



УДК 342.53



**Андрей Викторович  
БЕЗРУКОВ,**

профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета (г. Красноярск), профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), доктор юридических наук, доцент  
*abezrukov@bk.ru*



**Александр Владимирович  
САВОСЬКИН,**

заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург), старший научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (г. Челябинск), доктор юридических наук, доцент  
*savoskinav@yandex.ru*



**Николай Вячеславович  
СИДОРОВ,**

частнопрактикующий юрист  
(г. Красноярск)  
*nsidorovsfu@gmail.com*

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

### TRANSPARENCY OF RUSSIAN PARLIAMENTARISM IN THE CONTEXT OF POPULAR REPRESENTATION

В статье исследуется парламентаризм в России сквозь призму прозрачности. На основе анализа Конституции РФ, конституционного законодательства, конституционно-правовой и политологической доктрины определяется состояние российской парламентской деятельности с позиции народного представительства. Целью исследования является определение подходящей модели представительства интересов для российской системы общества в ходе проводимых конституционных преобразований. Такая цель достигается посредством анализа научной литературы, нормативных актов и судебной практики, рассмотрения методики анализа эффективности парламентской деятельности, поиска предпосылок для открытого и прозрачного функционирования модели народного представительства в российской правовой системе, выведения прозрачной модели представительной системы общества, оценки целесообразности регулирования лоббизма и предложений по совершенствованию его конституционно-правового регулирования.

This article examines parliamentarism in Russia through the prism of transparency. The state of parliamentary activity is determined from the position of popular representation on the basis of the Constitution of the Russian Federation, constitutional legislature, constitutional-legal and political studies doctrine. The purpose of the study is to determine an appropriate model of representation of interests for the Russian system of society in the course of ongoing constitutional reforms. This goal is achieved through the analysis of scientific literature, normative regulations and judicial practice, consideration of the methodology for analyzing the effectiveness of parliamentary activity, searching for prerequisites for open and transparent functioning of the model of popular representation in the Russian legal system, formulating a transparent model of the representative system of the society, assessing the feasibility of regulating lobbying and proposals for improving its constitutional and legal regulation.



**Ключевые слова:** парламент, парламентаризм, народное представительство, представительная система общества.

**Keywords:** parliament; parliamentarism; popular representation; representative system of society.

**К**онституция России 1993 года заложила основы правового государства, гражданского общества и солидаризма, которые в числе прочих конституционных ценностей и принципов призваны решить проблемные вопросы функционирования публичной власти, источником которой является многонациональный народ России.

Смогла ли Российская Федерация реализовать ценностный потенциал по развитию парламентаризма и открытости представительной системы общества, заложенный российской Конституцией? На этот вопрос мы постараемся ответить в нашем исследовании.

В конституционной доктрине, как правило, выделяются три основные функции парламента: законодательная, представительная и контрольная.

Закон является основным источником права, при его принятии согласовываются воли, в частности, таких участников законодательного процесса, как Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ. Законодательное регулирование дает возможность регулировать вопросы в различных общественных отношениях и принимать подзаконные акты, поэтому для понимания транспарентности представительной системы общества изначально следует обратить внимание на законодательную функцию парламента.

Некоторые исследователи определяют оценку результатов законотворчества как «анализ результатов создания (изменения, отмены) нормативных правовых актов, имеющих целью точное установление характера последствий, произведенных изменений законодательства для системы общественных отношений» [8, с. 99].

Наряду с этим народное представительство является одним из «столпов» парламентаризма, которому необходимо уделять соответствующее внимание.

Поэтому в исследованиях надлежит затрагивать не только количественные законодательные результаты, но и качественные. Кроме того, нельзя останавливаться только на законодательной функции парламента. Таким образом, анализ парламентской деятельности депутатов через критерий народного представительства должен проводиться комплексно.

В связи с вышесказанным становится очевидным, что само по себе измерение качества парламентской деятельности сквозь призму народного представительства является проблематичным [2], не говоря о формулировании конкретных выводов.

Во-первых, следует различать парламентскую деятельность народных представителей в парламенте: депутата, депутатских групп и всего парламента. Важно также различать группы интересов избирателей, проголосовавших за конкретного депутата или партию, а также тех, кто мог за них проголосовать и чью территорию или социальную группу по итогам выборов представляет депутат или партия. Также необходимо различать участие названных народных представителей в парламентской процедуре и всей его деятельности на протяжении срока действия депутатского мандата.

Во-вторых, формальные критерии оценки здесь неприемлемы, поскольку существует фактор, связанный с собственным видением народных представителей в парламенте того, как именно должно проходить народное представительство и каких результатов оно должно достигнуть.

В-третьих, оценивание подразумевает наличие правовых и политических механизмов общественного контроля за народными избранниками.

С.В. Масленникова считает, что право граждан на представительство включает в



себя правомочия: быть представленными, иметь органы народного представительства, влиять на деятельность указанных органов и контролировать ее, избирать и быть избранными в органы народного представительства, на периодичность выборов народных представителей, на обеспечение эффективной работы названных органов [4, с. 35-36].

Однако В.В. Хевсаков верно замечает, что такая классификация не является исчерпывающей: «В перечень правомочий, содержащихся в праве граждан (народа) на представительство органами народного представительства, необходимо включать и иные правомочия. Например, право граждан на принятие органами народного представительства законов, иных решений определенным большинством и в определенной процедуре, учитывающей интересы широкого круга заинтересованных субъектов. Или право избирателей на постоянную связь со своими депутатами» [7, с. 26].

С.А. Авакьян выделяет такое органическое свойство органов народного представительства, как связь с населением, которое выражается в следующих направлениях: избрание таких органов, постоянные контакты избранных лиц с населением, исполнение императивных мандатов в случае, если таковые имеются, а также ограниченность полномочий сроком избрания [1, с. 44].

Тем самым народное представительство является механизмом, призванным трансформировать волю народа в публично-властные полномочия депутата.

Парламент является местом для поиска компромиссов, где власть принадлежит большинству, то есть народное представительство само по себе не предполагает качественных законов, оно является путем легитимации властных решений, которые поддерживаются избирателями. Наличие истинного народного представительства является залогом качества закона только с позиции народного представительства, но не юридической техники и иных важных характеристик.

Представляется методологически более правильным поставить вопрос о том, в чьих интересах принимаются законы, несколько шире, не ограничиваясь изучением субъектов законодательной инициативы.

Для того чтобы обеспечить полноценное функционирование народного представительства, необходимо создать прозрачные условия для всех участников политической системы. Именно поэтому транспарентность представительной системы общества стоит рассматривать как фактор культуры демократической публичной власти [3, с. 312].

Истинно открытое представительство является целью обозначенных ранее конституционных норм, потому обскурантистская модель представительной системы общества, противоположенная транспарентной, не отвечает реалиям современной российской государственности.

Создавать радикальные нормы, запрещающие представлять интересы кого-либо, кроме многонационального народа, видится не просто неэффективным, но и не отвечающим демократическим ценностям. Депутаты до избрания могли работать в нескольких организациях и публичных органах, проживать в разных субъектах Российской Федерации, состоять в разных общественных объединениях и т.д. Так или иначе депутат никогда не будет объективен в вопросах, связанных с указанными группами интересов.

И, как было отмечено ранее, он может по-своему трактовать интерес и волю многонационального народа. Конституционный Суд РФ в одном из своих определений в контексте народовластия указал, что органы государственной власти несут политическую ответственность именно перед российским народом, в интересах которого и должны приниматься решения, даже если правотворческие намерения не получают поддержки значительной части граждан<sup>1</sup>.

Тем самым фактически Конституционный Суд РФ допускает определенный приоритет

1 По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 4 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»: определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2019 N 854-О // СПС «КонсультантПлюс».



мнения депутата над мнением народа, если депутат исходит из своего понимания интересов народа.

Кроме того, группы избирателей не соотносятся с группами представляемых. Иначе депутату, избранному по одномандатному округу, пришлось бы представлять интересы только проживающего населения, а депутату, избранному по федеральному списку, – всего населения. Притом в обоих случаях пришлось бы представлять интересы только проголосовавших, поддерживающих депутата, что также вступает в конфликт, поскольку ничто не мешает депутату в одночасье изменить позицию по ключевым политическим вопросам.

Плохо ли то, что депутаты могут искаженно понимать интересы народа и представлять интересы кого-либо кроме абстрактного многонационального народа и избирателей?

Думается, что не очень, поскольку приходится считаться с объективным положением вещей, ведь очевидно, что часть законопроектов вносятся в интересах целых отраслей экономики или по важным социальным вопросам отдельных групп (например, ветеранов боевых действий, инвалидов либо работников на опасных производствах). Другое дело, если представительство осуществляется тайно и (или) очевидно вопреки народному интересу, то это в понимании антикоррупционного законодательства создает конфликт интересов.

Признавая не отвечающим демократической культуре явление, при котором депутат представляет чьи-либо интересы помимо избирателей, приходится констатировать неизбежность таких ситуаций. Поэтому здесь важен другой вопрос, вопрос характера представления интересов. Необходимо придать адекватный регулятивный характер такой деятельности.

Поэтому следует резюмировать, что народное представительство должно стремиться к транспарентности, обскурантистская модель, скрывающая истинных интересантов, вкупе с экономическим неравенством подрывает доверие к публичной власти и увеличивает социальную напряженность в обществе.

Отправной точкой в вопросе раскрытия субъектов, чьи интересы на самом деле

представляет народные представители в парламенте, являются допустимые пределы представительства интересов тех субъектов, которые не избирали депутата.

Очевидно, что абсолютно недопустимым является представительство в ущерб национальным интересам Российской Федерации, в частности представительство физических лиц, признанных иностранными агентами; организаций, признанных иностранными агентами; иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории России, лиц, внесенных в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму и т.д.

Между тем представительство органов и лиц, относящихся к другим ветвям власти, должно иметь соответствующие ограничения и запреты.

Представительство на финансовой основе должно проходить только путем заключения соглашения, подлежащего обязательному опубликованию, притом денежные средства должны вноситься в избирательный фонд.

Определившись с тем, чьи интересы представлять нельзя, необходимо выбрать модель правового регулирования, которая предусмотрит механизм раскрытия латентных интересантов народных представителей в парламенте. Наиболее подходящим в этом смысле полагаем комплексное регулирование путем принятия закона о лоббистской деятельности, поскольку использование сугубо антикоррупционного законодательства либо закрепления норм в разных законах будет менее эффективным.

Слово «лоббизм» в российском обществе воспринимается как нечто исключительно порочное, но мало кто понимает, что такое лоббизм.

В.В. Субочев дает следующее определение лоббизму: «комплексный институт современной политико-правовой жизни, заключающийся в активной правомерной деятельности любых заинтересованных лиц (как физических, так и юридических) по отстаи-



ванию и представлению своих интересов на различных уровнях публичной власти с целью оказания влияния на принимаемые решения» [6, с. 30].

Применительно к теме настоящего исследования определение является удачным, поскольку охватывает не только законодательную деятельность в парламенте, но и представительную, а также контрольную.

Некоторые ученые считают, что лоббизм противоречит сути народного представительства [5, с. 117].

Однако лоббизм в данном ранее определении не просто не противоречит, а является продолжением идеи народного представительства.

Сложившийся в советский период стереотип о лоббизме как исключительно негативном явлении, являющемся, в сущности, узаконенной коррупцией, вовсе не является беспочвенным.

Лоббизм, впервые разрешенный в Соединенных Штатах Америки, имеет своей целью сделать транспарентной политическую систему. Законодатель считал, что бороться с лобби невозможно и, стало быть, эффективнее вывести их в правовое поле, регулируя статус и деятельность лоббистов.

Несмотря на стигматизацию лоббизма в советский период, тогда же появилась категория служащих, называвшихся «толкачами», занимавшихся тем же, что и зарубежные лоббисты, но деятельность первых не регулировалась.

В словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой толкачом (в переносном смысле) называется тот, кто должен (кто может, кому поручено) подтолкнуть, ускорить нужное в данный момент дело<sup>1</sup>.

Сами Советы тоже представляли интересы не всего народа, а определенных социальных групп (трудовые коллективы заводов,

колхозов и т.д.), это естественно, что депутатам делегируют мандат на представление интересов конкретной социальной группы по территориальному или иному признаку.

В современной России предпринимались попытки урегулировать лоббистские отношения отдельным законом с 1992 г., но они не увенчались успехом. Для одного из законопроектов пришлось использовать эвфемизм, который бы помог убрать коррупционное клеймо, используемое в отношении лоббизма, назвав законопроект «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей».

В обращении Государственной Думы, посвященном первоочередным мерам по выводу России из кризиса и обеспечению социально-экономического развития страны, констатировалось, что лоббирование корыстных интересов отдельных групп в Администрации Президента РФ, Федеральном Собрании РФ, Правительстве РФ достигло невероятных масштабов, политическую и экономическую власть в стране захватывают олигархические группировки, углубляется социально-экономический кризис, нарастает правовой хаос<sup>2</sup>.

Пункт 15 Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. N 297, обязал Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и другими органами власти провести публичное обсуждение формирования в России института лоббизма<sup>3</sup>. Однако публичные обсуждения по данному плану, утвержденному Президентом РФ до сих пор, не проведены.

Несмотря на это есть положительные примеры развития транспарентности представительной системы в России.

1 Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1988. С. 653.

2 Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации о первоочередных мерах по выводу России из кризиса и обеспечению социально-экономического развития страны»: постановление Государственной Думы от 20.03.1998 N 2317-II ГД // СПС «КонсультантПлюс».

3 О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 // СПС «КонсультантПлюс».



Например, в 2020 г. Государственная Дума приняла постановление, которое обязало каждого депутата публиковать каждый свой депутатский запрос в электронной базе Государственной Думы<sup>1</sup>.

В системном толковании предпосылками для легализации лоббизма являются нижеприведенные нормы Конституции РФ. Часть 1 статьи 30 Конституции РФ устанавливает, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Согласно статье 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конституции РФ каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Таким образом, лоббизм – это не столько коррупционное проявление, сколько коммуникативное, позволяющее донести до народных избранников интересы отдельных групп. Парламент выступает местом для диалога и дискуссий, где каждый голос должен быть учтен.

Говоря об ответственности за нарушение лоббистской деятельности, надо установить, что она должна в себя включать не только дисциплинарную ответственность, но и административную и уголовную в зависимости от деликвента. В случае сокрытия информации о лоббизме необходимо ставить вопрос о дисциплинарной ответственности депутата, а в случае неоднократных нарушений – о лишении мандата либо о проведении досрочных выборов, которые решат судьбу мандата и предоставят возможность избирателям избрать нового депутата или сохранить прежнего.

Кроме того, целесообразно обязать субъектов парламентской деятельности делать официальное заявление при участии в парламентских процедурах в интересах рассматриваемых лиц. При этом каждый депутат по ито-

гам сессии может предоставлять отчет о том, чьи интересы он предоставлял, указывая такие сферы, как законопроектную и контрольную. Аппарат парламента по итогам сессии должен будет составлять сводную отчетность по каждому депутату и интересанту.

В конституционно-правовой доктрине часто поднимается вопрос о расширении возможностей по внесению проектов, выдвинутых в качестве народной инициативы. В настоящее время для граждан возможность участия в делах государства посредством права народной инициативы реализуется опосредованно. Чтобы реализовать данное право, необходимо заручиться поддержкой посредством обращения к субъекту законодательной инициативы, который воспользуется правом законодательной инициативы и внесет такой законопроект.

Но и здесь граждане сталкиваются с тем, что их инициатива не будет принята в исходном виде, поскольку субъект законодательной инициативы может изменить законопроект по своему усмотрению. Несомненно, в таком случае он несет риски для своего политического авторитета, но обязанности по сохранению первоначального облика инициативы он не имеет и законопроект может стать объектом политических уступок.

Полагаем, что в свете проводимых конституционных преобразований по совершенствованию организации и функционирования публичной власти, в частности, с учетом выбранного представительного подхода публичной власти, необходимо закрепить возможность народной инициативы на всех уровнях публичной власти, расширить участие представителей гражданского общества.

Вопросы введения императивных мандатов, включения в парламентскую деятельность участия граждан требуют дальнейшей научно-практической проработки.

Представляется, что транспарентность российской представительной системы должна иметь собой цель вывод на свет теневого лобби, которое препятствует эффективной работе не только парламента, но и всей по-

<sup>1</sup> О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Государственной Думы от 23.06.2020 N 8403-7 // СПС «КонсультантПлюс».



литической системы. Обеспечение условий для лоббистской деятельности в рамках проводимых конституционных преобразований, отвечающие публичным интересам, и введение обоснованной ответственности за ее нарушение позволит повысить прозрачность представительной системы российской общества.

Таким образом, народное представительство должно стремиться к открытости и прозрачности парламентских процедур. Ситуации, скрывающие истинных интересантов парламентской деятельности, подрывают доверие к публичной власти и увеличивают социальную напряженность. Между тем идеи введения императивных мандатов и активного включения граждан в парламентскую деятельность требуют дальнейшего развития,

экспертно-правовой оценки и проведения отдельных научных исследований.

Комплексное регулирование посредством принятия закона о лоббистской деятельности будет наиболее эффективным, нежели использование антикоррупционного законодательства. Прозрачность российской представительной системы должна иметь целью вывод на свет теневого лобби, препятствующего эффективной работе legislatures и политической системы. Обеспечив условия для лоббистской деятельности в рамках конституционных преобразований и введя соответствующие меры юридической ответственности, можно повысить прозрачность представительной системы российского общества.

#### Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Народное представительство и парламентаризм / С.А. Авакьян // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2019. – N 9 (61). – С. 37-48.
2. Арбузкин, А.М. Представительные органы и власть народа: слитно или отдельно? / А.М. Арбузкин // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – N 4. – С. 9-20.
3. Захарова, Т.В. Прозрачность как фактор культуры демократической публичной власти / Т.В. Захарова // Вестник ТГУ. – 2011. – N 2. – С. 310-312.
4. Масленникова, С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации / С.В. Масленникова. – М.: Городец, 2001. – 176 с.
5. Садовникова, Г.Д. Представительная демократия как конституционная ценность / Г.Д. Садовникова // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. – М.: МГЮА, 2008. – С. 107-125.
6. Субочев, В.В. Лоббизм в России: природа, специфика, проблемы правового регулирования / В.В. Субочев // Право и управление. XXI век. – 2014. – N 2 (31). – С. 28-36.
7. Хевсаков, В.В. Парламентское право : электронный учебник / В.В. Хевсаков. – Электрон. текстовые данные. – М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2012. – 652 с.
8. Чухвичев, Д.В. Законодательная техника : учебное пособие / Д.В. Чухвичев, Б.С. Аширов. – Ашхабад: Центр ОБСЭ в Ашхабаде, 2011. – 316 с.