

Кишкембаев А.Б.

**ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

A.B. Kishkembraev

**PROBLEMATIC ASPECTS OF PARLIAMENTARY IMMUNITY
BY LAW THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 340.11:342.53:342.534.2(574)

Институт парламентского иммунитета требует дальнейшего совершенствования с целью выработки механизма защиты парламентаризма, без которого невозможно нормальное цивилизованное развитие общества.

Institute of parliamentary immunity needs further improvement with a view to protecting mechanism of parliamentarism, without which normal civilized society is impossible.

Законодательное подтверждение в Конституции РК парламентской неприкосновенности (иммунитета), которая предполагает защиту, определенную законом, вовсе не освобождает нас от постижения ее сущности. Значимость изучения и необходимость совершенствования института парламентского иммунитета подтверждается нашим бытием, а именно, событиями, которые имеют место в жизни и порождают спорное их понимание.

Привлечение к уголовной ответственности депутата М.С. Койшыбаева и его осуждение, будучи неординарным событием, вызвало споры и дискуссии не только в стенах Парламента, но и вне его пределов, в среде ученых - теоретиков, практиков, судейского корпуса и широкой аудитории, поскольку это был один из первых случаев привлечения парламентария к уголовной ответственности за всю историю независимого Казахстана. Он был арестован в начале декабря 2002 года после опубликования итогов выборов в Сенат Парламента РК. В связи с его арестом возник вопрос: было ли обоснованным применение в отношении его в качестве меры пресечения ареста без согласия соответствующей Палаты Парламента? Для его уяснения необходимо было ответить на другой вопрос, с какого момента начинает действовать депутатская неприкосновенность в отношении депутата?

В Конституции РК нет положений относительно того, когда начинаются полномочия депутата Парламента. П. 4 ст. 49 Конституции РК гласит: "организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом". В конституционном законе "О Парламенте РК и статусе его депутатов" в этой части сказано, что полномочия депутата начинаются с момента регистрации его в качестве такового в Центральной избирательной комиссии РК. С точки зрения отсылки Конституции РК к цитируемому конституционному закону Конституционный Совет РК дал толкование, указав, что "полномочия депутата Парламента начинаются с момента регистрации в качестве такового в Центральной избирательной комиссии". Следует заметить, что ч. 3 ст. 47 другого конституционного закона "О выборах в РК" от 28 сентября 1995 г. предусматривает, что "кандидаты в Президенты, депутаты Парламента со дня их регистрации и до опубликования итогов выборов не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности, а также задержаны без согласия Центральной избирательной комиссии, соответствующей территориальной или окружной избирательной комиссии, кроме случаев задержания непосредственно на месте преступления и совершения тяжкого преступления". Исходя из смысла статьи этого закона, кандидат в депутаты обладает неприкосновенностью с момента регистрации его в качестве такового и до момента опубликования итогов выборов. Центральная избирательная комиссия, давая свое толкование по этому случаю, пояснила, что М.С. Койшыбаев утратил иммунитет кандидата в депутаты Парламента, а иммунитет депутата еще не приобрел, поскольку в момент применения к нему меры пресечения он не был утвержден Центральной избирательной комиссией в качестве депутата. Регистрация его в таком качестве должна была быть 9 декабря 2002 г. М.С. Койшыбаев был арестован раньше, и, следовательно, иммунитета у него, по их мнению, тогда и быть не могло. Суждения юристов по этому поводу были неоднозначны. По мнению некоторых, из смысла Основного закона страны следовало, что народ через своих представителей в Парламенте реализует принадлежащую ей власть, и над этой властью нет иной власти. Избирая депутата, народ проявляет свою волю, которая не нуждается в утверждении ее каким - либо органом. Народ, избравший депутата, с этого времени признает его, как своего представителя в законодательном органе страны, хотя выполнение им непосредственных полномочий имеет место значительно позже. Избираемый становится депутатом после того, как воля народа либо его представителей выражена. Воля народа - феномен абсолютный.

В контексте рассмотрения проблем депутатской неприкосновенности особого внимания заслуживает ст. 3 Конституции РК, закрепляющая доминирующее положение народа, который выступает в обществе и государстве в качестве особого юридического субъекта и стоит над всеми властями, обладая первоначальным и неотчуждаемым суверенитетом. Он является единственным источником власти в стране, государство, его

органы и должностные лица выступают лишь в качестве его представителей. Следовательно, власть в лице своих представителей не может быть оторвана от народа, и должна выражать только лишь его волю. И в этом смысле неприкосновенностью (иммунитетом) депутат должен пользоваться с момента избрания его народом.

В связи со спорностью данного вопроса академик С.З. Зиманов внес в Конституционный Совет представление о неправильном толковании иммунитета в отношении М.С. Койшыбаева, в котором указал, что Конституция РК не содержит установок относительно начала полномочий депутата Парламента. Конституционный Совет РК в пределах своей компетенции должен был трактовать положения Основного закона, а не конституционного закона "О Парламенте РК и статусе его депутатов", хотя Конституция сама отсылает к нему. По мнению многих ученых - юристов Конституционный Совет поступил неправильно, ссылаясь в этом вопросе на положения этого закона. Он проявил некомпетентность, представ, как реакционный орган, идущий на поводу исполнительной власти. В обоснование своей позиции они приводили следующие доводы: в ходе выборов лицо, баллотирующееся в Парламент, последовательно обретает два статуса: кандидата в депутаты и после выборов он автоматически перестает быть им, становясь депутатом, другого не дано: он - кандидат в депутаты либо уже депутат. Если депутат избран в установленном законом порядке, и остались лишь формальности по оформлению этого факта (регистрация в ЦИК РК), то нераспространение на него в этот период депутатской неприкосновенности является нелогичным. В случае, когда воля народа выражена в полной мере, реализована законным образом, и обратный процесс невозможен, кандидат обретает статус депутата, и не признавать этого нет оснований. В ЦИК РК регистрируется факт избрания народом конкретного лица депутатом (результат), а не предшествующие этому действия в части волеизъявления людей. Воля народа не нуждается в юридическом признании, ведь выборы уже проведены, итоги опубликованы, и время их регистрации в Центральной избирательной комиссии не может изменить свершившегося события. К тому же согласно закону "О выборах в РК" кандидат в депутаты обладает неприкосновенностью с момента регистрации его в качестве такового и до момента опубликования итогов выборов. Не наделение уже избранного депутата правовым иммунитетом в период времени между опубликованием итогов выборов и временем регистрации в ЦИК представляется неверным. В соответствии с правилами парламентаризма лишить депутата парламентской неприкосновенности (иммунитета) может только сам Парламент. Следуя этому положению, признанному мировым сообществом, его арест был допустим только с разрешения Палаты, членом которой он был избран.

Кроме того, М.С. Койшыбаев обвинялся в совершении преступлений, не относящихся к категории тяжких, и органы следствия по этому основанию должны были испросить согласие Палаты Парламента на его привлечение к уголовной ответственности и применение к нему меры пресечения в виде ареста. Такое согласие не требуется только лишь при совершении тяжких преступлений. В соответствии с ч.4 ст. 10 Уголовного кодекса РК таковыми признаются умышленные деяния, за совершение которых предусмотрено наказание, не превышающее двенадцати лет лишения свободы. В случае с С.М. Койшыбаевым был нарушен его конституционный статус, как депутата, а заодно и Парламента, поскольку вопрос о лишении его иммунитета не был заблаговременно согласован с соответствующей Палатой.

Таким образом, практика наглядно показала, как нечеткие формулировки законов и нестыковки могут породить совершение незаконных действий в отношении народных избранников. Случай с М.С. Койшыбаевым обнаружил слабость национального законодательства в решении вопросов парламентского иммунитета. И поскольку неожиданное случается в жизни также часто, как и ожидаемое, то всегда следует быть готовым к законному разрешению проблем такого рода.

В научной среде дискуссии об институте правового иммунитета приводят спорящие стороны к совершенно противоположным мнениям. Если одни склоняются к необходимости ограничения или вообще отмены депутатской неприкосновенности, другие же считают, что она должна распространяться на все действия парламентариев. Не исключено, что некоторые из этих высказываний носят заказной характер, и иницируются определенными политическими силами, способными нанести вред не только статусу депутатов, но и в целом современному парламентаризму, как особой демократической системе.

На наш взгляд, вопрос отмены депутатской неприкосновенности не так очевиден, как кажется. Для начала вспомним цель ее предназначения. Сейчас же она, являясь обязательным элементом обеспечения независимости представительной ветви власти, защиты демократии и парламентаризма, означает, прежде всего, защищенность депутата, обеспечивающую условия, в том числе, для свободной дискуссии по проблемам государственной политики, без которой невозможно цивилизованное развитие общества. Помимо принятия законов парламентарием стоят и другие задачи по контролю других ветвей власти и защите своих сограждан. Как же он сможет это сделать, живя сам в не правовом обществе, если не защищен, и его могут задержать, обыскать и т.д. и даже подвергнуть аресту на общих основаниях?

Действующее законодательство предусматривает депутатскую неприкосновенность вне зависимости от того, связаны ли деяния депутатов, нарушающие закон, с их полномочиями. В связи с этим, необходимо ограничить их иммунитет сферой парламентской деятельности, со сведением объема парламентского иммунитета до разумных пределов и упрощением процедуры привлечения депутатов к уголовной ответственности. Нынешнее положение не исключает того, что в парламент могут попасть люди,

преследующие иные цели, чем решение вопросов государственного значения. Защитившись депутатским мандатом и иммунитетом, они могут оказаться вне пределов досягаемости закона.

Претворение принципа различного подхода к деяниям парламентария в зависимости от связи с его деятельностью представляет определенную сложность, поскольку не случаен вопрос: кто должен производить оценку такой связи. На наш взгляд, представляется правильной точка зрения Авакьян С.А. Он считает, что Генеральный прокурор дает первичную оценку действиям парламентария, когда получает сообщение от органов дознания и следствия о начале производства по делу (административному или уголовному). Если действия парламентария связаны с его полномочиями, он вносит представление в соответствующую Палату о лишении его иммунитета. Более того, последующую оценку связи деяния с полномочиями парламентария дает Палата при решении вопроса о даче согласия на лишение парламентария неприкосновенности, поскольку закон не содержит такого запрета.

Необходимо также предусмотреть в национальном законодательстве страны право члена Парламента на основании своего иммунитета отказаться от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с его деятельностью, как это принято в ряде европейских стран (ст. 47 Конституции Германии, ст. 98 Конституции РФ), поскольку казахстанский депутат, как и любой другой гражданин РК может быть допрошен в качестве свидетеля органами дознания, предварительного следствия и суда.

Неприкосновенность депутата распространяется на его жилье, служебное помещение, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также принадлежащие ему документы.

Депутат Парламента не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, при исполнении своих функций. Это положение не распространяется на случаи, когда им были допущены публичные оскорбления или клевета и иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена законодательством РК". Необходимо также определиться с полномочиями Центральной избирательной комиссии РК, выступающего в настоящее время в отношении депутатов в качестве контрольно - надзирающего органа.

Иммунитет депутата, как изъятие из общих правил действия уголовного закона, как известно, не декриминализирует деяния, в любом случае преступление продолжает оставаться таковым. Особенности наступления уголовной ответственности парламентария выражаются в наличии тех или иных препятствий, установленных в законодательстве. Их можно разделить на непреодолимые, и в этом случае иммунитет становится абсолютным, то есть лицо не может быть привлечено к уголовной ответственности за совершенное преступление ни при каких условиях (совершение Президентом РК преступлений небольшой и средней тяжести) и преодолимые - здесь иммунитет является относительным и лицо, совершившее преступление, может быть привлечено к уголовной ответственности после преодоления указанных в законе процедур (таких иммунитетов подавляющее большинство).

Рецензент: д.ю.н., профессор Мороз С.П.