

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА МОСКОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДУМИ: ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Кислун В. В.

Багато століть вітчизняна державність і правова думка розвивалася в рамках єдиного євразійського простору. Тільки після проголошення незалежності в 1991 році Україна пішла шляхом самостійного державного будівництва. Оскільки всі роки, що минули після розпаду СРСР, українські вчені переважно розробляли проблеми розвитку правової системи України, то наукове осмислення процесів розвитку держави та права в пострадянській Росії відійшло на задній план. Тим часом у республіках колишнього СРСР і особливо в Росії був накопичений значний досвід державного будівництва й розвитку місцевого самоврядування, є ідеї й теоретичні розробки, що представляють інтерес для юридичної науки України. У плані розвитку місцевого самоврядування в Україні представляє певний дослідницький інтерес організація державної влади та місцевого самоврядування в столиці Російської Федерації (далі - РФ) - місті-герої Москві. Потрібно відзначити, що місцеве самоврядування в Москві має суттєві особливості. Істотний вплив на систему законодавчих і виконавчих органів влади в м. Москві має те, що Москва одночасно поєднує в собі статус суб'єкта РФ - міста федерального значення, столиці Російської Федерації, фактично виконує функції адміністративного центру Московської області, а також має риси муніципального центру освіти [6, 3]. Московська міська Дума є законодавчим органом суб'єкта Російської Федерації і, як вказує Д.Б. Агафонкін, до 2001 року була одночасно представницьким органом місцевого самоврядування територіальної громади м. Москви. Московська міська Дума (далі - Мосгордума) веде початок своєї діяльності з 1993 року, після ліквідації Московської ради народних депутатів. Московська міська Дума прийняла свою назву від дореволюційної Московської міської Думи, яка була розпущена в революційному 1917 році. Як зазначає Д.Б. Агафонкін, Мосгордума не є правонаступником Московської міської ради народних депутатів [6, 11]. Проблемами правового статусу депутата місцевої ради займалися такі вчені, як А.Т. Карасьов, Д.Б. Агафонкін, А.В. Чернецька, Л.Л. Лабенская, Ю.Д. Ковшуро, І.П. Окулич. Різні аспекти правового статусу депутата місцевої ради досліджували сучасні дослідники: Н.А. Ігнатюк, В.В. Замотаєв, А.В. Павлушкін, О.Е. Кутафін, В.І. Фадєєв, О.М. Дороніна, А.А. Новиков, Ю.В. Мітягіна, З.Н. Омарова та ін., радянські вчені, такі як А.А. Безуглов та ін.. Особливості правового статусу м. Москви в складі Російської Федерації досліджували: А.А. Александров, Ю.М. Алпатов, С.А. Авакьян, Н.С. Тимофєєв та інші. Метою цієї роботи є аналіз правового статусу депутата Московської міської Думи. В юридичній науці депутат визначається як виборна особа, уповноважена представляти у виборному органі інтереси населення [1, 10]. Відповідно, правовий статус можна охарактеризувати як законодавчо закріплене правове становище особи, громадянина, юридичної особи, яке характеризується системою прав, свобод і обов'язків, які гарантовані державою [1, 20]. Як зазначає А.В. Чернецька, правовий статус депутата місцевої ради має трирівневу структуру: загальний правовий статус особи, спеціальний статус депутата та індивідуальний статус. Спеціальний правовий статус депутата місцевої ради має комплексний міжгалузевий характер і доповнює загальний

© В.В. Кислун, 2012

конституційно-правовий статус особистості [1, 22]. Згідно з частиною 2 ст. 3 Конституції РФ народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади й місцевого самоврядування [2, 3]. Згідно зі статтею 55 ч. 4 Статуту м. Москви статус депутата представницького органу й обмеження, пов'язані з його статусом, встановлюються законами міста Москви відповідно до Конституції Російської Федерації й федеральних законів [3, 10]. Частина 1 ст. 4 Федерального Закону РФ від 12 червня 2002 р. № 67-ФЗ "Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі" передбачає, що громадянин Російської Федерації, який досяг віку 18 років, має право обирати, а після досягнення віку, встановленого Конституцією РФ, федеральними законами, конституціями (статутами), законами суб'єктів РФ, - бути обраним депутатом законодавчого (представницького) органу державної влади [17]. Згідно з Законом міста Москви від 13 липня 1994 року № 14-60 "Про статус депутата Московської міської Думи", депутатом Московської міської Думи є громадянин Російської Федерації, обраний відповідно до чинного законодавства про вибори до Московської міської Думи й наділений повноваженнями, передбаченими Конституцією Російської Федерації, законами Російської Федерації, Статутом і законами міста Москви, цим законом і Регламентом Московської міської Думи (ст. 1) [4]. Стаття 34 Статуту м. Москви доповнює ці положення: депутатом Московської міської Думи може бути обраний громадянин Російської Федерації, який досяг на день голосування 21 року й володіє виборчим правом. Аналогічну норму містить і п. 7 ст. 4 Виборчого кодексу м. Москви [16, 3]. Між тим стаття 9 Закону України "Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 10.07.2010 р. № 2487-VI закріплює норму, що депутатом місцевої ради України може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України, тобто з 18 років [7; 13].

Діяльність депутата Мосгордуми також нормативно регламентована. У статті 13 Регламенту Московської міської Думи "Права депутата Думи на засіданні Думи" вказано, що в порядку, встановленому цим Регламентом, депутат Думи на її засіданнях вправі: 1) обирати й бути обраним в органи Думи, пропонувати кандидатів (також і свою кандидатуру) в ці органи, заявляти відвід кандидатам; 2) вносити пропозиції щодо порядку денного, по порядку ведення; 3) вносити поправки до проектів документів; 4) брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачу (співдоповідачу), виступати з мотивів голосування (до голосування); 5) вимагати постановки своїх пропозицій на голосування; 6) вимагати повторного голосування в разі об'єктивно встановленого порушення правил голосування й помилок автоматизованої системи, що виявляються в обліку голосів депутатів, відсутніх в залі засідань у момент голосування; 7) висловлювати думку щодо персонального складу створюваних або створених Думою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Думою; 8) вносити пропозиції про заслуховування на засіданні Думи звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підконтрольного Думі; 9) вносити

ШВЕДНОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

пропозиції про необхідність проведення перевірок щодо питань компетенції Думи; 10) вносити пропозиції про розробку проекту документа Думи, вносити пропозиції щодо зміни діючих документів; 11) оголошувати звернення, що мають суспільне значення; 12) користуватися іншими правами, наданими йому законодавством і цим Регламентом; 13) одержувати будь-яку інформацію про Апарат Думи і його діяльність; 14) при необхідності голосувати за допомогою своєї картки для голосування з робочого місця іншого депутата або за трибуною залу засідань; 15) подавати депутатські запити [5].

Структура Мосгордуми визначена Постановою Московської міської Думи № 3 від 21 жовтня 2009 року “Про структуру Московської міської Думи”, якою затверджено Положення про структуру Московської міської Думи, а п. 2 цього Положення закріплено, що структурними підрозділами Думи є комісії та робочі групи. При цьому депутати мають можливість самостійно обирати напрямки координованої діяльності, а також входити до складу тих чи інших комісій і робочих груп за власним бажанням (п. 7). Всього в Мосгордумі скликання 2009-2014 років налічується 19 комісій (п. 4). Робочі групи складаються з депутатів Думи й утворюються для підготовки проектів правових актів, а також для підготовки інших питань, що належать до відання Думи (п. 6) [15].

На відміну від депутатів місцевих рад України, депутат Московської міської Думи здійснює свої повноваження на постійній професійній основі. За свою роботу депутати отримують грошову винагороду, відповідну до грошової винагороди міністра Уряду Москви, а також надбавки до неї [4].

Важливо відзначити, що законодавство України не закріплює норм, які давали б можливість виплачувати депутатам місцевих рад яку-небудь винагороду за їхню працю. І хоча частина 4 ст. 43 Конституції України закріплює норму, що “кожен має право на заробітну плату не нижчу від визначеної законом” [13], п. 6 ч. 1 ст. 8 ЗУ “Про статус депутатів місцевих рад” прямо вказує місцевим депутатам “не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов’язані зі здійсненням ними депутатських повноважень” [14].

Отже, депутат Мосгордуми володіє фінансовими гарантіями своєї діяльності, яких позбавлений його український колега. Слід зазначити, що Московська міська Дума складається з 35 депутатів, які обираються населенням строком на 4 роки (ч. 3 ст. 33 Статуту м. Москви, [3] ч. 1 ст. 5 Виборчого кодексу м. Москви [16, 4]). Якщо врахувати, що населення Москви перевищує 10 млн. осіб, то можна прийти до висновку, що така незначна чисельність депутатського корпусу об’єктивно не може репрезентувати населення багатомільйонного міста в міській Думі. Потрібно сказати, що ця проблема піднімалася самими депутатами Мосміськдуми, а також різними політичними силами, які протестували проти існуючого стану речей. Якщо порівняти з нормами представництва в місцевих радах України, то в Україні може бути від 30 до 36 депутатів тільки тоді, коли в населеному пункті проживає від 5 до 20 тис. жителів (ч. 4 ст. 16 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [7]), тобто йдеться про раду в селі або в невеликому селищі. Порядок організації й проведення виборів депутатів Московської міської Думи визначає Федеральний Закон РФ від 12 червня 2002 р. № 67-ФЗ “Про основні гарантії виборчих

прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації” [17], а також Виборчий кодекс міста Москви (ч. 1 ст. 1) [16], тоді як законодавство України про місцеві вибори досі не повергає кодифікації.

Порядок формування Мосгордуми наступний. Відповідно до статті 12 Виборчого кодексу м. Москви 15 депутатів Московської міської Думи обираються по одномандатних виборчих округах, а інші 20 депутатів Мосгордуми обираються по міському виборчому округу пропорційно числу голосів, поданих за міські списки кандидатів у депутати, висунуті виборчими об’єднаннями [16, 15]. Цей порядок істотно відрізняється від прийнятого в Україні. Так частини 2 і 3 статті 2 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” закріплює, що вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія села (кількох сіл, жителі яких добровільно об’єдналися в сільську громаду), селища. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою: 1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті; 2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті [7, 1].

Існують особливості правового статусу голови Мосгордуми. Голова Мосгордуми обирається з числа депутатів таємним голосуванням. В Україні ж на засіданнях сільської, селищної, міської ради головує сільський, селищний чи міський голова, який очолює відповідний виконком і депутатом не є, хоча скликає сесії ради, формує порядок денний, головує на пленарних засіданнях ради і в рамках цього повноваження фактично керує діяльністю депутатів в раді. Це повноваження закріплено в п. 8 ч. 4 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [12]. Також приділяється значна увага питанням етичної поведінки депутатів Мосміськдуми. Постановою Московської міської Думи від 23 листопада 2005 № 336 було затверджено Етичний кодекс депутата Московської міської Думи. Як зазначено в преамбулі Кодексу, “Етичний кодекс депутата Московської міської Думи декларує основні етичні принципи й норми поведінки, що рекомендуються депутатам Московської міської Думи для дотримання при виконанні депутатських повноважень” [8]. Гарантії діяльності депутатів Мосміськдуми можна охарактеризувати наступним чином. Згідно зі ст. 15 Закону м. Москви “Про статус депутата Московської міської Думи”, депутат Думи володіє недоторканністю протягом всього терміну повноважень, не може бути притягнутий до кримінальної або адміністративної відповідальності, яка покладається в судовому порядку, заарештований, затриманий, підданий обшуку або допиту без згоди Мосгордуми [4] (ст. 13 Федерального Закону від 6 жовтня 1999 р. № 184-ФЗ “Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб’єктів Російської Федерації” [11]). Життя й здоров’я депутата

Мосгордуми на весь термін його повноважень підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів бюджету м. Москви на суму 50-кратної місячної грошової винагороди депутата Думи. Депутат Мосгордуми звільняється на термін його повноважень від призову на військову службу й на військові збори. Термін повноважень депутата Мосгордуми зараховується до загального й безперервного трудового стажу або термін служби, стаж роботи за фахом. Депутату Мосгордуми по закінченні терміну його повноважень надається попередня робота (посада), а при її відсутності - інша рівноцінна робота (посада) за попереднім місцем роботи або за його згодою на іншому підприємстві, в установі, організації. Також депутат має право на щорічну оплачувану відпустку тривалістю 36 днів, на видачу допомоги на лікування, на службові приміщення в будівлі Мосгордуми й у виборчому окрузі. Є в депутата право на безкоштовні телефонні переговори, також і міжміські. Депутату Мосгордуми надається службовий автотранспорт зі спецсигналами, право безкоштовного проїзду в усіх видах міського пасажирського транспорту, за винятком таксі. На весь термін повноважень депутата Мосгордуми оформляється службовий закордонний паспорт [4].

У грудні 2010 року в Мосгордуму був внесений законопроект про внесення змін до Статуту м. Москви, згідно з яким склад Мосгордуми збільшувався до 45 депутатів. Одночасно термін повноважень парламентаріїв має збільшитися на один рік - до п'яти років [10]. Слід зазначити, що й 45 депутатів вкрай недостатньо для міста, населення якого перевищує чисельність будь-якого з міст Європи та порівняти хіба що з населенням середньої європейської країни (Білорусь - 9,4 млн. чоловік, Чехія - 10,4 млн. чоловік, Угорщина - 10,1 млн. чол.) Для порівняння варто відзначити, що нижня палата парламенту Чехії має 200 депутатів, а однопалатні Національні Збори Угорщини містять 386 депутатів. Якщо розраховувати чисельність депутатського корпусу Мосміськдуми за нормами Закону України "Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", то чисельність депутатів Мосміськдуми повинна становити від 76 до 150 депутатів включно - як для міста з населенням понад 2 мільйони людей (п. 11 ст. 16) [7]. Однак враховуючи той факт, що Москва є одним з найбільших економічних і політичних центрів Євразії, то, на нашу думку, чисельність Мосміськдуми було б доцільно збільшити до чисельності не менш ніж 200 депутатів. На користь цього аргументу свідчить і історичний досвід. За даними Є.М.Токаревой, Моссовет налічував 500 депутатів [18].

На жаль, депутати місцевих рад України не мають свого Етичного кодексу, однак необхідність в ньому гостро існує.

Література

1. Чернецкая О.В. Конституционно-правовой статус депутатов местных советов по законодательству Украины: Монография. - М.: Издательский дом "Скиф", КНТ, 2008.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. - М.: ТК Велби, Изд-во "Проспект", 2004.
3. Устав города Москвы. Принят Московской городской Думой 28 июня 1995 года (с изменениями от 24 июня 1998 г., 12 июля 1999 г., 12 июля 2000 г., 13 июля 2001 г.) // "Ведомости Московской Думы", № 4, 1995.
4. Закон г.Москвы "О статусе депутата Московской городской Думы" № 14-60 от 13 июля 1994 г. (в ред. от 15.02.2012 г.). - [Электронный ресурс]: [n-14-60-ot-1307.](http://www.mpf.ru/zakony/za-1994-god/vneseny-izmeneniya/zakon-</div><div data-bbox=)

5. Постановление Московской городской Думы "О Регламенте Московской городской Думы" от 16 ноября 2005 г. № 320 (ЮИАИ) (редакция на 23.04.2008 г.). - [Электронный ресурс]: <http://www.uvaoo.ru/uvaoo/getimage/Постановление%20Московской%20городской%20Думы%20от%2016%20ноября%202005%20г.%20N%20320>.

6. Агафонкин Д.Б., Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. - М., 2002.

7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 35-36, ст. 491.

8. Этический кодекс депутата Московской городской Думы. Утверждён Постановлением Московской городской думы от 23 ноября 2005 г. № 336. - [Электронный ресурс]: http://www.duma.mos.ru/cgi-bin/prt_txt?vid=1&viddoc=3&unom=2642.

9. Авакьян С.А. Государственная власть и местное самоуправление в Москве. - М. Изд-во МГУ, 2001.

10. Срок полномочий расширенной Мосгордумы увеличат до 5 лет. Новость от 15.12.2010г. - [Электронный ресурс]: <http://www.lenta.ru/news/2010/12/15/mosgorduma/>.

11. Федеральный Закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля 2002 г.). - [Электронный ресурс]: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=126633>.

12. Про місцеve самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170.

13. Конституція України. Прийнята 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

14. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 40, ст. 290.

15. О структуре Московской городской Думы: Положение о структуре Московской городской Думы. Приложение к Постановлению Московской городской Думы № 3 от 21 октября 2009 года - [Электронный ресурс]: http://www.duma.mos.ru/cgi-bin/prt_txt?vid=1&viddoc=3&unom=3922.

16. Закон г. Москвы от 6 июля 2005 года № 38 "Избирательный кодекс города Москвы" (в ред. Законов г. Москвы от 15.02.2006 г. № 10, от 04.07.2007 г. № 28, от 22.04.2009 г. № 7, от 17.06.2009 г. № 20). - [Электронный ресурс]: http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/moscow_city?action=show_npa.

17. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный Закон РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм.) // "Российская газета" от 15 июня 2002 г., № 106 (2974).

18. Токарева Е.М. Московская городская дума в системе городского управления и её кадровое обеспечение (социологический аспект): Автореферат дис... канд. социологических наук: 22.00.08. - М.: 1998, 22 с.

Кислун В.В.,
аспірант Одеського національного
університету ім. І.І. Мечникова
Надійшла до редакції 13.11.2012