

Тагаев А.У.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕПУТАТА
ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

A.U. Tagaev

**CONSTITUTIONAL LAW OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN
DEPUTY PARLIAMENT**

УДК:347:254/78

Автором предпринимается попытка раскрыть основные понятия, принципы и элементы конституционно-правового статуса депутата Республики Казахстан, проблемы, возникающие в данной области и пути их решения, а также очертить круг полномочий и основных гарантий депутатской деятельности.

The author tried to disclose the basic concepts, principles and elements of a constitutional and legal status of the Republic of Kazakhstan deputy, the problems which are arising in the sphere and methods of issues solving, and also defined the limits of powers and the basic guarantees of deputy activity.

На современном этапе реализации задач по совершенствованию системы государственного управления, с учетом принятого Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на первый план выступает научно-обоснованная концепция политической модернизации фаны по дальнейшему формированию правового демократического государства. Определенное место в том процессе отводится институту представительной мсти. Автор ставит задачу раскрыть *основные снятия, принципы и элементы конституционно-правового статуса депутата Республики Казахстан, проблемы, возникающие в данной области и пути их отношения, а также очертить круг полномочий и основных гарантий депутатской деятельности.*

В юридической литературе понятия «правовое шожение» и «правовой статус» применяются как синонимы.

Так, понятие «статус» достаточно активно используется в юридической науке, оно является иболее распространенным общеправовым понятием. Традиционным является его применение для означения *правового состояния участника конституционно-правовых отношений*, а его содержание осматривается в определенном контексте, в рамках кой-либо отрасли права или даже отдельных авовых институтов. «Статус» как термин используется обычно в самом общем понимании без зчения присущих отдельным субъектам (носителям статуса) характеристик. Слово «статус» /1, с. 259/ в переводе с латинского означает положение, состояние. Соответственно под статусом субъекта права понимается его правовое состояние, характеризующее комплексом юридических прав и обязанностей.

По мнению Н.А. Богдановой, «конституционно-правовой статус, который можно назвать нормативным, существует как важнейшая структурная часть

данной отрасли, закрепляющая на соответствующем уровне правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений» /2, с. 55/. «Нормативные статусы субъектов конституционно-правовых отношений являются основными правовыми конструкциями и структурными частями отрасли конституционного права, обладающими устойчивостью, высоким уровнем нормативного обобщения, а также признаками комплексности и системообразующими свойствами» /2,с.60-61/.

Н.А. Богданова выделяет ряд свойств, присущих конституционно-правовому статусу. Среди них: *устойчивость и относительное постоянство*, связанные с формализацией статуса в нормах позитивного права, что позволяет обеспечить «относительное постоянство содержания регулируемых соответствующими нормами отношений», в то время, как «богатством и разнообразием последних предопределяется многовариантность реализации возможностей, заложенных в конституционно-правовом статусе, допустимость определенных изменений, не влияющих на существенные его стороны». Кроме того, к качественным признакам конституционно-правового статуса Н.А. Богданова относит внутреннюю согласованность, которая «проявляется во внутренней взаимосвязи и взаимозависимости элементов такого статуса», а также системообразующую значимость. Эта последняя характеристика «предопределяет связи статусов рассматриваемого уровня различных субъектов конституционно-правовых отношений» /2,с.47-48/. Системообразующее значение конституционно-правового статуса проявляется также и в том, что «конституционно-правовые статусы различных субъектов, взаимодействуя, не только обогащают содержание составляющих их конституционно-правовых отношений, но и могут переводить их с уровня общего правосостояния на уровень конкретных отношений» /2,с.49/. Применительно к науке конституционного права Н.А. Богданова дает следующее определение: «статус - это конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления и практику реализации правовых установлений» /3/. Речь в данном случае идет о доктринальном статусе. Его основу составляет статус нормативный, то есть закрепленный в законодательстве. Правовой статус исчерпывающим образом характеризует участников правоотношений: «Будучи отраженными в нормах конституционного права, институциональные характеристики регулируемых ими отношений приобретают форму конституционно-правового статуса, а сама отрасль - качества

статусного права» /2, с.47/. Конституция Республики Казахстан, учреждая отдельные институты, не всегда определяет полноценную статусную характеристику соответствующих субъектов. Это утверждение верно в отношении не только высшего должностного лица республики, но и системы высших органов государственной власти республики в целом. Вместе с тем она закрепляет основы этого статуса, «встраивая» их в общую систему органов государственной власти.

Правовой статус депутата, как пишет Н.В. Витрук, является одним из специальных видов правового статуса гражданина, выступающего в качестве депутата, правовым модусом гражданина. Этот специальный статус есть положение гражданина в обществе и государстве, связанное с особой (в отличие от общегражданской) его деятельностью, что регламентировано соответствующими специальными нормами /4, с.15/.

Заслуживает отдельного внимания мнение Э. Мухамеджанова, который отмечал, что статус депутата включает в себя два понятия, как в широком, так и в узком смысле слова. В широком смысле под статусом депутата следует понимать обусловленное социально-политической сущностью общества фактическое положение депутата, регламентируемое правовыми и иными социальными нормами и обеспечиваемое соответствующими гарантиями. В узком смысле статус депутата складывается из упорядоченной совокупности элементов, всесторонне характеризующих сущность и содержание правового положения депутата, а именно из их прав, обязанностей и ответственности /5/. С этой позиции подходит к определению статуса депутатов и академик Г.С. Сапаргалиев В своем исследовании он пишет: «Статус депутатов складывается из их прав, обязанностей и ответственности, определенных Конституцией, Конституционным законом «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и рядом других конституционных и обычных законов Республики Казахстан. Депутаты Парламента Республики Казахстан обладают особой правовой дееспособностью, позволяющей им активно участвовать в осуществлении полномочий Парламента» /6, с.36/.

Несколько лаконичным, на наш взгляд, является подход к данному понятию А.Т.Ащеулова. В частности, он пишет, что под статусом депутатов следует понимать обусловленное социально-политической сущностью общества его фактическое положение, регламентируемое правовыми и иными социальными нормами и обеспечиваемое соответствующими гарантиями /7, с.254/

Из представленных теоретико-правовых дефиниций можно сделать вывод, что под статусом депутата понимается его правовое положение как полномочного и ответственного представителя народа Республики Казахстан в обществе и государстве, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением и сроком действия, полномочиями депутатов, гарантиями их деятельности, а также ответственностью.

В Конституции Республики Казахстан члены обеих палат Парламента называются депутатами, а различие между ними состоит не в названиях, а в порядке их избрания и в функциях, которые они призваны осуществлять. Системный подход позволяет рассматривать Парламент Республики Казахстан как целостную систему, главным компонентом которой выступает *личность депутата с его объективными и субъективными связями*. Деятельность по управлению государственными делами, которая осуществляется Парламентом РК, прямо зависит от уровня и стиля исполнения своей профессиональной *обязанности депутатами*.

Конституция и действующее законодательство Республики Казахстан наделяет *депутата особым статусом*. Это, прежде всего, связано с характером выполняемой им работы и с той ответственностью, которой наделяется при избрании каждый депутат. Поэтому предоставление особого статуса является важной предпосылкой независимости депутата.

Прежде всего, необходимо остановиться на вопросе возникновения полномочий и, собственно, самого статуса депутата. Процедурой, вследствие которой появляются эти полномочия, *создающие фундамент для конституционно-правового статуса, являются выборы депутатов Парламента Республики Казахстан*.

Термин «депутат» (от латинского *deputatus* - «посланный») /1, с. 158/, как пишет А.Т. Ащеулов - это лицо, избранное в законодательный или иной представительный орган или орган самоуправления, представитель определенной части населения – избирателей своего избирательного округа или всей нации /8, с. 158/. Данное определение оценивается, на наш взгляд, не иначе как стандартное.

Следует отметить, что термин «депутат Парламента» является обобщающим, тогда как в реалии речь идет о статусе депутатов Мажилиса и о статусе депутатов Сената. Безусловно, статусы депутатов обеих палат во многом схожи, но между ними есть и различия, которые определяются уже тем, что депутаты Мажилиса избираются населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а депутаты Сената – выборщиками, т.е. на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Депутаты Мажилиса избираются на пять лет, а депутаты Сената - на шесть.

Для депутатов Парламента РК устанавливается из состоящего в гражданстве Республики Казахстан постоянно проживающего на ее территории *следние десять лет* (п. 4. ст. 51 Конституция РК).

Кроме того, для депутата Сената дополнительно тановлен ценз постоянного проживания на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики Казахстан не менее *трех лет* (п. 4. ст. 51 Конституция РК). Этим предусматривается наличие еще более глубокого понимания и осознания депутатом экономических, политических, социальных проблем государственного и общественного развития Казахстана и соответственно этому более компетентного толнения своих обязанностей.

Так же пунктом 4 статьи 51 Конституции предусматривается и возрастной ценз (для депутатов зната - достижение тридцати лет, Мажилиса - двадцати пяти лет), вызванный необходимостью приобретения определенного жизненного опыта, который нужен при решении сложных юдарственных вопросов во время работы в высшем представительном органе государства.

Выборы в Мажилис проводятся путем избирания з пропорциональной избирательной системе с 7%-ым барьером 98 депутатов, а также назначения 9 путаю в Ассамблеей народа Казахстана. Право продвижения кандидатов в депутаты Мажилиса, збираемых по партийным спискам, принадлежит олитическим партиям, зарегистрированным в гтановленном порядке, а в отношении кандидатов в гпутаты Мажилиса, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, - Совету Ассамблеи.

С одной стороны, введение в Казахстане пропорциональной избирательной системы при ьборах в нижнюю палату Парламента, видимо, имеет целью структурировать партийную систему. Но, с другой стороны, формирование Мажилиса исключительно по пропорциональной избирательной системе (не принимая во внимание депутатов, азначаемых Ассамблеей народа Казахстана) с 7%-ым заградительным барьером может привести к ому, что значительная часть избирателей не будет редставлена в Парламенте, к ослаблению связи населения с государственной властью. *Кроме того, юнополизация выдвигения кандидатов политическими партиями (блоками) нарушает принцип равного пассивного избирательного права.* К примеру, на выборах в Мажилис в августе 2007 г. принимали участие семь политических партий: «Нур Отан» набрала 88,41% голосов избирателей), Коммунистическая Народная партия Казахстана (получила, 29% голосов), Казахстанская социал-демократическая партия «Ауыл» (набрала 1,51% голосов), Партия татр йотов Казахстана (получила 0,78%), Демократическая партия «Ак Жол» (получила 3,09% голосов), Партия «Руханият» (получила 0,37% голосов), Общенациональная социал-демократическая партия набрала 4,54% голосов избирателей) /91.

Другая проблема, которая требует обсуждения, - это вопрос о моменте приобретения депутатского статуса. Обращение к этому вопросу вызвано тем, что в практике применения Конституционного закона о Парламенте и статусе его депутатов имелись ранее прецеденты, когда победившего на выборах кандидата в депутаты привлекли к уголовной ответственности как лицо, не наделенное депутатским статусом /5/.

В этой связи возникает вопрос: когда лицо, победившее на выборах, обретает полномочия депутата?

Так, согласно п. 2 ст. 24 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» полномочия депутата Парламента начинаются с момента его регистрации в качестве депутата Парламента Центральной избирательной комиссией Республики. С фактом регистрации депутата Центральной избирательной комиссией связано приобретение избранным гражданином только

статуса депутата (депутатского мандата). *Юридическим фактом*, с которым Конституция РК связывает момент возникновения полномочий депутата, является *принесение им присяги на верность Республики Казахстан перед Парламентом*. Принятие присяги осуществляется Президентом и проводится в торжественной обстановке в присутствии членов Правительства, Конституционного Совета, судей Верховного Суда, экс-президентов республики (ст. 24 Закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»).

Исходя из этого, принесение присяги депутатом является юридическим фактом, с которым Конституция РК связывает момент возникновения полномочий депутата, что дает ему право на участие в работе Парламенте и на занятие в ее органах той или иной должности: главы комитета, члена комитета и т.п. По своему содержанию присяга депутата означает добровольное принятие им обязанности - верно служить народу Казахстана, укреплять целостность и независимость Республики Казахстан, строго подчиняться ее Конституции и законам, добросовестно выполнять возложенные на него высокие обязанности.

Таким образом, принесение присяги депутатом является не только правовой формой легализации его статуса, но и морально-политическим актом, который выявляет субъективное отношение депутата к осуществлению им соответствующих депутатских полномочий.

Отказ принести присягу имеет своим последствием утрату депутатского мандата, т.е. утрату статуса депутата Парламента. Однако это обстоятельство не означает юридической ответственности депутата, ее нельзя связывать с принципом депутатской неприкосновенности. Суть вопроса состоит в том, что, учитывая содержание присяги, в соответствии с которой депутат лично, осознано и свободно признает свою конституционную обязанность придерживаться Конституции и законов Республики Казахстан, такой отказ следует расценивать как несогласие с принципами и положениями действующей Конституции. Фактически это означает сознательный отказ от депутатского мандата, который обязывает депутата исполнять свои полномочия.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что лицо, которое победило на депутатских выборах, еще нельзя считать депутатом в полном смысле этого слова, так как оно до момента официальной регистрации не имеет тех полномочий, которые имеет официально зарегистрированный депутат. Вместе с тем, как показал анализ действующего законодательства, лица, победившие на выборах, в период между опубликованием результатов выборов и до момента его регистрации ЦИК РК в качестве депутатов, имеют соответствующую своему статусу правовую защиту.

Так, в соответствии с п.3 ст.47 Закона «О выборах в Республике Казахстан» законодателем предусмотрено, что до их (кандидатов победивших на выборах) регистрации в качестве депутатов Парламента без согласия Центральной избирательной комиссии не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания,

налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности, а также задержаны, кроме случаев задержания непосредственно на месте преступления и совершения тяжкого преступления. Это защищает их от различных провокаций как со стороны бывших конкурентов по избирательной кампании, так и от властных структур, опасующихся разоблачения своей противоправной деятельности со стороны победившего на выборах кандидата в депутаты.

Основу формирования и деятельности Парламента Республики Казахстан составляет идеи народного представительства, внедрение которых в политическую жизнь нашего государства было заимствовано с учетом национальных особенностей у демократических зарубежных стран.

Анализ действующего законодательства в области конституционно-правового положения депутата позволяет выделить основные принципы, касающиеся статуса парламентария:

- императивного мандата;
- независимость депутата;
- недопустимости совмещения постов;
- равноправия депутатов;
- запрета ограничения полномочий депутата;
- ответственности.

Принцип императивного мандата. Слово «мандат» в переводе с латинского имеет два значения: 1) «полномочие, наказ, поручение» и 2) «документ, удостоверяющий права и полномочия какого-либо лица» /8, с. 299/. Депутатский мандат дает депутату право выступать от имени народа, следовательно, депутатский мандат носит представительный характер. С одной стороны, депутат - это полномочный представитель народа, с другой представитель государственной власти, а с третьей - член коллегиального представительного органа, что в совокупности и определяет социально-политическую природу мандата, которым он обладает /7, с. 446-447/.

В теории существует два типа мандатов: императивный и свободный мандат. Каждый из них содержит определенный режим ответственности депутатов перед избирателями. Если *императивный* мандат предполагает ответственность депутата перед избирателями, то *свободный* мандат предполагает ответственность депутата не перед избирателями, а перед законом и своей совестью.

В юридической литературе среди ученых правоведов по вопросу наделения депутатов правом свободного депутатского мандата и исключения императивного депутатского мандата существует различные мнения.

Так, М. В. Баглай пишет, что «правовое демократическое государство исходит из того, что наказания избирателей и прямая ответственность депутатов перед избирателями имеют смысл и практическую осуществимость скорее на уровне местного самоуправления, но на общенациональном уровне парламенты решают более сложные вопросы в интересах народа, и депутаты должны выступать как представители всего народа, а не только своих избирателей» /10, с. 536/.

Иной подход к вопросу у С. В. Дмитриева, который отмечал в своих работах, что императивный депутатский мандат является формой института прямой (непосредственной) демократии, которая представляет гражданам большие возможности для формирования дееспособного и авторитетного состава представительных органов, а также усиливает позитивную ответственность депутатов вследствие того, что избиратели могут поставить вопрос об их отзыве /11, с. 39/. Обстоятельная характеристика характера мандата депутатов Парламента Республики Казахстан проведена академиком Г.С. Сапаргалиевым в упомянутом выше исследовании «Парламентское право Республики Казахстан» /6, с. 37-38 /.

Считаем, что выбор того или иного мандата в первую очередь должен зависеть от *технологии формирования палат парламента*.

К примеру, в ранее действующей Конституции Республики Казахстан в пункте 1 статьи 52 прямо закреплялось положение о том, что «депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом». Таким образом, ранее действующая Конституция наделяла депутата правом свободного депутатского мандата.

Принцип свободного мандата предполагает отсутствие каких-либо наказов или поручений со стороны избирателей. Предвыборные обещания депутата не имеют юридически обязывающего значения, они являются лишь его моральными обязательствами. Граждане избирают депутатами тех, чьи политические взгляды, принципы ближе к избирателям, чья политическая платформа более приемлема и полезна для граждан всего государства.

Вместе с тем, согласно п. 1 ст. 87 Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.04.05г.)» право выдвижения кандидатов в депутаты Мажилиса принадлежало политическим партиям, зарегистрированным в установленном порядке, а также гражданам - путем самовыдвижения.

Из данной нормы следует, что депутат, вбранный по партийным спискам, должен быть юдотчетен не народу, а своей партии. То есть депутат, избранный по мажоритарной системе, юл жен отчитываться перед людьми своего избирательного округа, а избранный по пропорциональной системе будет заниматься сугубо политической.

Законодатель не делал разграничения статуса депутатов, избранных по разным избирательным системам. Однако указанную коллизию следовало решать путем внесения изменений в законодательные факты.

Так, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» из Конституции РК было исключено положение о том, что депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом (п. 1 ст. 52 Конституции).

По заявлению Н. А. Назарбаева, исключение указанного положения напрямую связано с необходимостью соблюдать единую партийную позицию яли позицию партийной фракции при голосовании в условиях, когда депутаты Мажилиса будут изби-

раться по пропорциональной избирательной системе /12/.

В п.1. ст. 87 Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан» были внесены изменения, согласно которым право выдвижения кандидатов в депутаты Мажилиса, избираемых по партийным спискам, принадлежит политическим партиям, зарегистрированным в установленном порядке, а в отношении кандидатов в депутаты Мажилиса, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, - Совету Ассамблеи.

Таким образом, по своей природе и социальному назначению депутатский мандат стал императивным, т.е. обязательным.

Введение императивного мандата не является новым. Оно берет свое начало с декрета ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 года «О праве отзыва делегатов» /13, с. 49/. Идея же этого декрета была заимствована из документов Парижской коммуны. Входившие в состав Парижской коммуны избранные народом «должны были строго придерживаться *mandat impératif* (точной инструкции) своих избирателей и могли быть сменены во всякое время» /14 с. 25/.

В то же время справедливости ради следует отметить, что принцип императивного мандата идет еще со времен представительных средневековых учреждений, когда основные политические права принадлежали графствам, городам, коммунальным союзам. Поэтому депутаты от названных субъектов отстаивали только их интересы. Как правило, такой представитель получал от избравшей его общности «наказ», инструкцию, которой он обязан был следовать. В случае невыполнения «наказа» вышеназванные субъекты могли не только отозвать своего депутата, но и взыскать с него причиненный имущественный ущерб.

Таким образом, отбор кандидатов в депутаты Мажилиса становится делом политических партий, которые формулируют общенациональную программу развития страны и берут на себя политическую ответственность за выдвинутых ими кандидатов в депутаты. Мандат на представительство депутат получал от избирателей, следовательно, он был обязан следовать наказам избирателей. Наказами являлись одобренные предвыборными собраниями или конференциями избирателей округа и принятые депутатом поручения избирателей, а при выборах от партий - поручения, принятые съездами, конференциями или пленумами их республиканских органов.

Став народными избранниками, эти кандидаты реализуют не свои собственные, личные программы, а программу соответствующей политической партии, корректируют ее с учетом общегосударственных интересов. Императивность мандата не превращает депутатов в зависимых политиков в руках своих избирателей. Лишь объективные и обоснованные требования граждан становятся частью программы его работы.

Если деятельность депутатов не соответствует предвыборной платформе либо они систематически не выполняли своих обязанностей, то лишаются своего мандата путем исключения его из политической партии, от которой он был избран. Все это приведет

к прекращению полномочий депутатов. Таким образом, содержание *императивного* мандата составляет трехчленную структуру:

- обязанность депутата следовать наказам избирателей и реализовывать их в своей повседневной депутатской деятельности;
- регулярные отчеты депутатов перед избирателями за свою работу и за работу представительного органа;
- право отзыва избирателями депутатов, не оправдавших их доверия, которое составляет саму *суть императивного мандата*.

Существенное место в раскрытии содержания депутатского мандата имеют основания прекращения деятельности депутата.

В юридической литературе часто встречаются различные точки зрения в отношении соотношения понятий «полномочия депутата Парламента прекращаются» и «депутат Парламента лишается своего мандата» по их содержанию и юридическим последствиям.

У большинства депутатов полномочия продолжают действовать от выборов до выборов. Но в отдельных случаях полномочия депутатов прекращаются досрочно. Основание *прекращения полномочий депутата* Парламента, досрочно установлены пунктами 3 и 5 статьи 52 Конституции, и других ее норм.

Так, к примеру, полномочия депутата прекращаются в следующих случаях:

- занятие им кроме депутата Парламента иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности;
- осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации;
- подачи в отставку. Здесь просматривается личные причины (обстоятельства) депутата, при которых депутат не может дальше выполнять обязанности: тяжелая болезнь, причем такая, при которой депутат лишен возможности выполнять свои функции. Беременность, рождение ребенка и пребывание женщины в отпуске до достижения ребенком определенного возраста;
- его смерти;
- признания депутата по вступившему в законную силу решению суда недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим и иных предусмотренных Конституцией и Конституционным законом случаях.

Кроме того, следует отметить, что полномочия депутатов Мажилиса Парламента, избранных Ассамблеей народа Казахстана, могут быть досрочно прекращены по ее решению. Полномочия депутатов Сената Парламента, избранных на совместном заседании выборщиков в лице депутатов, представляющих все маслихаты соответственно области, города республиканского значения и столицы Республики, могут быть досрочно прекращены по решению выборщиков. А полномочия назначенных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены по решению Президента республики.

Вместе с тем следует отметить, что принятое решение о досрочном прекращении полномочий пар-

ламентария пересмотру не подлежит, поскольку Конституция и законы не предусматривают возможности возобновления этих полномочий.

В отношении «лишается своего мандата» здесь дело обстоит иначе. Законодатель предусмотрел два основания: первое основание «лишение своего мандата» определяется для всех депутатов Парламента: в случае его выезда на постоянное место жительства за пределы Казахстана, при вступлении в силу обвинительного приговора суда в отношении депутата Парламента и при утрате гражданства Республики Казахстан.

Второе основание «лишение своего мандата» распространяется на депутатов Мажилиса Парламента: при выходе или исключении их из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом они избраны, прекращении деятельности этой политической партии.

Прекращение полномочий депутата Парламента или лишение его депутатского мандата производится правовым актом - соответствующим постановлением Сената или Мажилиса Парламента Республики Казахстан.

Принцип независимости депутата и подчинения его Конституции и законам Республики Казахстан означает, что депутат независим от влияния различных органов государственной власти и управления, отдельных лиц. Однако при принятии определенных решений депутату следует прислушиваться к мнению органов и организаций, особенно если принимаемое решение затрагивает интересы этих органов и отдельных лиц.

В деятельности депутата при осуществлении его полномочий существенную роль играют гарантии. Это условия и средства, непосредственно и реально обеспечивающие беспрепятственное и эффективное осуществление депутатом своей деятельности в интересах избирателей и общегосударственных интересах.

Принцип независимости, включает в себя депутатские гарантии, и, прежде всего, иммунитет, тремя важнейшими составляющими элементами которого являются следующие:

- 1) свобода слова;
- 2) депутатская неприкосновенность;
- 3) свобода голосования.

Первый (индемнитет) сводится к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной, административной (налагаемой в судебном порядке) ответственности за высказывания в Парламенте (за исключением ответственности за оскорбление и клевету) и за голосование, поскольку они осуществляются в силу мандата.

Второй элемент - депутатская неприкосновенность. Объем депутатской неприкосновенности, складывается из следующих иммунитетных видов ответственности: 1) уголовной ответственности; 2) ареста; 3) мер административной ответственности, налагаемых в судебном порядке. За пределами остаются такие виды ответственности, как гражданско-правовая, административная (за исключение налагаемых в судебном порядке), дисциплинарная, материальная.

Как быть, если депутат совершил преступление, но до привлечения к уголовной ответственности не дошло?

Во-первых, в факте преступления нет сомнений, но дело не возбуждается или прекращается по малозначительности, с учетом личности преступника и т.п. Таким образом, уголовной ответственности депутат не несет.

Во-вторых, дело расследуется, но объявлена амнистия, и она приходится на данную статью Уголовного кодекса РК.

В Республике Казахстан депутатский иммунитет, если внимательно проанализировать действующее законодательство, имеет абсолютный характер. По сути, является панацеей от всех существующих и несуществующих бед. А это не только позволяет избежать уголовной ответственности виновным, но и нарушает конституционный принцип равенства граждан перед законом. Как и в области уголовно-правовых отношений, так и в области трудовых отношений необходима дальнейшая регламентация депутатского иммунитета. Учитывая, что проблема депутатского иммунитета содержит элементы как государственно-правовых, так и уголовно-правовых, трудовых отношений, она должна быть предметом комплексного исследования представителями соответствующих отраслей правовой науки. Ряд ценных предложений в этом направлении внесен академиком Г.С. Сапаргалиевым в, с.45,47 - 48/.

В соответствии с Законом РК «О Парламенте и статусе его депутатов» для получения согласия на привлечение депутата к уголовной ответственности, арест или применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, Генеральный прокурор вносит представление в Сенат либо Мажилис, которое направляется палатами в Центральную избирательную комиссию для подготовки его рассмотрения на заседании соответствующей Палаты. Представление вносится перед предъявлением депутату обвинения, дачей санкции на арест или направление дела об административном правонарушении в суд. Представление Генерального прокурора и заключение Центральной избирательной комиссии рассматриваются не позднее чем в двухнедельный срок со дня их поступления, и Палата вправе потребовать от соответствующих должностных лиц представления дополнительной информации. Палата принимает мотивированное решение и в трехдневный срок направляет его Генеральному прокурору и руководителю государственного органа Республики, осуществляющего дознание и предварительное расследование. Депутат вправе участвовать в рассмотрении Палатой вопроса о его неприкосновенности.

Таким образом, указанное согласие Палат Парламента может быть получено только во время ее сессии. Решение принимается Палатой Парламента поименным голосованием, большинством от ее конституционного состава и является окончательным. При этом в решении должно быть указано, на какие именно действия Генерального прокурора дается согласие Палата Парламента: на привлечение депутата к уголовной ответственности, на задержание или арест.

Лишение депутатского мандата производится голько на основании обвинительного приговора суда. «Депутатская неприкосновенность - это не неприкосновенность частной жизни, а именно публично правовой характер, создает условия для осуществления полномочий высшей представительной и законодательной власти, ограждает депутатов от необоснованных преследований...»/6, с.48/.

Из сущности депутатской неприкосновенности вытекает научный вывод: конечной политической целью неприкосновенности депутата является укрепление авторитета Парламента РК, создание условий для беспрепятственного функционирования органа государственной власти через охрану его членов - депутатов. В депутатской неприкосновенности четко проявляются принципы полновластия Парламента РК.

И третий элемент - в силу, которого депутат не несет никакой ответственности за свой выбор при голосовании.

Одним из необходимых правовых условий для беспрепятственного и эффективного осуществления депутатами своих полномочий является депутатская неприкосновенность, которая отмечена в п.4 ст. 52 Конституции РК. Содержание института депутатской неприкосновенности состоит в том, что гражданин, который имеет статус депутата, пользуется особым иммунитетом в отношении его юридической ответственности, в частности привлечения к уголовной ответственности. Депутат не несет ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление или клевету. Депутату, таким образом, гарантируется право отстаивать свою позицию во время рассмотрения тех или иных вопросов в Парламенте или ее органах. Однако этим не исключается ответственность депутата за его отказ принимать участие в голосовании при принятии решений Парламента и его влияние на результат голосования.

Принцип недопустимости совмещения постов является одним из основных принципов, касающихся статуса депутата. Депутаты являются профессиональными парламентариями, работа в Парламенте для них является основной и постоянной на весь период его полномочий. В силу этого, депутатский мандат несовместим ни с какой государственной или иной должностью, депутаты осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Они также не могут иметь другой представительский мандат (п.3 ст. 52 Конституции РК). В случае невыполнения требований в отношении несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности, т. е. когда после избрания в Парламент РК лицо не отказалось от других мандатов или продолжает находиться на государственной службе, полномочия депутата прекращаются досрочно.

Принцип равноправия депутатов выражен в равенстве прав и обязанностей всех без исключения депутатов, а именно: в праве избирать и быть избранным в координационные и рабочие органы Парламента и его палат; вносить предложения и замечания по повестке дня сессии, порядку рассмотрения

и существу обсуждаемых вопросов; высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, которые избираются или назначаются палатами Парламента либо согласия на назначение которых дается палатами Парламента; вносить в Бюро палат предложения по вопросам, предлагаемым для рассмотрения на совместных и отдельных заседаниях палат Парламента, а в случае неприятия его предложений - вносить их на рассмотрение пленарных заседаний палат; предлагать вопросы для рассмотрения на заседаниях органов Парламента и его палат; вносить предложения о заслушивании на сессии Парламента отчета или информации должностных лиц, подотчетных палатам Парламента; в установленном законом порядке обращаться с депутатскими запросами; участвовать в прениях, задавать вопросы докладчикам, а также председательствующему на заседании; выступать с обоснованием своих предложений по мотивам голосования, давать справки; вносить поправки к проектам законов, постановлений, других принимаемых Парламентом актов; знакомить депутатов Парламента с обращениями граждан, имеющими общественное значение; знакомиться с текстами выступлений депутатов в стенограммах и протоколах заседаний Парламента; на добровольное объединение в депутатские группы (фракции); осуществлять другие полномочия в соответствии с настоящим Конституционным законом, регламентами Парламента и его палат (п.2 ст. 25 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»).

Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на открытых либо закрытых заседаниях Парламента, парламентских комитетов и комиссий. При этом индивидуальная воля отдельного депутата становится коллективной и превращается в единую государственную волю, воплощаемую в принятых Парламентом законодательных актах.

Поскольку депутат является полномочным представителем народа, он знает интересы и нужды избирателей. Посещая избирательный округ, он выявляет и изучает эти интересы и нужды, чтобы в последующем предложить их на рассмотрение Парламента. Депутату предоставляется неотъемлемое право внесения предложений и замечаний по повестке дня сессии, по повестке дня совместных и отдельных заседаний палат Парламента.

В указанном выше исследовании академика Г.С. Сапаргалиева конкретно перечисляются и в определенной мере раскрываются права и обязанности депутатов, установленные Конституцией Республики Казахстан, а также права депутата, вытекающие из его конституционного статуса. При этом подчеркивается, что открытый перечень прав депутатов Парламента, данный в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», показывает, что депутаты наделены широкими правами, обеспечивающими полномочную деятельность Парламента по осуществлению его функций /6, с. 38-39/.

Формами участия депутата в заседаниях Парламента, его палат и органов являются:

- предложения;

- справки и замечания;
- выступления на сессиях;
- сообщения;
- проекты решений и поправок к ним;
- участие в прениях;
- обращения.

Справки и обращения депутат может использовать после обсуждения любого вопроса. Так, своевременно данная справка вносит дополнительную ясность в обсуждаемый вопрос, а обоснованное замечание позволяет устранить недостатки в процессе обсуждения вопросов.

Указанному принципу подчинено и прекращение срока действия депутатского мандата. Полномочия депутата РК прекращаются досрочно в случаях, прямо указанных в законе (п. 5 ст. 52 Конституции РК).

Формы депутатской деятельности в работе Парламента и его органах могут быть самыми различными. Под ними понимается комплекс организационных средств, используя которые депутат осуществляет свою деятельность, реализует свои права и обязанности, претворяет в жизнь волю избирателей. Указывая формы деятельности депутатов Парламента, законодательство, с одной стороны, устанавливает пределы деятельности депутатов, как носителей законодательной ветви государственной власти, а с другой, предостерегает их от вмешательства в деятельность других ветвей государственной власти. Поэтому в формах деятельности депутатов следует усматривать не только реализацию прав, выполнение обязанностей, но и способ разграничения полномочий различных ветвей государственной власти / 6, с.42 /.

Формами депутатской деятельности в Парламенте являются:

- 1) участие в заседании Парламента с правом решающего голоса;
- 2) участие в работе комитетов и комиссий Парламента;
- 3) участие в работе депутатских объединений - депутатских фракций и групп;
- 4) участие в парламентских слушаниях;
- 5) обращение с депутатскими запросами;
- 6) выполнение поручений Парламента и его органов.

Наряду с указанными формами депутатской деятельности в упомянутом исследовании академика Г.С. Сапаргалиева отмечается и в определенной мере раскрывается и работа среди избирателей /6, с.45,47-48/.

В соответствии с законом о статусе депутата и Регламентом Парламента и регламентами его Палат парламентарий выполняет ряд обязанностей, связанных с работой на сессиях парламента (обязанность зарегистрироваться и присутствовать на заседаниях Парламента и ее органов, в которые избран депутат), в избирательном округе (поддерживать тесные связи с избирателями, регулярно информировать их о своей работе, вести приемы, периодически отчетываться перед ними).

Полномочия депутата, связанные с выполнением обязанностей в комитетах и комиссиях палат Парла-

мента, закреплено Законом Республики Казахстан от 7 мая 1997 года «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан». Упомянутый икон определяет функции депутатов в комитетах Парламента. Дальнейшую конкретизацию полномочия депутатов в указанной сфере деятельности юлчают в положениях, разрабатываемых Сенатом и Мажилисом Парламента о соответствующих комитетах и комиссиях.

Принцип запрета ограничения полномочий депутата. Он заключается в том, что никто не имеет права ограничивать полномочия депутата, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией и законами Республики Казахстан. Даже при ведении чрезвычайного или военного положения депутатские полномочия не ограничиваются (п.2 ст. 3 Конституции РК).

Указанный принцип является одновременно и дной из основных гарантий депутатской деятельности. Для осуществления своих обязанностей как юлномочного представителя народа депутат должен иметь всю полноту прав. Предприятия, учреждения, рганизации, объединения граждан, государственные рганы и должностные лица должны способствовать осуществлению депутатом своих полномочий, обеспечивать необходимые условия для эффективного их исполнения. Депутат наделен правом на безотлагательный прием должностными лицами по опросам депутатской деятельности, что гарантирует мгу возможность быстро и оперативно разрешить с руководителями, должностными лицами возникший эпрос. В свою очередь, это право предполагает обязанность руководителя принять депутата в удобное и согласованное с ним время.

Принцип ответственности условно можно разделить на две группы:

- 1) за неисполнение законных требований депутата;
- 2) ответственность депутата за нарушения им юих обязанностей, а также правил депутатской этики.

К примеру, если отсутствуют признаки уголовно деяния, установленные действующим законодательством, к административной ответственности привлекаются должностные лица государственных органов и общественных объединений, органов местного самоуправления, организаций, за невыполнение законных требований депутата или создание препятствий в его работе. К ответственности также привлекаются за несоблюдение без уважительных причин установленных законом о статусе депутата оков предоставления информации или предостав- ние депутату заведомо неправдивой информации.

Ответственность депутата за нарушения им оих обязанностей, а также правил депутатской этики определяются ст.33 Конституционного закона РК «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов».

Там меры взыскания, налагаемые на депутатов Парламента, подразделяются на две группы:

- 1) взыскания, налагаемые за нарушение депутатом своих обязанностей:

- лишение заработной платы (в случае отсутствия депутата без уважительных причин на заседаниях палат и их органов, в случае передачи права голоса депутата другому депутату);

- лишение предоставляемых депутату материальных и иных благ (в случае систематического нарушения обязательств);

2) меры взыскания, налагаемые за нарушение депутатом правил депутатской этики:

- парламентское порицание;
- понуждение к принесению публичного извинения;

- лишение слова в течение одного совместного или раздельного заседания палат;

- лишение слова в течение трех совместных или раздельных заседаний палат;

- удаление из зала заседаний на время одного совместного или раздельного заседания палат;

- удаление из зала заседаний на время трех совместных или раздельных заседаний палат;

- лишение однодневной заработной платы. Подготовка вопросов, связанных с применением к депутатам указанных мер, осуществляется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан. Следует также отметить, что вопрос о применении к депутатам Мажилиса предусмотренных мер взыскания может быть инициирован фракциями политических партий, представленных в Мажилисе, в состав которых входят депутаты. Определенная ответственность установлена и в отношении депутатов Сената. Их полномочия могут быть досрочно прекращены по решению выборщиков /15/. Важное значение в деятельности Парламента имеют правила депутатской этики. За их нарушение предусмотрены определенные взыскания /6, с.41-42/. За осуществление депутатских полномочий предусмотрено вознаграждение (индемнитет). Оно состоит из заработной платы, возмещения расходов, связанных с депутатской деятельностью.

Перечисленные принципы составляют конституционно-правовую основу деятельности депутата Парламента Республики Казахстан. Закрепление основных положений конституционно-правового статуса депутата в Основном Законе - это одна из важнейших гарантий эффективного выполнения своих полномочий депутатом.

В качестве заключительных положений по исследованным вопросам следует отметить:

1) под статусом депутата понимается его правовое положение как полномочного и ответственного представителя народа Республики Казахстан в обществе и государстве, определяемое совокупностью правовых норм, которые регулируют общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, прекращением и сроком действия, полномочиями депутатов, гарантиями их деятельности, а также ответственностью депутатов;

2) анализ законодательных актов и практики работы Парламента РК позволяет выделить основные конституционно-правовые гарантии депутатской деятельности:

организационно-правовые гарантии, относящиеся к подготовке осуществления депутатских полномочий (освобождение от производственных или служебных обязанностей для выполнения депутатских полномочий, информационное, в том числе юридическое, обеспечение деятельности, безотлагательный прием должностными лицами);

процессуальные гарантии, основная цель которых заключается в обеспечении беспрепятственного порядка реализации депутатских полномочий (обеспечение официальными изданиями и информационными материалами Парламента, предоставление другой необходимой информации и т.д.);

материально-правовые гарантии, предназначенные для финансового обеспечения поведения депутата по участию в управлении государством (возмещение расходов, связанных с выполнением депутатских полномочий (выезд в командировки), предоставляются на условиях безвозмездного пользования из государственного жилищного фонда и по нормам, установленным законодательством, благоустроенное и меблированное жилье, внеочередное приобретение транспортных проездных документов, обслуживание автомобильным транспортом в пределах столицы Республики Казахстан, лечебно-оздоровительное и санаторно-курортное обслуживание);

депутатский иммунитет, целью которого является охрана прав народных представителей от каких либо посягательств, обеспечение беспрепятственной реализации депутатами своих полномочий (депутатская неприкосновенность и охрана трудовых прав депутатов).

Среди гарантируемых условий обеспечения депутатской деятельности необходимо предусмотреть защиту трудовых прав депутата.

В частности, в п. 5-1 статьи 30 Закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» предусматривается, что депутату Парламента по истечении срока его полномочий, а также в случае подачи в отставку или роспуска Парламента или Мажилиса Парламента и до момента его трудоустройства или достижения пенсионного возраста ежемесячно выплачивается пособие в размере его среднемесячной заработной платы, но не более трех месяцев, со дня прекращения полномочий или удовлетворения заявления об отставке.

В Закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» следует внести изменения и дополнения, где предусмотреть следующую редакцию:

«По истечении срока полномочий, а также в случае досрочного их прекращения по личному заявлению депутата о сложении им депутатских полномочий ему предоставляется прежняя работа (должность), а при невозможности этого (ликвидация предприятия, учреждения, организации), он зачисляется в резерв кадров государственной службы или соответствующего министерства, ведомства, в системе которого работал депутат на прежней работе, для замещения должности, соответствующей его профессиональному уровню, с учетом ранга государственного служащего.

В случае невозможности трудоустройства после трех месяцев со дня прекращения полномочий бывшему депутату сохраняется 30 процентов заработной платы, которую получают работающие депутаты, до достижения им пенсионного возраста, при условии, что трудовой стаж его превышает 25 лет для мужчин и 20 лет - для женщин».

Список использованной литературы:

1. Словарь иностранных слов. 7-е изд. М.: Русский язык, 1980. 624 с.
2. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. - М.: Юристъ, 2001. 256 с.
3. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник МГУ. Серия И. Право. 1998. №3. С.5.
4. Витрук Н.В. О категории правового положения личности в социалистическом обществе // Советское государство и право. - 1974. - №12. - С.15.
5. Мухамеджанов Э. // Казахстанская правда. 2007г. 20 февр.
6. Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан, Астана, 2009.
7. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник / Сост. д.ю.н., профессор А.Т. Ашеулов. Алматы: КазГЮА, 2001. 656 с.
8. Ашеулов А.Т., Караев А.А. Конституционное право Республики Казахстан. Учебно - методическое пособие. Алматы: КазГЮУ, 2004. 254 с.
9. Политические партии Казахстана. // [www.akorda.kz/ www/ www_ akorda_ kz.nsf](http://www.akorda.kz/www/ www_ akorda_ kz.nsf).
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2008. 816 с.
11. Дмитриев С.В. Императивный мандат в России // Конституционное и муниципальное право. 2001. №1. С.39.
12. Султанов Б.К. Конституционные реформы – закономерное продолжение президентской политики / Конституционная реформа - новый этап в развитии Казахстана: Материалы « круглого стола» (22 мая 2007 г.) Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2007. С.45.
13. СУ РСФСР. - 1917. - № 3. - С. 49.
14. Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии: Учебник для вузов. М., 1999. С. 25.
15. Ведомости Парламента Р.К., ст.83, Астана, 2007.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.