

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС

## ДЕПУТАТ — ИЗБИРАТЕЛЬ — ЛЕГИСЛАТУРА

С.В. Лонская, Е.В. Герасимова

Балтийский федеральный университет им. И. Канта  
Юридический институт  
ул. Фрунзе, 6, Калининград, Россия, 236006

На примере кейса из практики Уставного суда Калининградской области анализируются отношения между депутатом, избирателями и законодательными (представительными) органами — легислатурами, возникающие в процессе осуществления депутатской деятельности. Правовая ситуация, ставшая предметом рассмотрения Уставного суда Калининградской области и рассмотренная в настоящей статье, заключалась в том, что депутату Калининградской областной думы было отказано в предоставлении запрашиваемой информации на том, в частности, основании, что информация запрашивается в связи с обращениями граждан, не зарегистрированных в качестве избирателей того округа, от которого был избран данный депутат. Противопоставление «своего» и «чужого» депутата, равно как «своих» и «чужих» избирателей, обозначено авторами как практическая и научная проблема. На основе догматико-правового анализа правовых норм авторы пришли к выводу, что, несмотря на то, что организационно-правовые формы взаимоотношений депутата и избирателей складываются между депутатом, с одной стороны, и избирателями своего округа, с другой стороны, это не означает, что иные граждане оказываются вне этих отношений, поскольку следует разделять собственно избирательные правоотношения и отношения по реализации других политических прав и свобод. Модель взаимоотношений депутата со «своими» избирателями следует рассматривать как элементы императивного мандата, но не как ограничение прав депутата на осуществление публично-правовой депутатской деятельности или ограничение конституционных прав человека и гражданина. Этот вывод подкрепляется и использованием в правовом исследовании экономической модели «принципал-агент». С этой точки зрения отношения в триаде избиратель — депутат — легислатура складываются непосредственно не между избирателем и депутатом, а между избирателем (гражданином) и легислатурой, а депутаты выступают субагентами. Поэтому очевидно, что в каких формах бы ни протекала депутатская деятельность, она будет распространяться не просто на весь «электорат», а на всех граждан, попадающих под юрисдикцию легислатуры.

**Ключевые слова:** народовластие; депутат; избиратель; законодательный (представительный) орган; легислатура; депутатская деятельность; работа с избирателями; избирательные правоотношения; депутатский мандат; модель «принципал-агент»

Одно из недавних дел, рассмотренных Уставным судом Калининградской области<sup>1</sup>, затронуло проблему взаимоотношений депутатов законодательных

---

<sup>1</sup> Постановление Уставного Суда Калининградской области по делу о толковании отдельного положения пункта 6 статьи 18 Устава (Основного Закона) Калининградской области от 31 мая 2016 г. № 1-П. Режим доступа: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post12016.htm>. Дата обращения: 10.07.2016.

(представительных) органов власти субъекта РФ (законодательств), избирателей субъекта РФ и иных органов государственной власти. Суть правовой ситуации состоит в следующем. Граждане, проживающие в одном из муниципальных образований области, обратились к депутату Калининградской областной Думы о нарушении своих законных прав и интересов. Депутат, в свою очередь, направил обращение в адрес главы этого муниципального образования о предоставлении информации и документов, необходимых для проверки сведений, указанных гражданами. Однако в предоставлении такой информации депутату было отказано. Глава муниципалитета обосновал это, в частности, тем, что информация, запрашивается депутатом в связи с обращениями граждан, не зарегистрированных в качестве избирателей того округа, от которого был избран данный депутат. Возникшее противопоставление «своего» и «чужого» депутата, равно как и «своих» и «чужих» избирателей показалось нам любопытной коллизией, свой взгляд на решение которой мы представляем в настоящей статье.

Логика муниципалитета проста. Есть избирательный округ, есть зарегистрированные в нем избиратели, есть лица, зарегистрированные по этому округу в качестве кандидатов в депутаты. Между избирателями и депутатами каждого округа возникает соответствующая правовая связь, и депутат, осуществляя свои депутатские полномочия, действует только в рамках этой связи; он — представитель своего электората, защищающий его права и интересы. Соответственно, у каждого жителя округа есть «свой» депутат, к которому апеллирует гражданин в случае нарушения своих прав. Полагаем, что это не так.

Права и обязанности депутата образуют его полномочия, которые, в свою очередь, формируют компетенцию законодательного (представительного) органа государственной власти. Полномочия депутата реализуются в процессе депутатской деятельности — активного взаимодействия депутата с другими субъектами. Таким образом, соотношение этих категорий можно представить как модель «форма — содержание», где форма — «депутатская деятельность», а содержание — «полномочия депутата». При этом депутатская деятельность протекает в различных формах, установленных законами субъектов РФ. И в каждой из этих форм, следовательно, реализуются депутатские полномочия.

Сами формы депутатской деятельности депутата законодательства субъекта РФ разнообразны, конкретные — устанавливаются законами субъектов РФ. При этом законодатель субъекта РФ при решении вопросов о работе депутатов связан не только федеральным законодательством, но и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, согласно которым принципы народного представительства, правового государства, равенства граждан должны соблюдаться [1. С. 17; 2. С. 29].

Работа с избирателями — одна из традиционных форм депутатской деятельности. Это взаимодействие депутата с избирателями, связанное, с одной стороны, с реализацией депутатом своих функций и полномочий как выборного представителя публичной власти, а с другой стороны — с реализацией гражданами своего права на участие в управлении государством через своих представителей (в силу статей 3 и 32 Конституции РФ). В свою очередь, работа с изби-

рателями тоже может осуществляться в различных организационно-правовых формах: рассмотрение заявлений и жалоб, прием, встречи и т.п. Природа работы депутата с избирателями, безусловно, публично-правовая, поскольку связана с осуществлением публичной государственной власти.

Содержание взаимодействия депутата с избирателями зависит, в числе прочих факторов, от того, на основе какого типа депутатского мандата оно базируется — императивном или свободном. Тип депутатского мандата определяется различным концептуальным пониманием сущности представительства и депутатской деятельности: или депутат представляет лишь избирателей своего округа (или в еще более узком смысле — лишь тех избирателей, которые за него голосовали в одномандатном округе или за его партийный список), или же депутат, получив в установленном законом порядке свой статус, осуществляет представительство всего народа (в составе органа государственной власти). Однозначного выбора в пользу той или иной концепции в доктрине нет, это является предметом научной дискуссии [3, 4, 5, 6]. Однако наличие научной дискуссии не означает, что законодатель не может сделать выбор и установить тип депутатского мандата, следуя принципу правовой определенности.

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывал правовую позицию, согласно которой особым положением законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в отношении народного представительства обусловлены их самостоятельность в системе разделения властей и независимость их членов от чьих бы то ни было указаний, — депутаты связаны лишь Конституцией Российской Федерации и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата)<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что ни в федеральном, ни в региональном законодательстве нет прямого закрепления типа депутатского мандата, в доктрине сложилась точка зрения, что на федеральном уровне действует свободный мандат, а на региональном уровне имеют место различные подходы и, наряду с общим закреплением свободного мандата, в некоторых субъектах РФ применяются и элементы императивного мандата (например, институты отчета и отзыва депутатов) [5. С. 7]. В силу этого делать вывод о типе депутатского мандата в конкретном субъекте РФ следует исходя из систематического толкования соответствующих норм о статусе депутата. Например, работа с избирателями как форма депутатской деятельности регулируется законом Калининградской области «О статусе депутата Калининградской областной Думы»<sup>3</sup>. Взаимосвязанные положения

---

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда РФ и Законодательного Собрания Красноярского края» // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Закон Калининградской области от 18 сентября 1995 г. № 21 «О статусе депутата Калининградской областной Думы». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=126004806&backlink=1&nd=126004364>. Дата обращения: 10.07.2016.

ч. 3 ст. 1, ст. 3, ст. 7 названного закона дают основание полагать, что в Калининградской области применяется смешанный тип депутатского мандата: в своей деятельности депутат Калининградской областной Думы руководствуется законами, своими убеждениями, предвыборной программой, но не связан «наказами» избирателей и не может быть ими отозван. В то же время депутат поддерживает связь с избирателями, ответственен перед ними и им подотчетен. Однако конкретных видов юридической ответственности депутата Калининградской областной Думы перед избирателями законодательство не предусматривает, что переводит эту тему в плоскость нравственно-этических норм и неправовых гарантий.

Особо отметим, что смысл положений ст. 7 «Взаимоотношения депутата областной Думы с избирателями» закона Калининградской области «О статусе депутата Калининградской областной Думы» заключается в том, что организационно-правовые формы указанных взаимоотношений (поддержание связи, рассмотрение поступивших заявлений, информирование о своей деятельности, отчет депутата и т.д.) складываются между депутатом областной Думы, с одной стороны, и «своими» избирателями, с другой стороны (т.е. избирателями одномандатного избирательного округа, по которому депутат был избран, или с избирателями в едином избирательном округе (округах) в порядке, определенном соответствующим избирательным объединением, по списку которого депутат был избран). Но означает ли это, что иные граждане оказываются вне этих отношений? Думается, нет, поскольку следует разделять собственно избирательные правоотношения и отношения по реализации других политических прав и свобод (ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 19, ч. 1 ст. 32, ст. 33, ст. 45 Конституции РФ). Совершенно справедливо указывает Конституционный суд РФ в своем постановлении от 22.04.13 № 8-П, что «вступая в избирательные правоотношения в качестве избирателя, гражданин Российской Федерации реализует не только свою политическую свободу и связанные с ней субъективные интересы, касающиеся тех или иных политических предпочтений, но и относящийся к основам конституционного строя Российской Федерации принцип народовластия, он участвует в формировании самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных обеспечивать в своей деятельности представительство и реализацию интересов народа, права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта “з” пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164811&intelsearch=%EE%F2+22.04.13+%B9+8-%CF>. Дата обращения: 10.07.2016.

Принцип народовластия, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ, предполагает, что осуществление народом своей власти происходит в том числе через органы государственной власти. Согласно ч. 1 ст. 4 закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup> законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Современная правовая доктрина рассматривает депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и как представителя населения соответствующего избирательного округа, и как представителя всего народа, проживающего на территории соответствующего субъекта РФ, поскольку в результате выборов формируется орган публичной власти, и полномочия депутата в силу этого обладают публично-правовой природой. В рамках своей депутатской деятельности (например, при разработке законопроекта, осуществлении контрольных полномочий, взаимодействии с органами местного самоуправления, общественными организациями и т.д.) депутат взаимодействует со всеми, кто проживает на территории субъекта РФ, кто участвовал или не участвовал в выборах, а не только с теми, кто подпадает под весьма узкую категорию «избиратель» или еще более узкую категорию «избиратель своего округа».

Соответственно, модель взаимоотношений депутата с избирателями, вытекающую в нашем конкретном случае из смысла положений ст. 7 закона Калининградской области «О статусе депутата Калининградской областной Думы», следует рассматривать как элементы императивного мандата, но не как ограничение прав депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на осуществление публично-правовой депутатской деятельности или ограничение конституционных прав человека и гражданина, предусмотренных ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 32, ст. 33, ст. 45 Конституции РФ.

Данный вывод не противоречит и другим положениям закона Калининградской области «О статусе депутата Калининградской областной Думы»: так, в ст. 7 названного закона, в частности говорится, что депутат «ведет прием граждан» (ч. 2 ст. 7), что можно толковать буквально, без привязки гражданина к соответствующему избирательному округу; ст. 12 названного закона устанавливает право депутата проверять по собственной инициативе, а также по поручению областной Думы или ее председателя, с привлечением представителей государственных органов, общественных объединений сведения о нарушении действующего законодательства, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102062162&intelsearch=184-%F4%E7>. Дата обращения: 10.07.2016.

Если выйти за рамки позитивистского правопонимания и встать на междисциплинарную платформу, решить проблему можно и с помощью такого аналитического инструмента, как модель «принципал-агент» [7, 8, 9]. Традиционно в качестве принципалов выступают избиратель и законодательство, а агента — депутат [7. С. 39, 140; 8. С. 87].

Не все избиратели отдают свой голос за того или иного депутата. Но это не значит, что часть избирателей, голосуя за другие кандидатуры или вообще не принимая участия в выборах, выпадает из принципал-агентских отношений. В ходе избирательного процесса гражданин (который в данном случае реализует статус избирателя) формирует законодательство, отдавая свой голос пока еще не депутату, а лишь кандидату в депутаты. Не каждый кандидат становится в результате депутатом, но всегда имеет место общий результат — законодательство сформировано. И в этом случае принципал-агентские отношения, как представляется, складываются не между избирателем и депутатом, а между избирателем (гражданином) и законодательством, а депутаты в таких отношениях выступают суб-агентами. Поэтому очевидно, что в каких формах бы ни протекала депутатская деятельность, она будет распространяться не просто на весь «электорат», а на всех граждан, попадающих под юрисдикцию законодательства.

В свете такой модели принципал-агентских отношений принимает и иную трактовку тип депутатского мандата. Отношения, возникающие в рамках мандата, действительно имеют ограничения: они устанавливаются между конкретными избирателями, отдавшими свои голоса за конкретного депутата (точнее — еще за кандидатуру лица, который приобрел благодаря этим голосам депутатский статус). При этом мандат может быть императивным, свободным или смешанным, но для отношений граждан и законодательства это никакого значения не имеет.

Отметим в заключение, что Уставный суд Калининградской области сформулировал при рассмотрении дела ряд важных правовых позиций, имеющих отношение к основной проблеме этой статьи:

– установление территориального критерия определения круга избирателей конкретного депутата и указание на необходимость поддержания депутатом связи с избирателями своего округа в целях осуществления депутатской деятельности не может толковаться как императивное и не ограничивает право депутата принимать к рассмотрению обращения избирателей, не относящихся к его избирательному округу;

– Конституция Российской Федерации и Устав (Основной Закон) Калининградской области не связывают возможность защиты своих прав и свобод... с наличием у гражданина активного избирательного права... либо с постоянным или преимущественным проживанием на территории конкретного субъекта Российской Федерации... или с наличием у лица гражданства Российской Федерации<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Постановление Уставного Суда Калининградской области по делу о толковании отдельного положения пункта 6 статьи 18 Устава (Основного Закона) Калининградской области от 31 мая 2016 г. № 1-П. Режим доступа: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post12016.htm>. Дата обращения: 10.07.2016.

Таким образом, право депутата законодательного (представительного) органа государственной власти на получение информации как предоставленная ему гарантия, во-первых, распространяется на все формы депутатской деятельности; во-вторых, корреспондирует обязанности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций при обращении депутата обеспечить депутата консультациями специалистов по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, предоставлять необходимую информацию; в-третьих, исключения из этого права или ограничения этого права должны быть прямо установлены в законе. Конституционно-правовые принципы народовластия, равноправия граждан, равенства прав и свобод человека и гражданина являются основополагающими при характеристике взаимоотношений избирателей, депутатов и legislatures.

Противопоставление «своего» и «чужого» депутата (равно как и избирателя) недопустимо не только в силу общих правовых принципов, но и с точки зрения принципал-агентской модели, в которой триада избиратель — депутат — legislatures выстраивается таким образом, что депутат реализует в своей депутатской деятельности полномочия представительного органа в целом, выступая связующим звеном между всеми избирателями и сформированным ими представительным органом.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Арановский К.В., Князев С.Д.* Конституционный Суд России об условиях профессионального замещения депутатских мандатов в субъектах РФ // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 2. С. 16–21.
- [2] *Князев С.Д., Коломейцева Т.А.* Конституционно-правовые основы профессиональной деятельности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Академический юридический журнал. 2010. № 4. С. 24–29.
- [3] *Алейник А.А.* Правовая природа мандата депутата законодательного (представительного) органа в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1997. № 3. С. 108—115.
- [4] *Варлен М.В.* Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М.: Проспект, 2013. 192 с.
- [5] *Васькова Л.Г.* Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 22 с.
- [6] *Окулич И.П.* Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: правовой статус, природа мандата, проблемы ответственности: дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. 245 с.
- [7] *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
- [8] *Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 256 с.
- [9] *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995. 174 с.

## DEPUTY — VOTER — LEGISLATURE

S.V. Lonskaya, E.V. Gerasimova

Immanuel Kant Baltic Federal University  
Law Institute  
6, Frunse st., Kaliningrad, Russia, 236006

The legal case brought to the attention of the Charter court of the Kaliningrad region and later considered in this article dealt with the following situation. A Deputy from Kaliningrad Duma was denied his interpellation based on the fact that if the information request concerns the citizens appeals from another electorate, then it can not be fulfilled. The opposition between «his» and «others» deputies as well as «his» and «others» voters is indicated by the authors as the legal and scientific issue. The example of this case in the Charter court of the Kaliningrad region is examined and the existing relationships between the Deputy, voters and Legislature arising from the implementation of parliamentary activities also are considered.

Analysis of the legal norms through the dogmatic method helped the authors to conclude that the legal form of the relationship of the Deputy and voters include relations between the Deputy and the voters of his district. Although it does not mean that other citizens are outside in such relations because the electoral legal relations and the relations for the realization of other political rights and freedoms should be separated. Model of the Deputy's relations with his electors should be considered as elements of the imperative mandate, but not as a limitation of the rights of the Deputy to the implementation of public law parliamentary activities or restriction of the constitutional rights. Such conclusion is based and followed from the economic model «principal-agent» that was used in this research.

From such point of view the triad “Voter-Deputy-Legislature” includes the relationship not only between the voter and Deputy, but between the voter (citizen) and the Legislature, so the Deputies act as the sub-agents. It is therefore evident that any forms of parliamentary activities will cover not just the «electorate», but all citizens that are under the jurisdiction of the Legislature.

**Key words:** democracy; deputy; voter; legislative (representative) bodies of the state power; legislature; parliamentary activity; work with voters; voting legal relationship; deputy's mandate; «principal-agent» model

### REFERENCES

- [1] Aranovskij KV, Knyazev SD. The opinion of the Constitutional Court of Russian Federation on the conditions of taking deputies mandates in the constituent entities of the Russian Federation. *Journal of Constitutional Justice*. 2015;2:16-21. (In Russ.).
- [2] Knyazev SD, Kolomeiceva TA. Constitutional basis for professional activity of deputies of legislative (representative) bodies of state power of subjects of the Russian Federation. *Academic Law Journal*. 2010;4:24-29. (In Russ.).
- [3] Aleinik AA. Pravovaya priroda mandata deputata zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa v Rossiiskoi Federatsii. *The Moscow University Herald. Series 11. Law*. 1997;3:108-115. (In Russ.).
- [4] Varlen MV. *Status parlamentariya: teoreticheskie problemy*. Moscow: Prospekt; 2013. 192 p. (In Russ.).
- [5] Vas'kova LG. *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie mandata deputata sovremennogo parlamenta* [dissertation abstract]. Tyumen; 2007. 22 p. (In Russ.).
- [6] Okulich IP. *Deputat zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoi vlasti sub»ekta Rossiiskoi Federatsii: pravovoi status, priroda mandata, problemy otvetstvennosti* [dissertation]. Chelyabinsk; 2003. 245 p. (In Russ.).

- [7] Nort D. *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki*. Moscow: Fond ekonomicheskoi knigi «Nachala»; 1997. 180 p. (In Russ.).
- [8] Nort D. *Ponimanie protsessa ekonomicheskikh izmenenii*. Moscow: Izd. dom Gos. un-ta — Vyssei shkoly ekonomiki; 2010. 256 p. (In Russ.).
- [9] Olson M. *Logika kollektivnykh deistvii. Obshchestvennye blaga i teoriya grupp*. Moscow: FEI; 1995. 174 p. (In Russ.).

© Лонская С.В., Герасимова Е.В., 2016