Рыженко К.А.

**Правовое регулирование статуса депутатов представительных органов
муниципальных образований в законодательстве московской области**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/lj-07-2020-166

ids: lj-07-2020-166

Аннотация

Согласно статьям 3.1 и 3.2 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Непосредственное участие в местном самоуправлении может быть реализовано гражданином активными действиями, а особым видом такого непосредственного участия является реализация права быть избранным в представительный орган местного самоуправления – стать депутатами представительного органа муниципального образования. В данной статье раскрываются правовые аспекты статуса депутата представительного органа муниципального образования.

Ключевые слова: депутат, местное самоуправление, правовой статус депутата, депутат представительного органа, правовой статус депутата московской области, муниципальное образование.

Abstract

According to Articles 3.1 and 3.2 of the Constitution of the Russian Federation, the bearer of sovereignty and the only source of power in the Russian Federation is its multinational people. The people exercise their power directly, as well as through public authorities and local authorities. Direct participation in local self-government can be realized by the citizen by active actions, and a special type of such direct participation is the exercise of the right to be elected to the representative body of local self-government - to become deputies of the representative body of the municipality. This article reveals the legal aspects of the status of a deputy of a representative body of a municipality.

Keywords: deputy, local government, legal status of a deputy, deputy of a representative body, legal status of a deputy of the Moscow region, municipal formation.

Местное самоуправление в Российской Федерации является одной из форм осуществления власти народом, что гарантировано Конституцией Российской Федерации, которая определяет народ как единственный источник власти. Непосредственное участие в местном самоуправлении может быть реализовано гражданином активными действиями, а особым видом такого непосредственного участия является реализация права быть избранным в представительный орган местного самоуправления – стать депутатами представительного органа муниципального образования. Депутат представительного органа муниципального образования становится представителем интересов своих избирателей, а также населения соответствующего избирательного округа, от которого он избран.

Представительный орган местного самоуправления обладает функциями по контролю за исполнением органами местного самоуправления, а также должностными лицами органов местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, что закреплено в части 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исходя из этого положения следует вывод, что представительный орган

обладает большим объемом полномочий и в этой связи особый интерес представляет правовой статус депутата представительного органа муниципального образования, который также осуществляет свои полномочия в составе представительного органа. Актуальность темы исследования также связана с предложенным расширением, укреплением полномочий и возможностей местного самоуправления, что прозвучало 15.01.2020 во время ежегодного послания Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию, как «...самого близкого к людям уровня власти», а также в необходимости закрепления в Конституции Российской Федерации принципов единой системы публичной власти, создании эффективного взаимодействия между государственными органами власти и органами муниципальной власти. В обоснование такого предложения Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин указал, что установленные федеральным законодательством общие права, возможности граждан, гарантии, обеспечиваются и реализуются по-разному в регионах и муниципалитетах, что «...несправедливо к человеку и несет прямую угрозу нашему обществу и целостности страны».

Правовой статус является неотъемлемой и необходимой частью любого должностного лица или органа, наделенного функциями осуществления публичной власти. Правовой статус представляет собой положение или состояние, закрепленное в законодательных и иных нормативных правовых актах, и состоящее из прав, обязанностей, а также гарантий, с помощью которых происходит реализация прав и исполнение обязанностей. Говоря о статусе, рассматриваемом наукой конституционного права, следует отметить, что его содержание составляет теоретическая конструкция, объединившая нормативные характеристики, представления теории и реально сложившуюся практику, основанную на реализации правовых установлений.

Но, в содержание статуса включаются не только положения, установленные в законодательных нормах, но и положения, установленные в обычаях, нормах морали и т.д. Исходя из этого следует, что понятие статус гораздо шире понятия правового статуса, что также отмечает А.С. Прудников. Это связано с тем, что некоторые права или гарантии деятельности депутата представительного органа могут устанавливаться в иных правилах, например, в уставе общественной организации, однако такие правила устанавливаются вне зависимости от положений, содержащихся в законодательных актах, поэтому обязательность установления таких правил отсутствует.

А вот закрепление именно правового статуса депутата представительного органа местного самоуправления является очень важным, так как его правовое положение гарантирует реализацию разнообразных интересов населения через своих представителей в органах местного самоуправления, которыми являются депутаты представительных органов. Более того, представительство населения в органах местного самоуправления путем избрания депутата, который и призван непосредственно реализовывать представление интересов является формой (институтом) непосредственной демократии, что указал Конституционный Суд Российской Федерации в абзаце 7 пункта 9 постановления от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Правовую основу статуса депутатов представительных органов муниципальных образований, в том числе муниципальных образований Московской области составляют соответствующие положения, установленные в законодательстве Московской области. Московская область включает в себя 64 городских округа, в каждом из которых избран представительный орган соответствующего муниципального образования.

Устав Московской области в главе 5.2. закрепляет формы осуществления местного самоуправления и органы местного самоуправления.

Стоит отметить, что общие положения о статусе депутата представительного органа муниципального образования закреплены в статье 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в части 5.1. названной статьи указывается, что такие гарантии устанавливаются не только в федеральном законодательстве, но и в уставах муниципальных образований, а также в законах субъектов Российской Федерации. Таким образом, исходя из этого положения следует, что в Московской области должен быть принят и действовать Закон Московской области, регулирующий общественные отношения, связанные с реализацией гарантий, установленных частью 5.1. статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Однако, в части 1 статьи 74 Устава Московской области, нет указания на возможность установления в законе Московской области статуса депутата представительного органа местного самоуправления, а закрепляется, что статус депутата устанавливается федеральным законом и уставом соответствующего муниципального образования. А часть 3 статьи 74 Устава Московской области указывает, что ограничения, связанные со статусом депутата, могут быть установлены только федеральным законом.

23.10.1998 был принят Закон Московской области № 51/98-ОЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления», который закреплял правовое положение и принципы деятельности депутатов представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области. Данный Закон устанавливал права, обязанности, гарантии реализации полномочий депутата, социальные гарантии для депутата, осуществляющего свои полномочия на постоянной и на непостоянной основе, ответственность, ограничения, связанные с осуществлением депутатом своих полномочий, и даже поощрение депутата.

Нормы, содержащиеся в одном законодательном акте, было легче применять, проще искать и использовать в повседневной жизни, однако, Закон Московской области от 23.11.1998 № 51/98-ОЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления» утратил силу с 01.01.2006 на основании Закона Московской области от 16.06.2005 № 145/2005-ОЗ «О признании утратившими силу некоторых законов Московской области и отдельных положений законов Московской области». Причины, по которым указанный Закон был признан утратившим силу заключаются очевидно в том, что в связи с изложением статьи 74 Устава Московской области в редакции Закона Московской области от 22.07.2005 № 191/2005-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области», закон субъекта Российской Федерации – Московской области не может устанавливать статус депутата представительного органа местного самоуправления, так как часть 5.1. статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» прямо указывает на установление в уставах муниципальных образований гарантий деятельности депутата, что является лишь составной частью правового статуса депутата представительного органа муниципального образования.

Особое место в правовом статусе депутата представительного органа местного самоуправления занимает срок в течении которого депутат осуществляет свои полномочия, и который, в силу части 2 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» не может быть меньше и двух и больше пяти лет, а конкретный срок устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Анализируя содержание данной нормы, следует, что какой бы срок не был установлен в уставе муниципального образования, он неизбежно должен соответствовать тому сроку, который установлен в законе субъекта Российской Федерации. То есть, органы местного самоуправления Московской области не могут установить срок полномочий депутата представительного органа муниципального образования, что свидетельствует об отсутствии у населения муниципального образования права определять срок полномочий своих представителей, которыми являются депутаты, путем закрепления этого срока в уставе муниципального образования. Это следует из порядка, установленного для принятия устава муниципального образования, который принимается представительным органом, что установлено в статье 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», а перед принятием, проект устава муниципального образования в обязательном порядке подлежит вынесению на публичные слушания, что предусмотрено в части 3 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Таким образом, невозможно говорить о самостоятельности местного самоуправления в части установления срока полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, так как в Московской области это не установлено в Уставе Московской области.

Учитывая требования статьи 74 Устава Московской области относительно установления срока полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, в Московской области действует Закон Московской области от 24.12.2019 № 276/2019-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов городских округов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав городских округов Московской области», и в соответствии пунктом 1 статьи 2 указанного Закона, срок полномочий депутатов составляет пять лет, что является максимальным сроком полномочий депутата, который установлен частью 2 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» и который может быть определен.

Таким образом, срок полномочий, установленный в пункте 1 статьи 2 Закон Московской области от 24.12.2019 № 276/2019-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов городских округов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав городских округов Московской области» должен содержаться в уставе муниципального образования Московской области, так как этого требует Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», что указано в пункте 7 части 1 статьи 44. То есть, муниципальные образования Московской области обязаны только переписать положения названного Закона Московской области и не могут установить иной срок, так как это будет противоречить Уставу Московской области.

В соответствии с частью 7.1. статьи 40 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» установлена обязанность депутатов представительных органов местного самоуправления соблюдать ограничения и запреты, а также исполнять обязанности, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», иначе говоря, депутат представительного органа муниципального образования обязан предоставлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Кроме этого, депутат представительного органа муниципального образования обязан принимать меры к недопущению и урегулированию конфликта интересов, а также соблюдать запреты, касающиеся размещения денежных средств на счетах иностранных банков за пределами Российской Федерации, а также пользоваться иностранными финансовыми

инструментами, что установлено в статье 2 Федерального закона от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Достоверность сведений, предоставленных депутатами представительного органа муниципального образования, в соответствии с частью 7.2. статьи 40 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» устанавливается путем проверки, которая проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В целях реализации этого положения, принят и действует Закон Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области», который предусматривает, что контроль за достоверностью сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов представительных органов муниципальных образований и членов их семей, осуществляет государственный орган, определенный Губернатором Московской области (статья 9.2.). Порядок принятия решения о проведении проверки достоверности названных сведений определен в постановлении Губернатора Московской области от 17.04.2017 № 176-ПГ «Об утверждении Порядка принятия решения об осуществлении контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Московской области, должности государственной гражданской службы Московской области, муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области, их супругов и несовершеннолетних детей их доходам».

Кроме этого, статья 9.3. Закона Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» определяет, что порядок реализации обязанности депутата представительного органа местного самоуправления Московской области сообщать о наличии конфликта интересов и его урегулировании определяется муниципальным правовым актом.

Таким образом в законодательстве Московской области определены механизмы, с помощью которых депутаты представительных органов реализуют обязанности по предоставлению сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих, супругах и несовершеннолетних детях, что является очень важным инструментом реализации такой обязанности. Это обусловлено последствиями, которые могут наступить вследствие несоблюдения данной обязанности и касается это прекращения полномочий депутата представительного органа. То есть, вследствие неисполнения такой обязанности, полномочия депутата представительного органа могут быть прекращены досрочно.

Исходя из анализа приведенного законодательства Московской области следует, что правовое регулирование статуса депутатов представительных органов муниципальных образований Московской области осуществляется в рамках тех полномочий по регулированию статуса, которое установлено в федеральном законодательстве, при этом установив в Уставе Московской области, что гарантии деятельности депутата не могут регулироваться законом Московской области. Тем не менее, важное положение о сроке полномочий депутатов закреплено именно в законе Московской области, таким образом, что население уже лишено возможности определять срок полномочий депутата, закрепив его в уставе соответствующего муниципального образования. Таким образом, очевидно, в Московской области обеспечен единообразный подход к установлению срока полномочий депутатов представительных органов всех муниципальных образований, что позволяет обеспечивать своевременное проведение выборов и возможность планирования

финансирования, так как установление различных сроков полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований могло привести к тому, что одновременно необходимо было бы проводить выборы сразу в большинстве муниципальных образований. Также негативно на деятельности депутатов мог сказаться короткий срок полномочий, за который депутат просто не смог бы ознакомиться со всеми проблемами, имеющимися у избирателей и определить механизм их решения в рамках имеющихся полномочий.

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Опубликовано в издании «Российская газета» № 7, 16.01.2020
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Опубликовано в издании «Собрание законодательства РФ», 19.06.2000, № 25, ст. 2728
5. Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ (в ред. от 13.06.2019) // Принят решением Московской областной Думы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы администрации от 04.12.1996 № 6/112. Первоначальный текст опубликован в издании «Подмосковные известия», 18.12.1996, № 239
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822
7. Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ (в ред. от 13.06.2019) // Принят решением Московской областной Думы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы администрации от 04.12.1996 № 6/112. Первоначальный текст опубликован в издании «Подмосковные известия», 18.12.1996, № 239
8. Закон Московской области от 23.11.1998 № 51/98-ОЗ «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления» // Первоначальный текст опубликован в издании «Подмосковные известия» № 237, 18.12.1998
9. Закона Московской области от 16.06.2005 № 145/2005-ОЗ «О признании утратившими силу некоторых законов Московской области и отдельных положений законов Московской области» // Первоначальный текст опубликован в издании «Ежедневные новости. Подмосковье» № 111, 18.06.2005
10. Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ (в ред. от 13.06.2019) // Принят решением Московской областной Думы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы администрации от 04.12.1996 № 6/112. Первоначальный текст опубликован в издании «Подмосковные известия», 18.12.1996, № 239
11. Закон Московской области от 22.07.2005 № 191/2005-ОЗ «О поправках к Уставу Московской области» // Первоначальный текст опубликован в издании «Подмосковные известия», 22.07.2005, № 141
12. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822
13. Устав Московской области от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ (в ред. от 13.06.2019) // Принят решением Московской областной Думы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Московской областной Думы об отклонении заключения Главы администрации от 04.12.1996 № 6/112. Первоначальный текст опубликован в издании «Подмосковные известия», 18.12.1996, № 239
14. Закон Московской области от 24.12.2019 № 276/2019-ОЗ «О сроке полномочий депутатов представительных органов городских округов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав городских округов Московской области» // Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru, 27.12.2019, № 5000201912270010

15. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228
16. Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Собрание законодательства РФ», 13.05.2013, № 19, ст. 2306
17. Закон Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» (с изм. от 18.12.2019) // Первоначальный текст опубликован в издании «Ежедневные новости. Подмосковье», 22.04.2009, № 76
18. Постановление Губернатора Московской области от 17.04.2017 № 176-ПГ «Об утверждении Порядка принятия решения об осуществлении контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Московской области, должности государственной гражданской службы Московской области, муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области, их супругов и несовершеннолетних детей их доходам» (с изм. на 23.04.2020) // Опубликовано на официальном сайте Правительства Московской области www.mosreg.ru, 17.04.2017
19. Закон Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» (с изм. от 18.12.2019) // Первоначальный текст опубликован в издании «Ежедневные новости. Подмосковье», 22.04.2009, № 76
20. Абдукадыров К.А. Понятие статуса депутата // Журнал «Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена». 2008. С.44-48
21. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция» / под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова – 2-е изд. переаб. и допол. – М.: Юнити – Дана: Закон и право, 2015. С. 151

Сорокин Е.В.

Предупреждение экологических преступлений как гарант права человека на благоприятную окружающую среду

*Российский государственный университет правосудия
(Россия, Ростов-на-Дону)*

doi: 10.18411/lj-07-2020-167

idsp: ljjournal-07-2020-167

Аннотация

В рамках статьи автор рассматривает проблему предупреждения экологических преступлений в Российской Федерации. В статье представлены возможные меры превенции экологических преступлений, а также раскрыты ключевые проблемы предупреждения данной категории преступлений.

Ключевые слова: уголовное право, экологические преступления, экология, охрана окружающей среды, конституционное право

Одним из конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации выступает право на благоприятную экологическую среду, которое закреплено в рамках статьи 42 Конституции Российской Федерации. При этом одним из элементов указанного права выступает право человека на возмещение вреда, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Отметим, что таким образом, отечественный законодатель напрямую связывает вопросы противодействия экологическим правонарушениям и реализации конституционного права человека на благоприятную окружающую среду. Обеспечение благоприятной экологической обстановки в стране невозможно без эффективной работы в области предотвращения и расследования экологических правонарушений.

Здесь стоит отметить, что среди экологических правонарушений особо опасный характер играют экологические преступления, которые представляют собой уголовно-