

УДК 342.534.2

DOI: 10.19073/2306-1340-2019-16-1-110-113

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

ТАСЫБАЕВА Жибек Зийнилхабиденовна\*

✉ zhibek22@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

***Аннотация.** Автор рассматривает элементы конституционно-правового статуса депутата представительного органа местного самоуправления. В статье анализируется научная и научно-исследовательская литература по данному вопросу. Актуальность предлагаемой темы определяется отсутствием научных работ, исследующих данную проблему, с 2008 г. За это время законодательство Республики Казахстан и Российской Федерации претерпело значительные изменения. Используя сравнительно-правовой метод, автор исследует элементы конституционно-правового статуса (возраст, гражданство, образование, срок полномочий, ответственность, формы деятельности и т. д.) депутатов представительных органов местного самоуправления на примере депутатского корпуса Омского городского Совета и Масликхата города Астаны. Предлагаются пути дальнейшего совершенствования правового регулирования конституционно-правового статуса депутатов представительных органов местного самоуправления Республики Казахстан.*

***Ключевые слова:** депутат, представительный орган местного самоуправления, Российская Федерация, Республика Казахстан, статус депутата.*

## The Constitutional and Legal Status of the Deputy of the Representative Body of Local Self-Government in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan

Tasybaeva Zhibek Z.\*\*

✉ zhibek22@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

***Abstract.** The author considers the elements of the constitutional legal status of the deputy of the representative body of local self-government. The article analyzes the scientific and research literature on this issue. The relevance of the proposed topic is determined by the lack of scientific studies investigating this problem since 2008. During this time, the legislation of the Republic of Kazakhstan and the Russian Federation has undergone significant changes. Using the comparative legal method, the author explores the elements of constitutional legal status (age, citizenship, education, term of office, responsibility, forms of activity, etc.) of deputies of representative local governments on the example of the deputy body of the Omsk City Council and Maslikhat of Astana. The ways of further improvement of the legal regulation of the constitutional and legal status of deputies of representative bodies of local self-government of the Republic of Kazakhstan are proposed.*

***Keywords:** member of the representative body of local self-government, the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, structure, elements of deputy status.*

Элементы конституционно-правового статуса депутата представительного органа местного самоуправления неоднократно являлись предметом исследования в работах таких ученых, как

\* Аспирант кафедры конституционного и международного права Омской юридической академии.

\*\* Post-graduate student of the Department of Constitutional and International Law at Omsk Law Academy.

И. А. Алексеев и И. В. Мухачев [2], М. В. Баглай [3], Л. Н. Нудненко [10] и др. Данные работы написаны на материалах за 1994–2005 гг. Анализ научной литературы позволяет утверждать, что сравнительная характеристика конституционно-правового статуса депутатов представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Казахстан с 2008 г. не проводилась.

Конституционно-правовой статус депутата представительного органа определяет фундамент его деятельности и является основой для осуществления народовластия на местах. Данная категория непосредственно затрагивает интересы населения, поскольку речь идет о правовом положении его представителей в органах муниципальной власти, призванных в максимальной степени выражать волю граждан. Мы провели сравнительный анализ некоторых элементов конституционно-правового статуса (возраст, гражданство, образование, выборность, срок полномочий, ответственность, отзыв депутата и т. д.) депутатов представительных органов местного самоуправления на примере депутатского корпуса Омского городского Совета и Маслихата города Астаны.

Проблемы конституционно-правового статуса депутата представительного органа местного самоуправления исследовались многими конституционалистами. Л. В. Мацупа в своих научных работах подробно рассматривает вопросы деятельности местных представительных органов (маслихатов) на территории Республики Казахстан, раскрывает содержание элементов конституционно-правового статуса депутатов, вопросы рациональной организации деятельности маслихатов, комплексно рассматривает теоретическую основу данного статуса [8]. Особенности реализации идеи народного представительства, вопросы статуса, компетенции, организации работы представительных органов служили предметом исследования в работах С. А. Авакьяна [1], Н. С. Бондаря [9], О. Е. Кутафина [7].

В юридической литературе «конституционно-правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления», система и структура статуса депутата определяется по-разному. По мнению А. В. Зиновьева, система статуса депутата состоит из упорядоченной совокупности элементов, всесторонне характе-

ризующей социально-политическую сущность данного статуса, включает в себя: 1) характер депутатского мандата; 2) функции депутатов; 3) права и обязанности депутатов и формы их деятельности; 4) гарантии депутатской деятельности [6, с. 109]. Под статусом депутата А. В. Зиновьев понимает обусловленное социально-политической сущностью общества фактическое положение депутата, определяемое правовыми и иными социальными нормами, обеспечиваемое соответствующими гарантиями [6, с. 74]. А. А. Безуглов, взяв за основу ролевой (функциональный) критерий, расчленяет правовой статус депутата на следующие элементы: 1) политико-правовая природа депутатского мандата; 2) возникновение, прекращение и срок депутатского мандата; 3) полномочия депутатов; 4) гарантии депутатской деятельности; 5) отчетность, ответственность, поощрение депутатов [5, с. 3].

Обобщив различные взгляды на структуру конституционно-правового статуса депутата, мы можем сделать вывод, что, несмотря на различный подход к данному вопросу, все ученые прямо или косвенно выделяют следующие его элементы: место в обществе и в государстве; условия возникновения депутатских полномочий; права и обязанности депутатов и формы их деятельности; гарантии депутатской деятельности и конституционно-правовая ответственность депутата.

Рассмотрим на основе выделенных структурных элементов конституционно-правовой статус депутата маслихата. Место депутата в обществе и государстве определяются его положением как члена представительного органа государственной власти, призванного осуществлять функцию народного представительства, выражать интересы населения. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» регулирует правовой статус депутатов маслихата<sup>1</sup>. В юридической литературе высказывают мнение о необходимости разработать и принять специальный закон «О статусе депутата местного представительного органа (маслихата) в Республике Казахстан». В связи с отсутствием такого закона в Республике Казахстан избранные народом, работающие в Парламенте

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 2001. 30 янв.

и в территориальных маслихатах, находятся в неодинаковых условиях. По мнению депутатов маслихата, необходимо уравнивать положение народных избранников, приняв данный закон. Ряд ученых в области конституционного и муниципального права предлагают дополнить Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» главой, подробно регулирующей конституционно-правовой статус депутата. Правовая регламентация компетенции маслихатов тесно связана с задачей повышения эффективности государственного руководства на местах, поскольку для осуществления местными органами своих функций особое значение имеет четкость закрепления их прав и обязанностей. Однако часто компетенция местных представительных и исполнительных органов по решению различных вопросов не разграничивается, что создает определенные трудности при реализации полномочий на местах.

Образование маслихатов регламентируется Конституцией Республики Казахстан<sup>2</sup>, Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»<sup>3</sup> и некоторыми нормами Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Конституция Республики Казахстан содержит несколько норм, посвященных образованию маслихатов. В них указывается, что «маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого, избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет». Представительные органы местного самоуправления Российской Федерации могут формироваться как на прямых муниципальных выборах, так и косвенным образом (например, в муниципальных районах).

Анализ действующего законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан позволяет утверждать, что депутаты представительных органов избираются сроком от 2 до 5 лет. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший 20 лет. Гражданин может быть депутатом только одного маслихата. Депутатом представительного органа местного самоуправления в России

может стать гражданин Российской Федерации, достигший 18-летнего возраста.

Число депутатов маслихата определяется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан: в областном маслихате (города Астаны и Алматы) – до 50; городском маслихате – до 30; в районном маслихате – до 25. Численный состав представительных органов местного самоуправления Российской Федерации определяется ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> и устанавливается уставом муниципального самоуправления.

Маслихаты не реже одного раза в год отчитываются перед населением о проделанной работе, деятельности его постоянных комиссий. Депутаты маслихата несут ответственность перед населением в соответствии с законами Республики Казахстан. Согласно законодательству Российской Федерации депутаты представительного органа местного самоуправления несут ответственность перед населением в соответствии с уставами муниципальных образований. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основной формой деятельности маслихата является сессия, на которой решаются вопросы, отнесенные к его ведению законами. Деятельность представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации также реализуется посредством работы на сессии.

Полномочия депутата маслихата начинаются с момента его регистрации в качестве депутата маслихата соответствующей территориальной избирательной комиссией и прекращаются с момента прекращения полномочий маслихата. Депутат выражает волю населения соответствующих административно-территориальных единиц с учетом общегосударственных интересов.

Представительные органы местного самоуправления Российской Федерации и Республики Казахстана формируются по партийному цензу. Анализ депутатского корпуса Омского городского Совета показывает, что наибольшая часть депутатов является представителями политической

<sup>2</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 авг. 1995 г. URL: <http://www.constitution.kz>

<sup>3</sup> О выборах в Республике Казахстан : конституц. закон Респ. Казахстан от 28 сент. 1995 г. № 2464. URL: <http://adilet.zan.kz>

<sup>4</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

партии «Единая Россия» – 65 % от общего числа депутатов (26 депутатов из 40)<sup>5</sup>. В маслихате города Астаны все 25 депутатов являются представителями политической партии «Нур Отан»<sup>6</sup>.

Необходимо отметить имеющиеся недостатки в правовом регулировании статуса депутата представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации и Республике

Казахстан и как следствие – проблемы при осуществлении им своей деятельности. Таким образом, необходимо дополнить Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. № 148-III положениями, регулирующими правовой статус депутата маслихата.

### Список литературы

1. Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. М. : Политиздат, 1991. 87 с.
2. Алексеев И. А., Мухачев И. В. Ответственность населения муниципального образования за реализацию своих полномочий в области местного самоуправления // Вестник Ставропольского государственного университета. 2004. № 39. С. 173–181.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. пособие для вузов. 6-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2007. 784 с.
4. Выдрин И. В., Захаров Р. В. Правовое регулирование статуса депутата представительного органа местного самоуправления // Юридический вестник. 1997. № 11. С. 17–20.
5. Депутат парламента в зарубежных государствах / Н. М. Касаткина [и др.] ; отв. ред. Д. А. Ковачев. М. : Юрид. лит., 1995. 112 с.
6. Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. 159 с.
7. Кутафин О. Е. Права и обязанности депутата местного Совета. М. : Знание, 1971. 46 с.
8. Мацупа Л. В. Конституционно-правовые основы деятельности маслихатов – местных представительных органов Республики Казахстан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск : Челяб. гос. ун-т, 2005. 20 с.
9. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для вузов / Н. С. Бондарь [и др.] ; под ред. проф. Н. С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2003. 559 с.
10. Нудненко Л. Н. Понятие субъекта непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2000. № 2 (16). С. 58–61.

### References

1. Avak'yan S. A. *Deputat: status i deyatel'nost* [Member of Parliament: Status and Activity]. Moscow, Politizdat Publ., 1991. 87 p.
2. Alekseev I. A., Mukhachev I. V. *Otvetstvennost' naseleniya munitsipal'nogo obrazovaniya za realizatsiyu svoikh polnomochii v oblasti mestnogo samoupravleniya* [The Responsibility of the Population of Municipal Formation for Realization of the Powers in the Field of Local Self-Management]. *Vestnik Stavropol'skogo gosudarstvennogo universiteta – Newsletter of Stavropol State University*, 2004, no. 39, pp. 173–181.
3. Baglai M. V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of the Russian Federation]. 6<sup>th</sup> ed. Moscow, Norma Publ., 784 p.
4. Vydrin I. V., Zakharov P. V. *Pravovoe regulirovanie statusa deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya* [Legal Regulation of the Status of a Member of the Representative Body of Local Self-Government]. *Yuridicheskii vestnik – Legal Journal*, 1997, no. 11, pp. 17–20.
5. Kasatkina N. M., etc. *Deputat parlamenta v zarubezhnykh gosudarstvakh* [Member of Parliament in Foreign Countries]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1995. 112 p.
6. Zinov'ev A. V. *Status narodnogo deputata v SSSR (Problemy teorii i praktiki)* [The Status of a People's Member of Parliament in the USSR (Problems of Theory and Practice)]. Leningrad, Leningrad State University Publ., 1987. 159 p.
7. Kutafin O. E. *Prava i obyazannosti deputata mestnogo Soveta* [Rights and Obligations of the Member of the Local Council]. Moscow, Znanie Publ., 1971. 46 s.
8. Matsupa L. V. *Konstitutsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti maslikhatov – mestnykh predstavitel'nykh organov Respubliki Kazakhstan*. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [Constitutional and Legal Bases of the Activities of Maslikhats – Local Representative Bodies of the Republic of Kazakhstan. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Chelyabinsk, Chelyabinsk State University Publ., 2005. 20 p.
9. Bondar' N. S., etc. *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Municipal Law of the Russian Federation]. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, Yuniti-Dana Publ., Zakon i pravo Publ., 2003. 559 p.
10. Nudnenko L. N. *Ponyatie sub"ekta neposredstvennoi demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya* [Determination Participant Democracy in the Local Home Rule System]. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta – Izvestiya of Altai State University*, 2000, no. 2 (16), pp. 58–61.

<sup>5</sup> Офф. сайт Омского гор. совета. URL: <http://omskgorsovet.ru>

<sup>6</sup> Офф. сайт Маслихата г. Астаны. URL: <http://www.maslihat.astana.kz>