В то время как 85,2% ответили, что законотворчество является очень важной функцией для них, только 49,8% думают, что ее считает важной народ.

60,0% парламентариев назвали очень важным «решение проблем избирателей», а 71,3% считают, что граждане рассматривают эту функцию как очень важную.

Это расхождение в восприятии заставляет парламентариев взглянуть на противоречие, которое они пытаются разрешить каждый день. Сосредотачивая свои усилия на том, что они понимают как свою главную функцию (законотворчество), они рискуют проигнорировать приоритеты (решение проблем избирателей) голосовавших за них людей и наоборот. Работа парламентариев напоминает постоянное жонглирование этими соперничающими интересами.

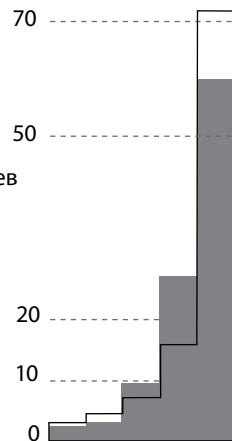
Насколько важно для вас законотворчество?

■ По мнению парламентариев
□ По мнению народа



Насколько важно для вас «решение проблем избирателей»?

■ По мнению парламентариев
□ По мнению народа



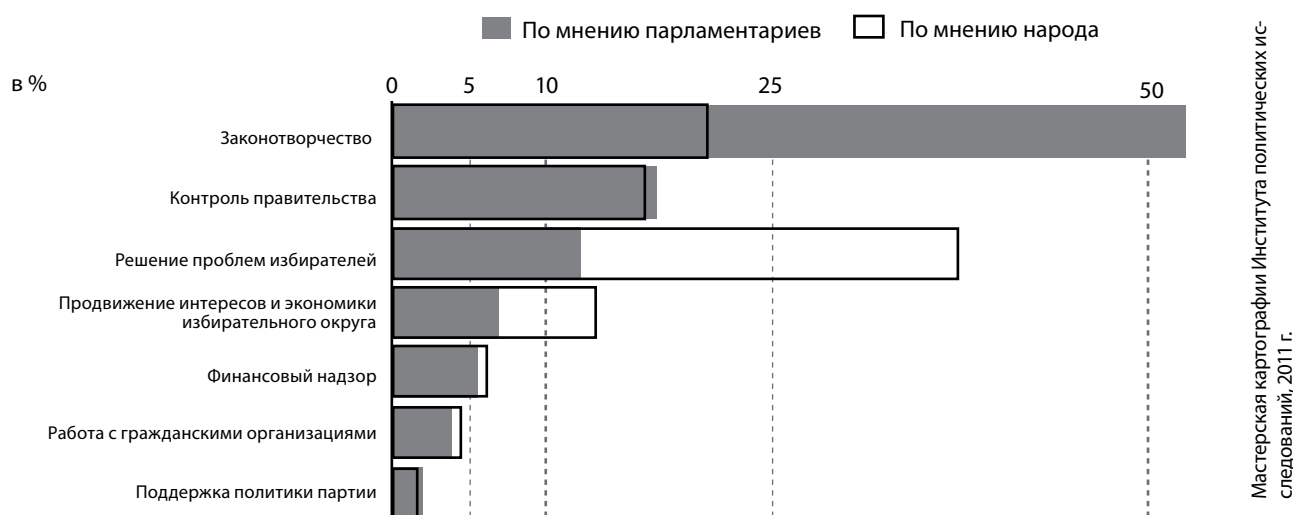
Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, апрель 2011г.

Насколько важны следующие функции?

Функция	По мнению парламентария		По мнению народа		Разница в процентах (1)-(2)
	Очень	Довольно важно	Очень важно (2)	Довольно важно	
Законотворчество	85,2%	11,0%	49,8%	26,3%	35,4
Контроль правительства	71,3%	22,1%	52,8%	28,1%	18,5
Финансовый надзор	66,8%	23,3%	48,1%	27,7%	18,7
Поддержка политики партии	41,4%	37,0%	25,5%	27,1%	15,9
Решение проблем избирателей	60,0%	27,0%	71,4%	15,5%	-11,4
Продвижение интересов и экономики избирательного округа	49,8%	31,2%	56,9%	27,6%	-7,1
Работа с гражданскими организациями	47,0%	36,1%	33,2%	28,4%	13,8

Какова самая важная функция парламентариев?



Источник: Межпарламентский Союз, апрель 2011г.

Схема демонстрирует разницу между взглядом парламентариев на их самую важную функцию и мнением парламентариев о том, какую их функцию считает самой важной народ.

Парламентарии считают законотворчество своей самой важной функцией (52,2% респондентов), далее следует контроль правительства (17,2%) и решение проблем избирателей (12,4%).

На вопрос о том, какую их функцию считает самой важной народ, парламентарии дают совсем другие ответы. Они уверены в том, что решение проблем избирателей граждане считают самым важным (37,2%), далее следует законотворчество (20,8%), затем – контроль правительства (16,6%) и продвижение интересов и экономики избирательного округа (13,4%).

Влияние избирательных систем

Результаты опроса показывают, что вид системы назначения на должность – мажоритарная система или система пропорционального представительства – влияет на понимание парламентариями собственных функций. Парламентарии, избранные по мажоритарной системе, чаще называют «продвижение интересов и экономики избирательного округа» и «решение проблем избирателей» более важными, чем их коллеги, избранные по системе пропорционального представительства. Многие парламентарии, избранные по системе пропорционального представительства, рассматривают «работу с гражданскими организациями» как важную по мнению граждан.

Примечание: В этот анализ не включены страны, использующие смешанные или другие избирательные системы.

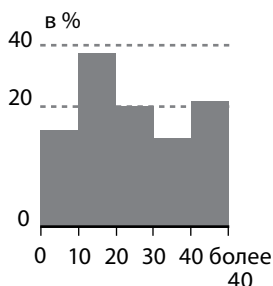
Что препятствует эффективности?

Когда парламентариев попросили перечислить препятствия эффективной работы, они назвали недостаток ресурсов для проведения работы с электоратом самой важной проблемой, независимо от того, при какой избирательной системе они были назначены на должность. Парламентарии, избранные по мажоритарной системе чаще рассматривают «индивидуальные заработные платы парламентариев» как самую серьезную проблему, чем те, которые были избраны по пропорциональному представительству.

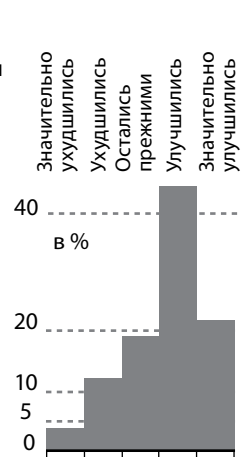
До какой степени следующие проблемы мешают парламентариям быть эффективными?

	Очень сильно	Изрядно	Разница между двумя вариантами в процентах
Ресурсы для работы с электоратом	37,2%	27,9%	65,1%
Индивидуальные ресурсы и персонал парламентариев	30,1%	31,7%	61,8%
Ресурсы и персонал парламента	31,0%	28,7%	59,7%
Недостаток парламентского опыта или технических знаний	25,4%	30,2%	55,6%
Нехватка времени для надзорных мероприятий	22,5%	30,5%	53,0%
Нехватка конституционной или парламентской власти	30,7%	21,2%	51,9%
Политические партии системы парламентских фракций	19,9%	28,4%	48,3%
Неправильная организация законодательного процесса	20,7%	26,1%	46,8%
Индивидуальные заработные платы парламентариев	16,8%	22,5%	39,3%

Сколько часов в неделю вы работаете с гражданами (например, встречаетесь с людьми, решаете проблемы избирателей и т.д.)?



Если сравнить со временем начала вашей парламентской карьеры, отношения парламента и граждан улучшились или ухудшились?



Мастерская картографии Института политических исследований, 2011 г.

Источник: Межпарламентский Союз, апрель 2011г.

Источник: Межпарламентский Союз, апрель 2011г.

Парламентарии тратят значительное количество времени на прямую работу с гражданами. 28,7% тратят 11-20 часов в неделю, решая проблемы избирателей, в то время как 21% тратит более 40 часов в неделю, очень много времени, если помнить об количестве обязанностей парламентариев.

Ресурсы, предназначенные для работы с электоратом, дают парламентариям возможность соответствовать ожиданиям граждан, что требует от них посвящать значительное количество своего времени и энергии делам избирательного округа. Они также предназначены государством для финансирования эффективного функционирования парламента.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГРУППИРОВАНИЯ

Парламенты, которые представили данные для этого Приложения, выделены жирным шрифтом. Что касается некоторых двухпалатных парламентов, данные были получены только по одной палате.

Америка

Антигуа и Барбуда, **Аргентина**, Багамы, **Барбадос**, Белиз, Боливия, **Бразилия**, Канада, **Чили**, **Колумбия**, **Коста-Рика**, **Куба**, Доминиканская республика, **Доминиканская Республика**, Эквадор, Сальвадор, Гренада, Гватемала, Гайана, Гаити, Гондурас, **Ямайка**, **Мексика**, **Никарагуа**, Панама, Парагвай, Перу, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, **Сент-Винсент и Гренадины**, **Суринам**, **Тринидад и Тобаго**, **Соединенные Штаты Америки**, **Уругвай**, **Венесуэла**.

Арабские государства

Алжир, Бахрейн, **Джибути**, Египет, Ирак, **Иордания**, **Кувейт**, **Ливан**, Ливия, Марокко, Оман, Катар, Саудовская Аравия, **Судан**, Сирийская Арабская Республика, Тунис, **Объединенные Арабские Эмираты**, Йемен.

Азиатско-Тихоокеанский Регион

Афганистан, **Австралия**, **Бангладеш**, **Бутан**, **Камбоджа**, Китай, Демократическая Народная Республика Кореи, **Индия**, **Индонезия**, Иран (Исламская Республика), **Израиль**, **Япония**, Кирибати, **Лаосская Народно-Демократическая Республика**, **Малайзия**, **Мальдивы**, **Маршалловы острова**, **Микронезия (Федеративные штаты)**, Монголия, Мьянма, **Науру**, Непал, **Новая Зеландия**, **Пакистан**, **Палау**, Папуа-Новая Гвинея, **Филиппины**, **Республика Корея**, Самоа, **Сингапур**, Соломоновы Острова, **Шри-Ланка**, **Таиланд**, **Восточный Тимор**, **Тонга**, **Тувалу**, Вануату, Вьетнам.

Европа

Албания, **Андорра**, **Армения**, **Австрия**, **Азербайджан**, **Белоруссия**, **Бельгия**, **Босния и Герцеговина**, **Болгария**, **Хорватия**, **Кипр**, **Чешская Республика**, **Дания**, **Эстония**, **Финляндия**, **Франция**, **Грузия**, **Германия**, **Греция**, **Венгрия**, **Исландия**, **Ирландия**, **Италия**, **Казахстан**, **Кыргызстан**, **Латвия**, **Лихтенштейн**, **Литва**, **Люксембург**, **Мальта**, **Монако**, **Черногория**, **Нидерланды**, **Норвегия**, **Польша**, **Португалия**, **Республика Молдова**, **Румыния**, **Российская Федерация**, Сан-Марино, **Сербия**, **Словакия**, **Словения**, **Испания**, **Швеция**, **Швейцария**, **Таджикистан**, **Бывшая Югославская Республика Македония**, **Турция**, **Туркменистан**, **Украина**, **Великобритания**, **Узбекистан**.

Страны Африки, расположенные к югу от Сахары

Ангола, **Бенин**, Ботсвана, **Буркина-Фасо**, **Бурунди**, **Камерун**, Кабо-Верде, Центральная Африканская Республика, **Чад**, Коморские острова, **Конго**, Кот-д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, **Джибути**, **Экваториальная Гвинея**, Эритрея, **Эфиопия**, Габон, **Гамбия**, **Гана**, Гвинея - Бисау, **Кения**, **Лесото**, Либерия, **Мадагаскар**, **Малави**, **Мали**, **Мавритания**, **Маврикий**, Мозамбик, **Намибия**, Нигер, **Нигерия**, **Руанда**, **Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи**, **Сенегал**, **Сейшельские острова**, **Сьерра-Леоне**, Сомали, **Южная Африка**, Южный Судан, Свазиленд, **Того**, **Уганда**, **Объединённая Республика Танзания**, **Замбия**, **Зимбабве**.

Концевые сноски

- 1 База данных по национальным парламентам PARLINE. www.ipu.org/parline
- 2 Демографический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций (2009). Мировые перспективы роста населения: Пересмотр 2008 г. Основные моменты. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций.
http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_text_tables.pdf
- 3 Правовая оговорка: количественные показатели по населению для Судана и Южного Судана. Для этих двух стран использовались предварительные неофициальные данные, которые еще не были опубликованы и/или подтверждены Организацией Объединенных Наций.
- 4 В целях осуществления международного сравнения, парламентский бюджет был переведен из местной валюты в Паритет покупательной способности (PPP) доллара с использованием таблиц пересчета Всемирного Банка <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>
Для получения более подробной информации о паритетах покупательной способности, см. <http://go.worldbank.org/A3R6KFYSR0>. Согласно Всемирному Банку, «Использование PPP вместо рыночных курсов обмена валюты для конвертации валюты позволяет сравнить производительность стран и благосостояние их жителей в реальном исчислении (т. е. с контролем разниц в ценовых уровнях).»
- 5 Там, где коэффициент пересчета PPP не был доступен для 2010 г., был применен коэффициент пересчета 2009 г. Коэффициент пересчета по Испании был применен к Андорре в качестве косвенных данных, а коэффициент пересчета по Швейцарии был применен к Лихтенштейн.
- 6 Десятью странами с самыми крупными парламентскими бюджетами, на основании полученных данных, были: США, Япония, Мексика, Франция, Германия, Республика Корея, Таиланд, Турция, Канада и Польша.
- 7 Десятью странами с самыми малыми парламентскими бюджетами, на основании полученных данных, были: Сент-Винсент и Гренадины, Тонга, Лихтенштейн, Сейшельские Острова, Микронезия (Федеративные Штаты), Гамбия, Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи, Мальта, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Джибути.
- 8 Справочник ЦРУ по странам мира: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html>
- 9 Следующие категории использовались для описания профессиональных анкетных данных парламентариев: 'Свободные профессии' включают адвокатов, докторов, инженеров, архитекторов, экономистов, и т. д. 'Частный сектор' включает должности в бизнесе, финансах, управлении, предпринимателей, торговцев, а так же фермеров и агрономов, и т. д. 'Политика и государственный сектор' включает чиновников политических партий и государственных служащих так же как должности в компаниях, принадлежащих государству 'Образование' включает преподавателей, исследователей и учителей на всех образовательных уровнях. Хотя данные профессии могут быть отнесены к общественному сектору, была создана отдельная категория из-за значительного процента парламентариев, которые имеют анкетные данные, связанные именно с такими профессиями. 'Другие' включает все другие профессии и виды деятельности, такие как журналисты, писатели, художники, артисты, социальные работники, гражданские общественные активисты, официальные представители профсоюза, духовные/религиозные профессии, специалисты по технологиям, домашние хозяйки, сиделки, учащиеся, безработные. Многие парламенты сообщили о нескольких профессиональных деятельности и занятиях по каждому члену парламента. В таких случаях была проанализирована только первая заявленная профессия.

Глобальный парламентский отчет

Издательский дом ООО «BAKTRIA PRESS»

лицензия AI № 203 от 28.08.2011 г.

Адрес: 100000, Ташкент, квартал Буюк Ипак Йули, 15-25

Подписано в печать 16.12.2012 г.

Формат 120×90 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Тираж 1000 экз.

Отпечатано в типографии Mega Basim:

Baha Is Merkezi, Haramidere, Istanbul, Turkey.

www.mega.com.tr

ISBN _____