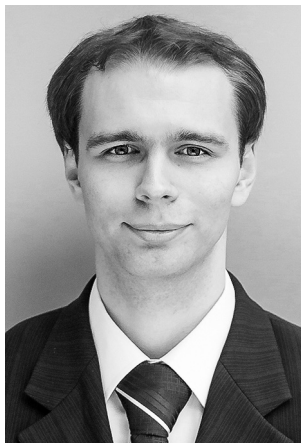


Дмитрий Мартыненко

Работа муниципального
депутата в Москве:
пошаговое руководство

Москва, 2018



ДМИТРИЙ МАРТЫНЕНКО

Депутат и председатель Регламентной комиссии СД МО Щукино, в прошлом депутат СД МО Ломоносовский.

Впервые был избран депутатом в 22 года по месту своего жительства. Первое образование получил на Мехмате МГУ, второе (юридическое, уже в ходе депутатской работы) — на факультете права ВШЭ. Участвовал во многих избирательных кампаниях в качестве специалиста, представлял в судах и избирательных комиссиях интересы граждан, политических партий и органов публичной власти.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Часть 1	
Кто есть кто	5
Первые шаги после избрания	7
Первое заседание	7
Проездной билет	8
Депутатская переписка	8
Обязанности депутата	8
Приём граждан.....	9
Рассмотрение обращений	10
Электронная приёмная	10
Советы по делопроизводству.....	11
Участие в заседаниях	11
Комиссии Совета депутатов	12
Часть 2	
Регламент Совета депутатов	13
Цель	13
Нормативные и ненормативные акты	14
Оформление правовых актов	14
Как принимаются решения.....	15
Возникновение идеи	15
Подготовка проекта решения	16
Официальное внесение проекта решения	16
Вынесение проектов решений на заседание	17
Обсуждение и проработка проектов решений	17
Заседание Совета депутатов.....	18
Соблюдение процедур	19
Работа комиссий Совета депутатов	19
Рабочие группы, совещания, иные формы коллегиальной работы	20
Часть 3	
Зачем взаимодействовать?	22
Взаимодействие с гражданами и организациями.....	23
Взаимодействие с территориальными органами власти	24
Формальное взаимодействие	25
Взаимодействие с Правительством Москвы	26
Взаимодействие с федеральными органами власти.....	27
Совет муниципальных образований Москвы (АМОМ)	28
Конкурс на замещение должности главы местной администрации	29

Часть 4	
Местная власть и её место в системе публичной власти	31
Компетенция МСУ	32
Компетенция МСУ в Москве	33
ВМЗ муниципальных округов	33
Блок № 1. Вопросы организации собственной деятельности	33
Блок № 2. Вопросы развития местного сообщества	35
Блок № 3. Вопросы культурно-массовой работы	35
Блок № 4. Разные содержательные, но малозначительные вопросы	36
Блок № 5. Участие в работе госорганов	37
Блок № 6. Незначительное участие в серьёзных местных вопросах	39
Право законодательной инициативы	41
Полезные советы	41
Выводы	42
Часть 5	
Переданные госполномочия в Москве	43
Первая группа полномочий	44
Вторая (основная) группа полномочий	46
Третья группа полномочий (капитальный ремонт)	53
Часть 6	
Отчёт перед избирателями	56
Содержание отчёта	58
«Антикоррупционное» законодательство	59
Представление деклараций о доходах, расходах и имуществе	60
Запрет иностранных счетов	62
Сообщение о личной заинтересованности	63
Запреты для глав муниципальных образований	63
Запреты для депутатов и глав МО, работающих на постоянной основе	65
Часть 7	
Место депутата в жизни	67
Возможные роли	69
В чём состоит польза и как её приносить	73
Если вам досталась власть	74

ЧАСТЬ 1

Поздравляем — вас избрали муниципальным депутатом в Москве! Что делать? Чем руководствоваться? Каковы подводные камни? На эти вопросы мы даём ответ. Но помните, что теперь вы официально самостоятельный политик, вам придётся принимать решения, много работать и многому научиться самому. Мы же поможем вам сориентироваться в этом новом для вас мире.

КТО ЕСТЬ КТО

Наша страна состоит из регионов — субъектов Федерации. Государственная власть в нашей жизни присутствует двух видов: федеральная и региональная. Каждый субъект делится на муниципальные образования (МО) — территории, на которых осуществляется местное самоуправление (каждое муниципальное образование самостоятельно и имеет свои органы).

В Москве 146 муниципальных образований. Все они по виду (из видов, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ) — внутригородские муниципальные образования. Из них по подвидам (предусмотрены московским законодательством): 125 муниципальных округов (вся «старая» Москва), 2 городских округа (Троицк и Щербинка) и 19 поселений.

Вас избрали депутатом. Все депутаты в вашем МО вместе образуют представительный орган муниципального образования. В Москве этот орган называется Советом депутатов (СД, раньше назывался муниципальным Собранием, и до настоящего времени не все переименовались). Это самый основной орган

в муниципальном образовании. Он избирается жителями, отражает их политическую волю и влияет на все остальные органы местного самоуправления. Сильнее решений Совета депутатов — только решения местного референдума.

Совет принимает решения коллегиально. У Совета есть председатель, но депутаты ему не подчинены; его задача — организация работы СД. В большинстве случаев председателем является Глава МО, о котором чуть ниже.

Кстати, запомните выражение «лицо, замещающее муниципальную должность», оно встречается в разных нормативных правовых актах. Теперь и вы относитесь к таким лицам (замещаете муниципальную должность депутата, пусть и не получая зарплату).

Во всех московских МО есть *исполнительно-распорядительный орган* — *местная администрация*. Раньше она называлась *муниципалитетом*, сейчас закон даёт на выбор два варианта: *администрация* или *аппарат Совета депутатов*. Администрация непосредственно исполняет бюджет (тратит деньги), там работают муниципальные служащие (чиновники). Она же технически обеспечивает Совет депутатов. В администрации есть свой руководитель, должность которого в некоторых МО совмещена с должностью Главы МО.

Глава муниципального округа — высшее должностное лицо в муниципальном образовании. Он подписывает и публикует решения СД, взаимодействует со всеми внешними органами. Это важнейшая позиция в муниципальном образовании, через Главу МО идут все информационные потоки.

Теоретически возможны и другие органы МСУ (например, контрольно-счётный орган, самостоятельная избирательная комиссия, но в Москве о них пока не позаботились).

Управа и префектура не являются местными органами. Это подразделения мэрии (Правительства Москвы), которые работают на определённой территории и являются органами государственной власти. Правительство Москвы также имеет разные профильные департаменты, комитеты и инспекции. Всё это региональные органы. Практически вся власть в Москве сосредоточена в руках Правительства Москвы и его органов, с ними придётся часто и много работать.

С федеральными органами (прокуратура, суды, министерства, администрация президента и др.) взаимодействия будет меньше.

ПЕРВЫЕ ШАГИ ПОСЛЕ ИЗБРАНИЯ

Познакомьтесь с коллегами по депутатскому корпусу, с сотрудниками администрации, вам вместе работать 5 лет. Обменяйтесь телефонами, узнайте, кто в администрации за что отвечает. По настроению — можете познакомиться с руководством управы.

Уточните, кто и как оповещает о заседаниях Совета, как предоставляют материалы (обычно рассылают по электронной почте). Узнайте, когда первое заседание.

Найдите (или получите в администрации) важнейшие документы: устав вашего МО, регламент Совета депутатов вашего МО, положения о комиссиях, порядок личного приёма граждан, порядок отчёта депутата перед избирателями, порядок распределения депутатских поощрений. Убедитесь, что эти документы актуальны.

ПЕРВОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Заранее получите материалы (проекты решений и обосновывающие материалы, при их наличии), изучите их. Ознакомьтесь с регламентом СД, чтобы понимать, как проходит процедура, как и когда можно попросить слова и т.п.

Обсудите с депутатами в рабочем порядке кандидатуры на должность Главы МО и заместителя председателя СД. Продумайте, как вы будете голосовать, как продвигать ваши кандидатуры (или наоборот, договоритесь с кем-то о поддержке и откажитесь от собственных притязаний).

Если в повестке есть другие вопросы, подумайте над ними, какую вы займёте позицию. Если эти вопросы требуют более детального изучения и дополнительного времени, предлагайте на заседании их отложить для проработки (либо сразу исключить из повестки на этапе её утверждения в самом начале заседания, либо при голосовании по соответствующему вопросу).

На заседании внимательно слушайте, по мере необходимости задавайте вопросы, участвуйте в обсуждении. Но будьте корректны и строго соблюдайте регламент. Если кто-то из депутатов нарушает регламент или оскорбляет вас, обращайтесь к председательствующему, требуйте лишить слова нарушителя или призвать его к порядку.

Не будет лишним попросить ответственных муниципальных служащих, чтобы после подготовки и подписания решений Совета (как этого, так и последующих заседаний) вам делали отдельную копию и оставляли в папке/ячейке для вас.

ПРОЕЗДНОЙ БИЛЕТ

Депутаты имеют право на бесплатный проезд в общественном транспорте. Если вы захотите воспользоваться этим правом, в администрации вам выдадут проездной. Но знайте, что этот билет будет считаться вашим доходом, полученным в натуральной форме. На следующий год вам предстоит подать налоговую декларацию и заплатить 13% от стоимости проездного.

ДЕПУТАТСКАЯ ПЕРЕПИСКА

Вести переписку можно начинать практически сразу. Возьмите в администрации бланки депутатских писем, депутатских запросов (но помните, что депутатские запросы можно направлять только после рассмотрения на заседании Совета, а для простых депутатских писем такого требования нет).

Узнайте, как осуществляется регистрация корреспонденции (иногда это делают служащие администрации, а иногда сами депутаты), кому в администрации их отдавать для отправки по почте или доставки нарочным. Узнайте, кто получает и как вам передаёт (в какой ячейке или папке оставляет) входящую корреспонденцию, поступающую на ваше имя.

Не будет лишним договориться, чтобы поступающие письма сканировали и присылали вам на электронную почту.

ОБЯЗАННОСТИ ДЕПУТАТА

Депутат сам определяет, что и как он будет делать, но есть «необходимый минимум». У депутата формально есть три обязанности:

- 1) Лично участвовать в заседаниях Совета депутатов и его комиссий;
- 2) Вести приём граждан не реже раза в месяц (как правило, не менее двух часов) и рассматривать поступающие обращения (в том числе, письменные);
- 3) Отчитываться перед избирателями (ежегодно).

Отчитываться предстоит нескоро, а остальные обязанности рассмотрим подробнее.

ПРИЁМ ГРАЖДАН

В первую очередь, нужно ознакомиться с действующим в вашем МО порядком приёма граждан. Иногда этот порядок предусматривает приём по записи, тогда можно не «дежурить» в свои часы, если никто не записался. В любом случае, вторым делом нужно определить место и время своего приёма. Вы можете сами договориться с каким-нибудь владельцем помещения, или вам помещение предоставит администрация.

График приёма утверждается Советом депутатов, как правило, на втором заседании.

В определённые время и месте нужно присутствовать и ожидать прибытия граждан, желающих пообщаться с депутатом. Вы сами определяете, как вести с ними разговор, но если вопрос относится к вашей компетенции, вы должны будете дать ответ по существу. Как правило, по результатам разговора от гражданина принимается письменное обращение, которое рассматривается в общем порядке. Если гражданин настаивает на принятии устного обращения, можно его записать себе (однако в интересах самого гражданина изложить свои доводы самому письменно — так он будет уверен, что ничего не искажено и не пропущено). Если обращение не относится к вашей компетенции, то гражданину разъясняется, куда необходимо обратиться.

Часто общение на личном приёме слишком эмоционально и не относится к делу, поэтому продолжительность приёма лучше свести к минимуму. Это не снизит уровень вашей доступности, потому что есть и другие формы связи. Депутату на местном уровне рекомендуется оставлять номер мобильного телефона избирателям, беседовать с ними по мере обращений, а не дожидаясь дня приёма, использовать социальные сети, электронные приёмные.

РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ

Кроме неформальных бесед с избирателями, вы будете получать официальные обращения. Такие обращения передаются либо вам, либо через администрацию на ваше имя. Порядок их рассмотрения полностью урегулирован Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В этом законе следует ориентироваться и иметь под рукой его текст.

Поступившее письменное обращение должно быть зарегистрировано в трёхдневный срок.

Если суть обращения относится к вашей компетенции, то у вас есть 30 дней со дня регистрации для направления письменного ответа (например, обращения о благоустройстве, капитальном ремонте, голосовании на заседании в поддержку какого-то предложения, подписи за кандидата в мэры Москвы и т.п.). Если для разрешения поставленного вопроса вам нужно больше времени (например, получить какие-то материалы, направить запросы, провести совещание и т.п.), то всё равно к концу первого 30-дневного срока надо отправить автору обращения письмо о том, что вы продлили срок рассмотрения ещё на 30 дней.

Если разрешение обращения не в вашей компетенции (чаще всего будет именно так), то вы должны в 7-дневный срок со дня регистрации обращения перенаправить его в профильный орган, уведомив об этом автора обращения (отправив ему письмо о том, куда вы переслали его обращение). При этом вы вправе указать, чтобы тот орган направил вам копию ответа заявителю.

Письма гражданам рекомендуется отправлять заказные, чтобы можно было подтвердить факт его направления и дату отправки, исключить возможные споры о нарушении вами порядка рассмотрения обращений граждан.

ЭЛЕКТРОННАЯ ПРИЁМНАЯ

Крайне удобно сделать электронную приёмную на собственном сайте или сайте вашего муниципального образования. Поступающие через неё обращения (если они содержат все

необходимые реквизиты), как правило, распечатывают, регистрируют и продолжают с ними работу как с обычными обращениями.

СОВЕТЫ ПО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВУ

Удобно по каждому вопросу заводить отдельную папку (например, картонный скоросшиватель), в которую подшивать все документы, имеющие отношение к вопросу. Стикерами удобно отмечать исходящие письма, пока на них не получен ответ, а входящие — пока вы не решили, что делать с изложенной в них информацией.

По опыту, около 20% исходящих писем требуют дополнительного контроля для получения ответа (как правило, звонка с напоминанием); около 5% исходящих писем вовсе остаются без ответа, тогда придётся писать жалобу в вышестоящий орган. Поэтому необходимо регулярно контролировать, в каком состоянии находятся как ваши исходящие письма, так и письма, поступившие вам.

УЧАСТИЕ В ЗАСЕДАНИЯХ

На заседаниях Совета депутатов и его постоянных комиссий, членом которых вы являетесь, вы обязаны присутствовать, а в случае отсутствия сообщать о причинах. За неоднократное отсутствие без уважительных причин могут быть предусмотрены определённые санкции: например, исключение из состава комиссии, опубликование в СМИ и т.п. (определяется нормативными правовыми актами вашего МО).

В большинстве регламентов предусмотрена передача голоса другому депутату в случае вашего отсутствия (по письменному заявлению).

Конечной целью заседания является принятие правовых актов — решений, обращений и т.п. Порядок их подготовки, обсуждения и принятия определён регламентом. Как правило, этот порядок предусматривает доклад автора проекта, вопросы к нему, обсуждение и голосование (в том числе, голосованием вносятся поправки). Тем не менее, чтобы не тратить время большого числа

людей, заседание должно быть лишь финальным этапом в процессе принятия решения. Чтобы получить всю необходимую информацию, проработать разные варианты, желательно обсуждать проекты решений до заседания со всеми заинтересованными в данном вопросе лицами.

КОМИССИИ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

О предназначении комиссий существует много разных мнений. Обычная парламентская практика такова: комиссии состоят из тех депутатов, кто интересуется определённым кругом вопросов (например, социальной работой, или же благоустройством и т.п.), и эта комиссия до заседания Совета прорабатывает относящиеся к её ведению проекты решений, даёт на них свои заключения.

Комиссии создаются Советом депутатов на срок своих полномочий, как правило, на втором заседании. Какие комиссии создать, как их назвать и какую сферу деятельности им определить — относится к свободе усмотрения Совета. Депутаты выбирают комиссии по своему желанию, а председатели комиссий, как правило, утверждаются решением Совета.

Перед соответствующим заседанием Совета подумайте, в какие комиссии вы хотели бы войти (или какие комиссии предложить создать). Возможно, обсудите с другими депутатами и договоритесь о должности председателя в какой-либо комиссии. Помните, что вы будете обязаны присутствовать на заседаниях тех комиссий, в состав которых войдёте. Если в какую-то из комиссий не войдёте, то у вас останется право присутствия и совещательного голоса.

ЧАСТЬ 2

В этой части подробно рассказывается о работе в коллегиальных органах: Совете депутатов и его комиссиях.

РЕГЛАМЕНТ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Регламент Совета депутатов — важнейший акт, в нём урегулированы многие вопросы работы Совета и его комиссий. Его стоит один раз прочесть и всегда иметь под рукой.

Каждый Совет депутатов принимает свой Регламент, поэтому какие-то положения в разных регламентах (регламентах разных МО) могут отличаться. Однако есть определённые традиции, да и почти все регламенты в Москве были приняты по одному образцу, поэтому можно ориентироваться на нижеизложенное, но всё же следует сверяться с Регламентом в конкретном МО.

При необходимости Регламент можно изменить решением Совета депутатов. Однако часто для такого решения требуется 2/3 голосов от установленной численности депутатов (точно это можно посмотреть в самом Регламенте либо Уставе).

ЦЕЛЬ

Правовое значение имеют лишь принятые коллегиально решения. Всё остальное (переговоры, дискуссии, подготовка и т.п.) после принятия решения особой роли не играет (хотя может играть роль, например, политическую). Именно поэтому основной целью работы коллегиальных органов является принятие соответствующих правовых актов. Об этом часто полезно помнить, чтобы прикладывать свои силы в нужном направлении.

В целом, принимаемые решения отражают политическую волю депутатов (которая, в свою очередь, определилась как результат выражения политической воли избирателей). Но просто встать и высказать своё мнение недостаточно. Для принятия решений предусмотрена достаточно сложная процедура, являющаяся защитой от непродуманных и скоропалительных решений и гарантирующая соблюдение прав всех участвующих сторон.

Эта процедура описана в Регламенте и предусматривает обычно: подготовку, внесение проекта, обсуждение и проработку, рассмотрение на заседании с обсуждением и корректировкой, принятие решения. Принимаются правовые акты на заседаниях СД.

НОРМАТИВНЫЕ И НЕНОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

Все правовые акты делятся на два вида: *нормативные* (НПА) и *ненормативные* (они же индивидуальные, правоприменительные). Нормативными называют такие акты, которые содержат нормы — общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение в отношении неопределённого круга лиц. Если на основании действующих правил принимается какое-то конкретное решение (согласовать список, создать комиссию, принять отчёт и т.п.), то такое решение именуется *ненормативным*.

Проекты НПА публикуются на сайте на несколько дней для проведения антикоррупционной экспертизы, а уже принятые НПА вступают в силу после официального опубликования.

Ненормативные акты вступают в силу, как правило, с момента принятия (в самом акте можно предусмотреть иной порядок вступления в силу).

ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Правовые акты пишутся специфическим языком и в особом стиле, да так, что даже не каждому юристу это близко. Их написание можно поручить специализирующемуся на этом юристу, либо в простых случаях составлять проекты по аналогии с другими актами.

Если есть интерес к правилам юридической техники, лучше всего их изучать по следующему документу:

Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 N вн2-18/490) www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88240/.

КАК ПРИНИМАЮТСЯ РЕШЕНИЯ

Итак, имеется некий орган (СД), единственная цель которого принимать правовые акты. Процедура не проста, состоит из многих этапов, и с каждым необходимо разобраться подробно.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ИДЕИ

Всё начинается с идеи. Например, депутат, или вообще любое другое лицо, вдруг приходит к мысли, что хорошо бы сделать что-то, о чём он подумал, и в реализации его задумки может помочь Совет депутатов (то есть компетенция СД позволяет помочь в реализации идеи).

Идея может быть как новой, так и содержащаяся в рутинных инструкциях. Так, в разных законах и подзаконных актах предусмотрено, что определённые решения СД должен принять в каких-то обстоятельствах (или к какому-то сроку). Достаточно лишь следить за этим (обычно это делает Глава МО).

Идею необходимо соотнести с компетенцией СД и понять, какое решение (на уровне концепции) может принять СД для реализации возникшей идеи. На этом этапе полезно советоваться с коллегами, юристами, иными экспертами.

Возможно, на этом этапе вас убедят в неразумности идеи, или в её нереализуемости. Возможно, вы придёте к выводу, что в рамках закона Совет депутатов ничем вам помочь не может.

Если же идея созрела, концепция решения готова, вы уверены в шансах на принятие этого решения, следует переходить к подготовке проекта документа.

ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА РЕШЕНИЯ

На этом этапе выработанная концепция переключается на бумагу. Делает это обычно либо профильный юрист, либо опытный депутат. Если есть примеры подобных решений, можно попробовать написать по аналогии самому. Можно попросить юриста администрации.

Подготовленный проект решения желательно внимательно выверить, согласовать со всеми, кто поддерживал идею, с юристом и, возможно, с кем-нибудь ещё. Лучше внести правки на этом этапе и официально вносить в СД уже хорошо подготовленный проект — на последующих этапах внесение изменений будет более трудоёмким.

Правила оформления проекта решения определяются Регламентом, их все необходимо узнать и строго соблюсти. Обычно необходимо определённым образом расположить реквизиты документа (текст, заголовок, и т.п.), поставить дату и подписать у того, кто наделён правом внесения проектов решений.

ОФИЦИАЛЬНОЕ ВНЕСЕНИЕ ПРОЕКТА РЕШЕНИЯ

В Регламенте определено, кто и как может вносить проекты решений на рассмотрение Совета депутатов. Правом внесения проекта (*правом правотворческой инициативы*) обычно обладают депутаты, группы депутатов, фракции, комиссии, Глава МО, Глава администрации, инициативные группы граждан (большинство проектов обычно вносит Глава МО). Не указанные в Регламенте лица (например, глава управы) не могут сами вносить проекты решений, но могут обратиться к кому-нибудь (например, Главе МО) с соответствующей просьбой.

Проект решения обычно прикладывается к сопроводительному письму на имя Главы МО, в котором субъект *права правотворческой инициативы* указывает, что вносит прилагаемый проект решения. Именно с момента официального внесения проекта решения официально начинается процедура его рассмотрения, с этого момента у Совета депутатов возникает обязанность рассмотреть этот проект решения на заседании в порядке, установленном Регламентом.

Обычно все внесённые проекты решений регистрируют в специальном журнале и складывают в отдельную папку.

ВЫНЕСЕНИЕ ПРОЕКТОВ РЕШЕНИЙ НА ЗАСЕДАНИЕ

В Регламенте предусмотрено, в какие дни проводятся очередные заседания, и за сколько дней до них депутатам должны быть разосланы материалы к заседанию. Обычно это 3–7 дней до очередного заседания и 1–3 дня до внеочередного. Внеочередное заседание созывается, когда есть вопросы, которые нужно рассмотреть раньше, чем планируется очередное заседание.

Когда подходит время для рассылки, Глава МО собирает все внесённые проекты решений к этому моменту, составляет из них проект повестки заседания (указываются названия всех имеющихся проектов решений) и рассылает депутатам проект повестки, все проекты и все имеющиеся справочные материалы к ним.

Кроме того, никто не лишает депутата возможности разослать всем какие-то свои материалы по предложенным вопросам.

ОБСУЖДЕНИЕ И ПРОРАБОТКА ПРОЕКТОВ РЕШЕНИЙ

Не все готовы обсуждать проекты решений на этапе их написания, но когда проект официально внесён на рассмотрение Совета депутатов, то это значит, что он будет вынесен на заседание и поставлен на голосование. Самое время его изучить всем заинтересованным лицам.

О проектах, внесённых иными лицами, можно узнавать либо из рассылки, либо периодически спрашивая тех самых лиц или служащих администрации, отвечающих за подготовку заседаний. Кроме того, все проекты решений должны публиковаться на сайте.

Если вы узнаете о проекте решения, к которому у вас есть вопросы или с которым вы не согласны в чём-то, лучше всего поговорить с редактором проекта (тем, кто его внёс). Возможно, проект будет интересовать многих депутатов, тогда имеет смысл созвать заседание профильной комиссии, обсудить на её заседании, принять какое-нибудь заключение от имени комиссии. Бывает, что нужно навести справки, изучить материалы, пригласить и заслушать должностных лиц, проверить что-то на месте. Всё это делать лучше до заседания Совета депутатов. В идеале всем участникам

обсуждения следует прийти к единому мнению и договориться об окончательном тексте проекта решения, который устроит всех. Если это невозможно, то хотя бы уточнить позиции друг друга, полностью проработать вопрос, чтобы меньше разбираться в рутинных аспектах на заседании, и доложить Совету уже готовую позицию всех сторон.

Если вас торопят, не дают достаточного времени для изучения вопроса, скорее всего, где-то кроется подвох. Вы вправе требовать достаточного времени и надлежащей проработки. Если требуется больше времени, на заседании нужно будет настаивать на отложении рассмотрения вопроса.

Если вы внесли проект решения, позаботьтесь сами о том, чтобы узнать мнение других депутатов и служащих администрации (и, при необходимости, переубедить их заранее). Это позволит вам избежать сюрпризов на заседании СД.

ЗАСЕДАНИЕ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

На заседании в первую очередь утверждается повестка. Депутаты могут голосованием менять предложенный проект, в том числе, исключать из него вопросы или вносить новые. Исключение целесообразно, если вопрос требует дополнительной проработки. Включать дополнительные вопросы (по которым не были разосланы материалы) крайне нежелательно, это снижает уровень гарантий прав депутата, ставит под сомнение надлежащую проработку решения.

После утверждения повестки последовательно рассматривается каждый вопрос. Ведёт заседание Глава МО, а в его отсутствие иной депутат, определённый по правилам, изложенным в Регламенте. Задача председательствующего — обеспечить соблюдение процедуры, предусмотренной Регламентом. Именно председательствующий даёт всем слово в установленном порядке выступлений.

Задача депутата на заседании — убедить других депутатов проголосовать так или иначе. Именно про это стоит помнить и в докладе по своему проекту решения, и при озвучивании вопросов докладчику, и при обсуждении.

Обычно внесённый проект решения сначала голосованием принимается за основу, затем голосованием в него вносятся

поправки, и только после этого он принимается в целом. После официального внесения проекта решения в СД его текст иным образом (кроме как голосованием за поправки) меняться не может.

В Регламентах некоторых МО на случай отсутствия депутата на заседании предусмотрена возможность передачи права голосования другому депутату (по письменному заявлению).

Вся процедура более точно описана в Регламенте, но завершается она в любом случае окончательным голосованием, в результате которого решение либо принимается, либо нет. Принятое решение оформляется муниципальными служащими и подписывается Главой МО.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРОЦЕДУР

Часто в полном объёме все процедуры не соблюдаются. Любой, кто это заметил, может обратить внимание на нарушения и требовать их устранения. Это необходимо делать, когда от соблюдения процедуры действительно что-то зависит. Мелкие упущения, против которых никто не возражает, можно и простить: все же когда-то ошибаются.

Грубые нарушения Регламента могут стать основанием для оспаривания принятых решений. Поэтому о соблюдении процедур должен заботиться, прежде всего, тот, кто заинтересован в принятых решениях и не желает их отмены.

РАБОТА КОМИССИЙ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Совет депутатов создаёт комиссии и принимает Положение о каждой из них. В положениях определяется профиль комиссии, её права и обязанности. Общих требований к разрешению этих вопросов нет. В целом, созданием комиссий и творческим составлением положений о них всё равно не удастся глобально увеличить возможности депутатов. Хотя, возможно, активными депутатами сейчас будут созданы какие-нибудь новые и интересные практики в сфере работы комиссий.

Обычно комиссии удобны для рабочего обсуждения вопросов: предварительного изучения вопросов, вынесенных на заседание

СД, либо проработки проблемных вопросов, разработки вариантов решения проблем, подготовки проектов документов, которые впоследствии будут внесены на рассмотрение СД.

В некоторых случаях комиссии могут разгрузить Совет депутатов. Так, например, если в законах и иных нормативных актах нет требований, чтобы какой-то вопрос решался именно Советом депутатов, то такой вопрос может быть решён комиссией. Например, в МО Щукино список вопросов к отчёту главы управы перед депутатами утверждается решением Регламентной комиссии. Правда, в большинстве случаев требования о принятии решения именно Советом депутатов в нормативных актах присутствуют.

Заседания комиссий — деятельность рабочего органа Совета депутатов, *влекущая правовые последствия*. Поэтому заседания комиссий обычно готовят и проводят по тому же строгому стандарту, что и заседания СД. Это касается и рассылки материалов, и оповещения членов комиссии (а также всех депутатов, поскольку они имеют право принимать участие в заседании с правом совещательного голоса), и ведения протокола, и соблюдения регламента заседаний.

Не рекомендуется случайную встречу членов комиссии (всех или не всех) называть заседанием комиссии, принимать какие-то решения вне заседаний, поскольку это нарушает права иных заинтересованных лиц, не оповещённых о встрече, и в целом наносит ущерб авторитету комиссии.

РАБОЧИЕ ГРУППЫ, СОВЕЩАНИЯ, ИНЫЕ ФОРМЫ КОЛЛЕГИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

Кроме постоянных комиссий иногда создаются временные рабочие группы с конкретной целью. Например, рабочая группа по разработке изменений в Регламент, рабочая группа для учёта предложений участников публичных слушаний по проекту бюджета и т.п. Они работают примерно так же, как и постоянные комиссии, но разово.

Кроме вышеописанных возможны и любые другие формы совместной работы. Поскольку они явно не предусмотрены действующими нормативными правовыми актами, то такие формы работы *формальных правовых последствий не имеют*.

Например, часто удобно решать многие вопросы, требующие межведомственного взаимодействия, собирая совещания из представителей разных органов и организаций, либо производя осмотры территории (по сути являющиеся выездными совещаниями).

Два хороших примера: www.maxkatz.livejournal.com/342271.html и www.dmr2.ru/d/doc/07112013.doc.

В Москве принято, что инициатор подобных совещаний за 1–5 дней рассылает факсограмму/письмо всем приглашённым по факсу, электронной почте или в бумажном виде. В сообщении кратко указывается, когда, где и по какой теме проводится совещание, также излагается просьба принять участие в совещании либо направить уполномоченного представителя, приводится контактный телефон организатора.

После совещания достигнутые договорённости или разработанный план действий можно формализовать обычным способом (внести проект решения, направить обращения и т.п.).

В любом случае полезно помнить, что всё, что не запрещено, то разрешено. Если творчески подходить к решению поставленных задач, то можно придумать много интересных и эффективных способов решения, оставаясь в рамках правового поля.

ЧАСТЬ 3

В этой части рассматривается взаимодействие депутатов с внешними субъектами: гражданами, организациями, органами власти. Также рассказывается о проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации.

ЗАЧЕМ ВЗАИМОДЕЙСТВОВАТЬ?

Если бы Совет депутатов изолировался от внешнего мира, он потерял бы всякий смысл. Совет, как и его депутаты, существуют только во взаимосвязи с избирателями, их объединениями, бизнесом, иными организациями, органами власти и т.п. Эта взаимосвязь настолько тесная, что, по сути, становится основой работы.

Про избирателей всё и так понятно, а про органы власти требуется пояснение. В России органы госвласти (как федеральные, так и региональные) в значительной мере регулируют деятельность местного самоуправления (прежде всего, путём принятия законов), они же контролируют эту деятельность. Несмотря на такую высокую степень контроля, эта степень постоянно увеличивается; для этого постоянно генерируются различные хитрые способы. То в одной, то в другой сфере (материальной, финансовой, кадровой и т.д.) выхолащивается самостоятельность органов МСУ, всё больше усиливается зависимость от органов государственной власти.

Многие процедуры требуют участия как органов МСУ, так и госвласти. Так, например, СД согласовывает план благоустройства; но формирует его, а после согласования исполняет всё та же государственная власть (управа, префектура). Зачастую только у органов госвласти есть необходимая информация для принятия решений, профильные специалисты. Все основные

решения принимаются на уровне государственной власти, а местному самоуправлению остаётся лишь только добиваться нужных решений.

Именно поэтому без грамотной «внешней политики», без продуманного взаимодействия со всеми причастными лицами депутаты превратятся лишь в сочинителей ничего не значащих бумажек.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Как взаимодействовать с гражданами и организациями, каждый депутат решает сам. Нужно только помнить про «необходимый минимум»: личный приём, рассмотрение обращений и отчёт.

У каждого — своя сильная сторона. Кто-то готовит юридически грамотные письма в нужные органы, кто-то любит общаться и выступает в роли, близкой к роли психолога, кто-то вдохновляет толпу на борьбу с нерадивыми чиновниками или организацию митингов.

Есть и одна известная ловушка: «настойчивые требования жителей». Иногда от депутата требует что-то или указывает, что делать, какой-нибудь один избиратель (или даже целая инициативная группа) под тем предлогом, что они — жители, и депутат — их слуга — должен делать всё, что ему скажут. На самом деле, депутат совсем не обязан бездумно выполнять любые требования и указания.

Во-первых, представителей во власть на определённый срок выбирают именно для того, чтобы они могли реализовать какую-то стратегическую программу, в том числе и непопулярную. Граждане, не будучи специалистами, могут и сами ошибаться и не знать, что полезно для них самих. Могут целиком поддерживать какую-то линию, но ситуативно, из-за сиюминутной личной выгоды, могут от неё отклониться. Депутат имеет все возможности посмотреть на ситуацию в целом, поддерживать действительно правильные меры и не поддаваться ситуативному давлению. Если в таких ситуациях вас будет мучить совесть, то вспоминайте, что именно вас избрали депутатом, а не того популиста, который громко требует у вас каких-то личных преимуществ в ущерб

всем остальным. Свою популистскую программу он сможет реализовать, когда изберётся сам (но он не изберётся, потому что в целом избиратели за популистов не голосуют).

Во-вторых, граждане тоже бывают разные. Абсолютно по любому вопросу среди жителей района можно найти большую группу выступающих за одно решение, и не меньшую группу выступающих за прямо противоположное. Если давать преимущество тем, кто громче кричит, или тем, кто куда-то пришёл (например, на заседание), то это будет несправедливо: сторонники другой точки зрения ничем не хуже, и не обязаны ходить по всем заседаниям или громко кричать. Как раз наоборот, самые грамотные специалисты и знающие жители никуда не ходят и шум не создают. Поэтому соревнование в том, кто больше приведёт жителей, изначально бессмысленно.

Это относится и к заседаниям Совета депутатов. Если на заседании пришёл кто-то из жителей и пытается давить на депутатов, это никак не является основанием для изменения позиции депутата. Представители жителей — депутаты, а не он. А активным жителям следует работать с депутатами до заседания, а не мешать работе во время его проведения.

Избирателей следует уважать и выслушивать, ни в коем случае не относиться свысока, пренебрежительно. Но при этом нельзя позволять давить на вас. Всегда можно вежливо объяснить, с чем вы не согласны и почему. Помните, что вы отвечаете за гармоничное развитие всего района, а не решаете личные проблемы в чьих-то частных интересах. Для последнего существуют адвокаты.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

По своему функционалу больше всего работают с депутатами управы и префектуры. Для успешной работы с ними надо знать следующее: а) эти органы сами не определяют политику, а лишь проводят указания Правительства Москвы; б) от вышестоящих органов они сами иногда страдают, например, когда получают приказ за один день что-нибудь согласовать с депутатами (а депутаты за этот срок даже созвать заседание не успеют, не то что подготовиться).

Официально именно эти органы будут присылать в СД просьбы рассмотреть тот или иной вопрос (благоустройство, палатки, публичные слушания по земельным вопросам и т.п.), докладывать его и защищать позицию мэрии. Они же обладают большей частью той информации, которая может потребоваться депутатам для работы.

Лучше всего наладить с ними рабочий контакт, с ключевыми сотрудниками обменяться телефонами. Их можно приглашать на заседания комиссий, встречи во дворах, оперативно о чём-то спрашивать. Представитель МО (обычно, глава) приглашается на еженедельное оперативное совещание в управе.

Помня о периодических приказах свыше «сделать вчера», можно многие вопросы прорабатывать заранее. Например, заранее подготовить и обсудить предложения по благоустройству, и когда настанет час сформировать за ночь очередной план, управа возьмёт ваш проект, а не будет что-то искусственно выдумывать.

До принятия каких-то формальных решений или написания писем можно согласовать позицию устно. Словом, можно и нужно работать в тесном контакте.

Однако и на этом направлении есть своя известная ловушка — вера чиновникам на слово.

Если речь идёт о каких-то обещаниях, то их надо фиксировать только письменно. Даже если вдруг чиновник честный и всегда держит своё слово, то может измениться много внешних обстоятельств, от него не зависящих: бюджеты, распоряжения вышестоящих органов, да, в конце концов, чиновника могут уволить и заменить другим. Даже письменные обещания ничего не гарантируют ровно по тем же причинам, поэтому на их основе не стоит делать какие-то важные выводы. Никаких «потом», только «сейчас».

ФОРМАЛЬНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Формальное взаимодействие (это относится к любым органам) заключается в официальной переписке и приоритетном праве депутата на личный приём чиновниками (правда, только по вопросам депутатской компетенции).

Чтобы ориентироваться в этой области, следует внимательно изучить Закон города Москвы от 25.11.2009 № 9 «О гарантиях

осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве».

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ МОСКВЫ

Во-первых, отправлять обращения в Правительство Москвы следует, когда точно неизвестно, в компетенцию какого органа входит решение поставленных вопросов,— там распишут, кому полагается. Или когда вопрос носит межведомственный характер. Во-вторых, в Правительство Москвы можно жаловаться на нижестоящие органы.

Мэрия отлично принимает письма по факсу (+7 495 957-97-97, +7 495 957-97-95) и быстро регистрирует (дослать или донести бумажное письмо можно, но не обязательно). Письмами депутатов занимается отдел служебной корреспонденции, который, по опыту, расписывает их более качественно, чем отдел писем граждан. Как правило, в этот отдел можно позвонить через 1–2 дня и узнать, кому письмо было расписано (+7 495 629-08-61, +7 495 957-71-36).

В профильные департаменты имеет смысл обращаться, когда вопрос касается их профиля. Компетенция описана в соответствующем положении (например, Положение о Департаменте городского имущества), и с ним желательно сверяться (относится ли ваш вопрос к их компетенции). Положения утверждаются постановлениями Правительства Москвы и, как правило, публикуются на сайтах соответствующих департаментов.

При выявлении разных нарушений следует обращаться в инспекции: например, ОАТИ по вопросам благоустройства, МЖИ по жилищным вопросам, Госинспекцию по недвижимости по земельным вопросам. Среди всех органов инспекции с наименьшей вероятностью напишут отписку, поскольку они работают по чётко определённом порядку: провести проверку, выдать предписание, составить протокол и т.п.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

С федеральными органами власти придётся взаимодействовать мало, потому что их деятельность слабо пересекается с работой московского местного самоуправления. В любом случае, это взаимодействие будет довольно формальным.

С местной властью в Москве больше всего работает прокуратура, немного Минюст (регистрирует уставы МО и изменения в них), а с остальными органами переписка будет вестись наравне с перепиской обычных граждан (если вообще будет).

Процедура принятия или изменения устава полностью описана в законе, включает в себя принятие проекта, обсуждение его на публичных слушаниях, принятие 2/3 голосов депутатов, направление на регистрацию в региональное управление Минюста и опубликование. Минюст не регистрирует уставы, противоречащие законодательству. В таком случае придётся исправлять недочёты, принимать и подавать на регистрацию заново.

Отдельно следует рассмотреть взаимодействие с *органами прокуратуры*. Эти органы получают и изучают все решения СД, и при выявлении противоречий закону могут вносить протесты (требования отменить решение), а при отклонении Советом депутатов протеста — обращаться в суд. Решения нормативного характера изучаются прокурорами на стадии проектов, а при выявлении противоречий или коррупционных факторов Совету депутатов представляется заключение ещё до принятия соответствующего решения.

Таким образом, прокуратура в значительной мере контролирует органы местного самоуправления. По традиции считается, что для исключения протестов или исков в суд в будущем прокуроры должны тесно работать с органами местного самоуправления, участвовать в правотворческой деятельности, помогать им. Поэтому полезно приглашать представителей прокуратуры на заседания Совета и его комиссий, заранее направлять проекты решений и т.п.

Местными органами в Москве занимаются межрайонные прокуратуры — самое низшее звено в системе органов. Обычно для такой работы выделяется постоянный сотрудник (помощник межрайонного прокурора), который ведёт всю эту работу, и с которым можно быть на связи.

Если же кто-то (глава МО, руководство местной администрации, управы) нарушает права депутата, предусмотренные законом или иным нормативным актом, то в прокуратуру можно обратиться за защитой. Если нарушения подтвердятся, то нарушителю будет внесено представление об устранении нарушений, в некоторых случаях будет возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьёй 14.1 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях (кстати, ознакомьтесь с этой статьёй московского КоАП).

Как муниципальным депутатам взаимодействовать с Владимиром Путиным? Никак. Разве что в качестве чисто политического жеста можно жаловаться на региональную власть.

СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКВЫ (АМОМ)

Совет муниципальных образований Москвы — ассоциация, предусмотренная законом и объединяющая все московские муниципальные образования. О ней можно подробно прочитать на её сайте www.amom.mos.ru (кстати, раздел «Методический кабинет» этого сайта содержит много полезных материалов).

Основные декларируемые цели ассоциации — защита общих интересов муниципальных образований и методическая помощь им. С методической помощью АМОМ отлично справляется, поскольку в ассоциации работают хорошие специалисты в области муниципального управления. С ними можно консультироваться по сложным юридическим вопросам, как посредством официальной переписки, так и по телефону.

Сложность с защитой общих интересов заключается в том, что в руководстве АМОМа — единомышленники мэрии, которые понимают интересы местного самоуправления специфически.

На самом деле, более важно то, что плюсы и минусы этой организации служат катализатором утраты самостоятельности местным самоуправлением. Фактически ассоциация стала координирующим центром, позволяющим мэрии усилить контроль за МСУ.

Подготовка и рассылка модельных проектов решений привела к расслаблению местных органов и разучиванию местных муниципальных служащих выполнять ту же работу. Фактически более

или менее сложное решение без помощи АМОМа местные юристы написать уже не могут.

АМОМ имеет право законодательной инициативы в Мосгордуме, в связи с чем отдельные муниципальные образования отговаривают пользоваться собственным правом законодательной инициативы (хотя оно шире, чем у АМОМа).

Мнение АМОМа власти часто называют мнением «всего муниципального сообщества Москвы».

АМОМ функционирует на взносы из бюджетов всех муниципальных образований (взносы имеют размер около 100 тысяч рублей в год).

Таким образом, помощью АМОМа стоит пользоваться, но в политических вопросах следует помнить, кто стоит у руля и какие цели преследует.

КОНКУРС НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТИ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

В некоторых МО должности главы МО и главы местной администрации совмещены («три в одном»), в остальных должность главы местной администрации относится к муниципальной службе и замещается по конкурсу.

Порядок проведения конкурса описан в законе лишь в общих чертах. Так, закон требует, чтобы кандидаты удовлетворяли установленным требованиям к стажу работы и образованию, подали определённые документы; кандидатов оценивает конкурсная комиссия, половина членов которой назначается мэром Москвы, а половина Советом депутатов; конкурсная комиссия представляет некоторых кандидатов Совету депутатов, и уже СД утверждает одного из них в должности главы местной администрации.

В остальном порядок проведения конкурса, число членов конкурсной комиссии, конкретные даты определяются решением Совета депутатов. Можно взять типовой порядок на сайте АМОМа и внести необходимые коррективы (только нужно следить, чтобы они не противоречили закону). Порядок должен быть опубликован не позднее чем за 20 дней до конкурса.

Более подробно процедуру организации конкурса должен знать юрист (кадровик) администрации (или можно прочитать самому в законодательных актах).

Смысл конкурса — в максимальной публичности и в нахождении лучшего из профессионалов. Поэтому стоит дать информацию о нём во всех социальных сетях и иным образом её распространить.

Не следует бояться избыточного наплыва желающих. Наоборот, с поиском кандидатур могут возникнуть сложности. Во-первых, должность руководящая, и опыт руководящей работы крайне желателен. Во-вторых, муниципальная служба имеет свою специфику, знакомую не очень широкому кругу людей. В-третьих, главе администрации предстоит работать с бюджетными деньгами и подписывать финансовые документы, что тоже таит в себе некоторые опасности.

ЧАСТЬ 4

В этой части описывается компетенция органов местного самоуправления в Москве и подробно рассматривается важнейшая её часть — вопросы местного значения (собственные полномочия, в отличие от переданных государственных).

МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ И ЕЁ МЕСТО В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Конституция Российской Федерации декларирует наличие местного самоуправления (МСУ), органы которого не входят в систему органов государственной власти, самостоятельного в пределах своих полномочий (статья 12). Местному самоуправлению также посвящена отдельная глава Конституции из четырёх статей (130–133).

Местная власть — это публичная власть самого низкого, и при этом самого близкого к жителям, уровня. С одной стороны, местная власть — это власть, что в демократическом обществе накладывает определённые обязательства (служение людям, подотчётность, открытость, объективность, беспристрастность и т.п.). С другой стороны, местная власть гораздо ближе к гражданам, чем к государству, поэтому может (и должна) быть выразителем интересов местных граждан. Другие органы власти (в том числе, государственные) не являются вышестоящими по отношению к органам МСУ, но все эти органы постоянно тесно взаимодействуют между собой.

В России независимость и самостоятельность местного самоуправления минимизированы: пересечения компетенции с государственными органами, опосредованное финансирование

и прочие методы широко используются для этого и дают свои результаты.

Компетенция местной власти исчерпывающим образом определяется законом (в форме закрытого перечня), а официальная деятельность возможна только строго в рамках этой очерченной компетенции.

КОМПЕТЕНЦИЯ МСУ

Компетенция местной власти состоит из двух крупных частей: *вопросов местного значения* (ВМЗ) и *переданных государственных полномочий*.

Вопросы местного значения различаются для разных видов муниципальных образований, но в любом случае фиксируются в законодательстве о местном самоуправлении.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены ВМЗ для всех муниципальных образований, кроме муниципальных образований городов федерального значения (к которым относится и Москва). В них ВМЗ определяются региональными законами «исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства» (это исключение предусмотрено в статье 79 Федерального закона № 131-ФЗ).

Отдельными госполномочиями органы МСУ могут наделяться тоже только в соответствии с законами (федеральными либо региональными, которые принимаются с указанием конкретных полномочий и конкретных муниципальных образований). Такая конструкция позволяет с учётом конкретных местных особенностей передавать какие-то государственные вопросы на местный уровень. Однако у этой части компетенции есть особенности: осуществление госполномочий проходит под контролем государства и, как правило, предполагает достаточно мало свободы усмотрения. Фактически, при исполнении госполномочий органы МСУ становятся частью системы органов госвласти с соответствующим подчинением, теряя независимость и самостоятельность.

КОМПЕТЕНЦИЯ МСУ В МОСКВЕ

В Москве вопросы местного значения для всех трёх подвидов московских муниципальных образований определены Законом города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (статья 8). Ниже они подробно рассматриваются применительно к *муниципальным округам* (муниципальным образованиям «старой Москвы»). ВМЗ городских округов и поселений («Новая Москва») немного отличаются и находятся в соседних частях той же статьи закона.

В настоящее время действует также 5 городских законов о наделении органов МСУ отдельными госполномочиями, они будут подробно рассмотрены в следующей части.

ВМЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

Ниже приводятся вопросы местного значения, указанные в части 1 статьи 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», в редакции, точно совпадающей с текстом закона (с указанием номеров пунктов), сгруппированные по смысловым блокам. Ко многим даются необходимые (но краткие) комментарии.

БЛОК № 1. ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ СОБСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. *Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением, утверждение отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы;*
2. *Утверждение положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании;*

Работа с бюджетом происходит в соответствии с бюджетным законодательством, в этой работе хорошо разбираются бухгалтеры и экономисты. Процедура включает публичные слушания

по проекту бюджета на следующий год и по отчёту об исполнении бюджета за предыдущий год. Как правило, для проверки бюджета привлекается Контрольно-счётная палата Москвы (КСП).

Бюджет находится в ведении местной администрации, без её заключения ничего с бюджетом сделать нельзя. Роль Совета депутатов — в утверждении бюджета и тщательном контроле. Любой депутат вправе изучать все документы, связанные с бюджетом, и требовать необходимых объяснений.

Доходная часть бюджета фактически определяется московскими властями, поскольку именно они решают, какую долю от собранных налогов отдать местным властям (обычно это от 0,2% до 1,5%).

Расходная часть, как правило, в основном состоит из содержания муниципальных служащих и проведения культурно-массовых мероприятий.

3. *Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;*
4. *Установление порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;*

Как правило, в муниципальной собственности только канцелярии, оргтехника и мебель. Даже занимаемые помещения находятся в собственности города Москвы и используются на праве оперативного управления. Поэтому вся работа с такой собственностью укладывается в функционал бухгалтера (учесть в балансе, списать и т.п.).

13. *Информирование жителей о деятельности органов местного самоуправления;*

Ссылка на этот пункт часто может быть полезна (например, чтобы депутату распространить какую-то информацию). Но у органов власти есть и определённые обязанности по информированию (Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

16. *Разработка и утверждение по согласованию с органом управления архивным делом города Москвы нормативно-методических документов, определяющих работу архивных, делопроизводственных служб и архивов подведомственных органам местного самоуправления организаций.*

БЛОК № 2. ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА

12. *Учреждение знаков отличия (почетных знаков, грамот, дипломов) муниципального образования как формы признания заслуг и морального поощрения лиц и организаций за деятельность на благо жителей муниципального образования;*

Возможность официального поощрения крайне важна. Однако не стоит ей злоупотреблять и вручать знаки отличия своим друзьям и родственникам. Обычно такие меры поощрения применяют за очень существенные заслуги.

18. *Взаимодействие с общественными объединениями;*
21. *Содействие созданию и деятельности различных форм территориального общественного самоуправления, взаимодействие с их органами, а также органами жилищного самоуправления;*

Полезные пункты, позволяющие обосновать (оправдать) любую работу с общественными объединениями, Советами домов, жилищными кооперативами, ТСЖ и пр.

БЛОК № 3. ВОПРОСЫ КУЛЬТУРНО-МАССОВОЙ РАБОТЫ

8. *Установление местных праздников и организация местных праздничных и иных зрелищных мероприятий, развитие местных традиций и обрядов;*

9. *Проведение мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования;*
19. *Участие:*
- е) *в организации и проведении городских праздничных и иных зрелищных мероприятий;*

Данные пункты позволяют проводить соответствующие мероприятия (в том числе и выделять на это денежные средства), издавать и распространять литературу и пр. Самостоятельно органы МСУ редко что-то организуют, зато часто участвуют финансово в городских праздниках (просто выделяют деньги и отдают органам госвласти).

БЛОК № 4. РАЗНЫЕ СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ, НО МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

6. *Принятие решений о разрешении вступления в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, в порядке, установленном семейным законодательством Российской Федерации;*

Решение принимается администрацией, подробности см. в Семейном кодексе РФ. Используется крайне редко.

10. *Регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями — физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, с работниками, а также регистрация факта прекращения трудового договора;*

Осуществляется администрацией, подробности см. в Трудовом кодексе РФ. Используется крайне редко.

11. *Регистрация уставов территориального общественного самоуправления;*

Осуществляется администрацией, подробности см. в местном нормативном акте. Используется крайне редко, потому что

в условиях Москвы создание ТОСов влечёт больше хлопот, чем пользы.

15. *Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры местного значения), находящихся в собственности муниципального образования;*

Такие объекты обычно все в городской собственности, а не в муниципальной.

17. *Рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей;*

Теоретически юрист администрации должен уметь консультировать обращающихся граждан по этому вопросу.

22. *Содействие осуществлению государственного экологического мониторинга, внесение в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы предложений по созданию и размещению постов государственного экологического мониторинга, осуществление добровольного экологического мониторинга на территории муниципального образования.*

БЛОК № 5. УЧАСТИЕ В РАБОТЕ ГОСОРГАНОВ

14. *Распространение экологической информации, полученной от государственных органов;*

Используется крайне редко.

19. *Участие:*

- в) *в осуществлении ежегодного персонального учета детей, имеющих право на получение общего образования каждого уровня и проживающих на территории муниципального округа, во взаимодействии с отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти города Москвы и образовательными организациями;*

г) *в организации работы общественных пунктов охраны порядка и их советов;*

Используется крайне редко.

д) *в работе призывной комиссии в соответствии с федеральным законодательством;*

Данное полномочие активно используется. Так, в соответствии с Федеральным законом от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» глава МО возглавляет призывную комиссию, которая заседает каждую неделю с апреля по июль и с октября по декабрь. Фактически призыв организуют военкоматы, а призывная комиссия лишь принимает окончательное решение в отношении каждого призывника. Однако при желании у председателя комиссии есть достаточно большие возможности влиять на процесс, вникать во все обстоятельства, и направлять проводимую работу в нужном направлении.

Ранее разрешалось председателем комиссии назначать любого представителя местных властей, и обычно это были глава местной администрации и/или юрист. В настоящее время этот пост может занимать только Глава МО либо его заместитель, однако к настоящему моменту ещё не везде это требование реализовано.

ж) *в организационном обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти города Москвы, референдума Российской Федерации, референдума города Москвы в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы;*

з) *в пропаганде знаний в области пожарной безопасности, предупреждения и защиты жителей от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, безопасности людей на водных объектах совместно с органами управления Московской городской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, органами исполнительной власти города Москвы;*

и) *в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства;*

- к) *в мероприятиях по профилактике терроризма и экстремизма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального округа, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти города Москвы.*

БЛОК № 6. НЕЗНАЧИТЕЛЬНОЕ УЧАСТИЕ В СЕРЬЁЗНЫХ МЕСТНЫХ ВОПРОСАХ

20. *Согласование вносимых управой района города Москвы в префектуру административного округа города Москвы предложений:*
- б) *по схеме размещения нестационарных объектов мелкорозничной сети;*
- в) *по вопросам целевого назначения находящихся в государственной собственности города Москвы нежилых помещений, расположенных в жилых домах;*

Используется крайне редко.

23. *Внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений:*
- б) *к проектам городских целевых программ;*
- в) *об установлении и упразднении на территории муниципального образования особо охраняемых природных территорий, природных и озелененных территорий в городе Москве;*
- д) *по созданию условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта;*
- е) *по организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского пассажирского транспорта;*
- ж) *по повышению эффективности охраны общественного порядка на территории муниципального образования;*
- з) *по благоустройству территории муниципального образования;*

23.1. Внесение в соответствии с Законом города Москвы от 25 июня 2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» в орган исполнительной власти города Москвы, уполномоченный в области градостроительного проектирования и архитектуры, или в соответствующую окружную комиссию по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы предложений в части, касающейся территории муниципального образования:

- а) к проектам Генерального плана города Москвы, изменений Генерального плана города Москвы;
 - б) к проектам правил землепользования и застройки;
 - в) к проектам территориальных, отраслевых схем, содержащих положения о развитии, реконструкции, реорганизации жилых территорий, особо охраняемых природных территорий, территорий в зонах охраны объектов культурного наследия и исторических зонах;
 - г) к проектам планировки территорий;
 - д) к проектам межевания не подлежащих реорганизации жилых территорий, на территориях которых разработаны указанные проекты;
 - ж) к проектам решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка, объекта капитального строительства или на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства;
24. Внесение в Комиссию по монументальному искусству предложений по возведению на территории муниципального образования произведений монументально-декоративного искусства;

Все эти предложения можно вносить без каких-то обязательных условий, просто по своей инициативе. Поэтому можно смело пользоваться всеми этими пунктами, и не забывать ссылаться в решениях СД и письмах на конкретные пункты закона.

ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Совету депутатов также принадлежит право законодательной инициативы в Мосгордуме по любым вопросам. Иными словами, СД может принять решение о внесении любого проекта закона или проекта постановления (так же, как их вносят депутаты Мосгордумы).

При этом вносимый в Мосгордуму проект нужно будет грамотно оформить. Правила оформления установлены Мосгордумой (там же их можно и запросить) и они достаточно строгие (установлено много разных бюрократических требований вплоть до бланка, шрифта и интервалов), с первого раза мало кто с ними справляется.

После принятия Советом депутатов решения о внесении проекта в Мосгордуму и его оформления нужно будет самостоятельно получить визы заместителя мэра Москвы и начальника государственного-правового управления Мосгордумы, а затем передать в приёмную Мосгордумы.

ПОЛЕЗНЫЕ СОВЕТЫ

На сайте Совета муниципальных образований Москвы www.amom.mos.ru в разделе «Методический кабинет» можно найти много полезных документов по вопросам осуществления полномочий органами МСУ: нормативные акты (в том числе, законы), различные ведомственные акты, модельные проекты решений. Законы в актуальной редакции также можно находить в справочно-правовых системах, например, «Консультант Плюс» (www.consultant.ru).

Реализация некоторых полномочий запускается разными органами или внешними организациями (например, проект бюджета готовит администрация, проекты градостроительных решений направляются в СД московскими органами власти и т.п.). Однако можно их запускать и по собственной инициативе. Если вопрос отнесён к компетенции органов МСУ, то депутат вправе им заниматься, а СД вправе принимать определённые решения.

Другой случай, когда требуется привязка к формальным полномочиям,— направление депутатом обращений и запросов. Поскольку официально они могут направляться только

по вопросам, относящимся к компетенции МСУ, то крайне полезно во всех обращениях указывать конкретный пункт закона, где эта компетенция определена. Тогда шансы получить качественный ответ или запрошенные документы многократно возрастают.

Выводы

Собственные полномочия у органов МСУ в Москве довольно незначительны. Среди них часть направлена на обеспечение собственного существования, часть относится к малозначительным, многие полномочия крайне редко используются, многие носят лишь характер «участия» (не позволяют принимать окончательные решения). Тем не менее, и этим перечнем можно неплохо пользоваться.

ЧАСТЬ 5

В этой части подробно рассматривается осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления (переданные госполномочия, в отличие от вопросов местного значения).

ПЕРЕДАННЫЕ ГОСПОЛНОМОЧИЯ В МОСКВЕ

В настоящее время действует 5 городских законов о наделении органов МСУ отдельными госполномочиями.

После создания местного самоуправления в Москве в 2002–2004 годах выяснилось, что собственная компетенция (вопросы местного значения) московских органов МСУ крайне незначительна. Объём компетенции московского местного самоуправления был настолько мал, что московские власти приняли решение об его увеличении, однако, не путём расширения перечня вопросов местного значения, а путём передачи отдельных государственных полномочий. Такой путь позволял оставить контроль над реализацией переданных полномочий за органами государственной власти.

Первая группа госполномочий (в сфере опеки, попечительства, организации работы комиссий по делам несовершеннолетних, спорта и досуга) была передана в 2005–2007 годах, и эти полномочия вплоть до 2013 года составляли основу деятельности органов МСУ в Москве.

Вместе с тем, эти полномочия практически не оставляли никакой свободы усмотрения, исполнялись муниципальными служащими муниципалитета (администрации) на деньги городских властей и по их инструкциям. В связи с этим в 2013–2015 годах

была проведена кампания по возвращению указанных полномочий. Московские власти хотя и могли сами принять такие решения, но всё же возвращали себе полномочия только от тех муниципальных округов, которые сами просили об этом. До настоящего времени указанные полномочия продолжают исполнять 11 муниципальных округов: Гагаринский, Головинский, Замоскворечье, Куркино, Молжаниновский, Пресненский, Сокол, Строгино, Тимирязевский, Ховрино, Щукино.

Вторая группа госполномочий (в сфере благоустройства, капитального ремонта, строительства, контроля местных органов исполнительной власти) была передана в 2012 году под давлением независимых и активных депутатов, избравшихся в новый созыв на выборах 4 марта 2012 года (после протестов 2011 года). Именно эти полномочия с того момента составляют основу деятельности муниципальных депутатов в Москве.

Третья группа госполномочий (участие муниципальных депутатов в реализации региональной программы капитального ремонта домов) была передана в конце 2015 года по инициативе главы муниципального округа Таганский И. Т. Свиридова при поддержке партий СР и КПРФ.

ПЕРВАЯ ГРУППА ПОЛНОМОЧИЙ

Эти полномочия будут рассмотрены предельно кратко, поскольку они не предполагают значительной свободы усмотрения и существенного участия депутатов, широкие слои населения не затрагивают, и остались лишь у 11 муниципальных округов.

Законом города Москвы от 28.09.2005 № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» муниципалитеты (администрации) московских ВМО наделены полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН).

Московские власти финансируют содержание двух сотрудников администрации. Сама комиссия формируется

из представителей различных органов, иногда в неё включаются и депутаты.

Законом города Москвы от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» переданы следующие полномочия:

- 1) организация работы по общефизической подготовке и видам спорта (единоборство, игровые, прикладные, спортивно-технические и другие виды спорта);
- 2) организация соревнований и физкультурно-спортивных праздников на территории внутригородского муниципального округа в городе Москве — муниципального округа;
- 3) обеспечение участия жителей муниципального округа в мероприятиях, проводимых в рамках массовых городских движений, смотров, конкурсов в сфере досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства;
- 4) организация досуговой, социально-воспитательной работы (художественное воспитание и эстетическое развитие, техническая деятельность и трудовое воспитание, эколого-краеведческая деятельность, туризм, военно-спортивная, историко-патриотическая и спортивно-техническая деятельность, компьютерная техника, программирование и другие направления работы);
- 5) содействие в организации и деятельности клубов по интересам;
- 6) организация и проведение праздников, смотров, конкурсов, культурно-массовых и досуговых мероприятий;
- 7) участие в организации и проведении районных, окружных и городских физкультурных, спортивно-массовых и досуговых мероприятий.

Финансируется содержание одного сотрудника администрации на каждые 20 тысяч человек населения; необходимое имущество города Москвы предоставляется в безвозмездное пользование.

Законом города Москвы от 26.12.2007 № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями

города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» передано 81 полномочие в указанной сфере.

ВТОРАЯ (ОСНОВНАЯ) ГРУППА ПОЛНОМОЧИЙ

Все эти полномочия переданы Законом города Москвы от 11.07.2012 № 39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы».

Множество полезных нормативных и иных актов можно найти на сайте Совета муниципальных образований Москвы www.amom.mos.ru/ в разделе «Методический кабинет», подразделе «Реализация Закона города Москвы от 11.07.2012 № 39» (www.amom.mos.ru/info-office/gosudarstvennye-polnomochiya/realizatsiya-zakona-goroda-moskvy-ot-11-07-2012-39/).

В статье 1 (состоящей из 9 частей) вышеуказанного закона перечисляются передаваемые полномочия, в статье 3 установлен порядок их осуществления. Ниже приводится краткое описание всех этих полномочий.

Часть 1. В сфере организации деятельности управы района города Москвы и городских организаций:

1) выражение недоверия главе управы района;

Решение принимается 2/3 голосов депутатов, а порядок его принятия крайне сложный (см. части 6–9 статьи 3 Закона).

2) ежегодное заслушивание отчета главы управы района о результатах деятельности управы района;

3) ежегодное заслушивание информации руководителя государственного казенного учреждения города Москвы инженерной службы района или государственного бюджетного учреждения города Москвы Жилищник района о работе учреждения;

4) ежегодное заслушивание информации руководителя многофункционального центра предоставления государственных услуг о работе по обслуживанию населения соответствующего муниципального округа;

- 5) ежегодное заслушивание информации руководителя амбулаторно-поликлинического учреждения, обслуживающего население соответствующего муниципального округа, о работе учреждения;
- 6) ежегодное заслушивание информации руководителя территориального центра социального обслуживания населения, обслуживающего население соответствующего муниципального округа, о работе учреждения;
- 7) ежегодное заслушивание информации руководителя подразделения государственного учреждения города Москвы, осуществляющего охрану, содержание и использование особо охраняемой природной территории, расположенной на территории соответствующего муниципального округа;
- 8) заслушивание информации руководителя государственной общеобразовательной организации города Москвы, обслуживающей население соответствующего муниципального округа, об осуществлении образовательной деятельности — в случае необходимости, но не более одного раза в год;
- 9) ежегодное заслушивание информации руководителя государственного учреждения города Москвы, подведомственного префектуре соответствующего административного округа города Москвы и осуществляющего организацию досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, обслуживающего население соответствующего муниципального округа, о работе учреждения.

Порядок заслушивания установлен Постановлением Правительства Москвы от 10.09.2012 № 474-ПП «О порядке ежегодного заслушивания Советом депутатов муниципального округа отчета главы управы района и информации руководителей городских организаций» и включает заблаговременное согласование даты отчёта (предоставления информации), получение отчёта (информации) перед заседанием, заслушивание, ответы на вопросы.

Только к главе управы вопросы утверждаются заранее, ответы на них уже должны содержаться в отчёте (но можно задать устные вопросы и после). Другие руководители предоставляют не отчёт, а информацию.

Руководители школ заслушиваются только по инициативе Совета депутатов.

Часть 2. В сфере благоустройства:

- 1) *согласование внесенного главой управы района ежегодного адресного перечня дворовых территорий для проведения работ по благоустройству дворовых территорий;*
- 2) *участие в работе комиссий, осуществляющих открытие работ и приемку выполненных работ по благоустройству дворовых территорий, а также участие в контроле за ходом выполнения указанных работ;*
- 3) *согласование плана благоустройства парков и скверов, находящихся в ведении отраслевого органа исполнительной власти города Москвы, осуществляющего функции по разработке и реализации государственной политики в сферах жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, или в ведении префектуры административного округа города Москвы;*
- 4) *согласование внесенного главой управы района адресного перечня объектов компенсационного озеленения на территории жилой застройки;*

Порядок реализации этих полномочий подробно регламентирован Постановлением Правительства Москвы от 24.09.2012 № 507-ПП «О порядке формирования, согласования и утверждения перечней работ по благоустройству дворовых территорий, парков, скверов, компенсационному озеленению на объектах озеленения 3-й категории, расположенных в зоне жилой застройки, и капитальному ремонту многоквартирных домов», однако примерно с 2014 года это постановление почти не применяется (предусмотренные им перечни фактически не разрабатываются и не вносятся). Вместе с тем, связанные с благоустройством полномочия имеются и в других нормах, и именно они обычно работают. В таких вопросах полезно применять нормы 507-го постановления по аналогии (например, в части состава документации, привлечения депутатов к приёмке работ и т.п.).

- 5) *согласование установки ограждающих устройств на придомовых территориях многоквартирных домов.*

Порядок реализации этого полномочия установлен Постановлением Правительства Москвы от 02.07.2013 № 428-ПП «О порядке установки ограждений на придомовых территориях

в городе Москве», изданным за 1,5 года до того, как это полномочие появилось в законе.

Само постановление содержит множество спорных или проблемных элементов, а вопрос установки шлагбаумов вызывает большой интерес у жителей, в связи с чем возникает множество проблемных или конфликтных ситуаций, часто принимаются незаконные решения, которые затем опротестовываются прокуратурой или отменяются судом.

Одной из проблем является разграничение придомовой территории и территории общего пользования. Существующая судебная практика разрешила этот вопрос так: придомовой территорией считается, если она имеется на публичной кадастровой карте как земельный участок соответствующего дома, либо если имеется утверждённый проект межевания, согласно которому участок отнесён к соответствующему дому. Публичная кадастровая карта доступна на сайте Росреестра, участки межевания доступны на Электронном атласе Правительства Москвы.

Решения ОСС должны быть приняты в соответствии с требованиями Жилищного кодекса РФ (в частности, все собственники должны быть надлежащим образом извещены, а решение об установке шлагбаума должно быть принято 2/3 голосов от всей площади дома) и оформлены в соответствии с требованиями Минстроя России.

Таким образом, при поступлении заявки на согласование шлагбаумов необходимо убедиться, что все предусмотренные документы присутствуют, за установку шлагбаумов проголосовало более 2/3 голосов (по площади), шлагбаумы устанавливаются на придомовой территории (согласно кадастровой карте или Электронному атласу). Только в этом случае можно принять решение о согласовании установки шлагбаумов, в иных случаях необходимо принимать решение об отказе в согласовании.

Несмотря на то, что решение принимается голосованием, у депутатов в этом вопросе нет свободы усмотрения (и это большой недостаток рассматриваемого полномочия).

Часть 3. В сфере капитального ремонта и содержания жилищного фонда:

- 1) *согласование внесенного главой управы района ежегодного адресного перечня многоквартирных домов, подлежащих капитальному ремонту полностью за счет средств бюджета города Москвы;*

- 2) участие в работе комиссий, осуществляющих открытие работ и приемку выполненных работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, финансирование которого осуществляется полностью за счет средств бюджета города Москвы, участие в контроле за ходом выполнения указанных работ;

После принятия региональной программы капитального ремонта домов фактически эти полномочия перестали применяться, а ранее регламентировались также Постановлением Правительства Москвы от 24.09.2012 № 507-ПП.

- 3) заслушивание руководителей управляющих организаций о работе по содержанию многоквартирных домов с учетом обращений жителей;

См. комментарии к полномочиям по заслушиванию.

- 4) организация проведения проверки деятельности управляющих организаций, созыв в случае необходимости по результатам проверки общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме для решения вопроса о расторжении договора с управляющей организацией, выборе новой управляющей организации или изменении способа управления многоквартирным домом.

Единственное полномочие, которое в этом законе отнесено к компетенции администрации (а не Совета депутатов). Однако порядок его реализации не определен, а на соответствующий запрос в Правительство Москвы был дан ответ, что при получении жалоб жителей на работу управляющей компании в рамках реализации этого полномочия необходимо... просто перенаправить обращение в Мосжилинспекцию.

Часть 4. В сфере размещения объектов капитального строительства:

- 1) согласование проекта правового акта уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы, содержащего решение о подготовке проекта планировки территории, предусматривающего размещение объекта религиозного назначения;

- 2) согласование подготовленного на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории проекта правового акта уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы о предварительном согласовании предоставления земельного участка в целях размещения объектов гаражного назначения и объектов религиозного назначения, если предусмотренное пунктом 1 настоящей части согласование не проводилось;
- 3) согласование проекта градостроительного плана земельного участка для размещения объектов капитального строительства (в том числе аптечных организаций, учреждений для работы с детьми, объектов спорта, стационарных торговых объектов, объектов бытового обслуживания, рынков) общей площадью до 1500 кв. метров, строительство которых осуществляется за счет средств частных лиц, объектов религиозного назначения, если предусмотренные пунктами 1 или 2 настоящей части согласования не проводились, а также иных объектов, определяемых Правительством Москвы. Согласованию в соответствии с настоящим пунктом не подлежит проект градостроительного плана земельного участка для размещения объектов инженерной инфраструктуры и городского коммунального хозяйства.

Единственные полномочия, полностью отвечающие требованиям полноты и исключительности (СД может самостоятельно принять решение об отказе в согласованиистроек храмов/гаражей/маленьких объектов, и стройки не будет), а также предполагающие свободу усмотрения. Однако такие решения принимаются 2/3 голосов от установленного числа депутатов. См. части 12–13 статьи 3 Закона.

Часть 5. В сфере размещения некапитальных объектов:

- 1) согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения нестационарных торговых объектов;
- 2) согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения сезонных кафе;
- 3) согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения иных объектов в случаях, предусмотренных Правительством Москвы.

Порядок реализации этого полномочия установлен Постановлением Правительства Москвы от 03.02.2011 № 26-ПП «О размещении нестационарных торговых объектов, расположенных в городе Москве на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности», Постановлением Правительства Москвы от 06.03.2015 № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания». Также см. часть 13 статьи 3 Закона.

Часть 6. *Органы местного самоуправления наделяются полномочиями города Москвы по формированию и утверждению плана дополнительных мероприятий по социально-экономическому развитию районов.*

Порядок реализации этого полномочия установлен Постановлением Правительства Москвы от 13.09.2012 № 484-ПП «О дополнительных мероприятиях по социально-экономическому развитию районов города Москвы» и предусматривает направление средств как на благоустройство, так и на иные мероприятия.

Особенностью этого полномочия является то, что именно Совет депутатов утверждает (а не согласовывает) перечень мероприятий. Управа лишь сообщает сумму выделенных средств и наравне с депутатами даёт предложения по включению в перечень.

Часть 7. *В сфере работы с населением по месту жительства:*

- 1) *согласование перечня нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы, предназначенных для организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства с участием социально ориентированных некоммерческих организаций;*
- 2) *рассмотрение материалов конкурсной комиссии и принятие решения о победителе конкурса на право заключения договора на безвозмездной основе на реализацию социальных программ (проектов) по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в нежилых помещениях, находящихся в собственности города Москвы;*

- 3) согласование внесенного главой управы района ежеквартального сводного районного календарного плана по досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работе с населением по месту жительства.

Часть 8. Органы местного самоуправления наделяются полномочием города Москвы по рассмотрению представленных в установленном порядке в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы документов для перевода жилого помещения в нежилое и согласованию проекта решения уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы о переводе жилого помещения в нежилое в многоквартирном жилом доме.

Порядок реализации этого полномочия установлен Постановлением Правительства Москвы от 27.10.2015 № 692-ПП «О переводе жилых (нежилых) помещений в нежилые (жилые) помещения, признании нежилых помещений жилыми помещениями, пригодными для проживания».

Указанное полномочие также имеет недостаток: свобода усмотрения отсутствует. СД обязан проверить порядок проведения ОСС, и в случае его соблюдения обязан согласовать проект решения о переводе. Тем не менее, часто придание публичности этому процессу позволяет выявить, что на самом деле результаты ОСС были подделаны.

Часть 9. Органы местного самоуправления наделяются полномочиями города Москвы по согласованию мест размещения ярмарок выходного дня и проведению мониторинга их работы в соответствии с нормативными правовыми актами города Москвы.

Порядок реализации этого полномочия установлен Постановлением Правительства Москвы от 04.05.2011 № 172-ПП «Об утверждении Порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них на территории города Москвы».

ТРЕТЬЯ ГРУППА ПОЛНОМОЧИЙ (КАПИТАЛЬНЫЙ РЕМОНТ)

Законом города Москвы от 16.12.2015 № 72 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в рамках реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы» переданы полномочия:

- 1) *согласование адресного перечня многоквартирных домов, подлежащих включению в краткосрочный план реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы, в части распределения по годам сроков проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории внутригородского муниципального образования в городе Москве, в пределах сроков реализации краткосрочного плана;*
- 2) *участие в работе комиссий, осуществляющих открытие работ и приемку оказанных услуг и (или) выполненных работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, проведение которого обеспечивает специализированная некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории города Москвы, в том числе согласование актов приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, проведение которого обеспечивает региональный оператор.*

Порядок реализации этих полномочий установлен:

- Постановлением Правительства Москвы от 25.02.2016 № 57-ПП «Об утверждении Порядка реализации органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельного полномочия города Москвы по участию в работе комиссий,

осуществляющих открытие работ и приемку оказанных услуг и (или) выполненных работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах»,

- Постановлением Правительства Москвы от 01.06.2017 № 328-ПП «Об утверждении Порядка реализации органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельного полномочия города Москвы по согласованию адресного перечня многоквартирных домов, подлежащих включению в краткосрочный план реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы».

Эти и иные полезные акты можно найти на сайте Совета муниципальных образований Москвы www.amom.mos.ru в разделе «Методический кабинет», подразделе «Реализация Закона города Москвы от 16.12.2015 № 72» (www.amom.mos.ru/info-office/gosudarstvennyye-polnomochiya/realizatsiya-zakona-goroda-moskvy-ot-16-12-2015-72/).

Участие в капитальном ремонте — сложный процесс. Хорошо, если депутаты обладают техническими познаниями и могут отличить качественно сделанный ремонт от халтуры (или правильную документацию на 400 страницах от халтурной), однако если таких познаний нет, то, как минимум, следует внимательно читать все документы, которые предстоит подписывать, сверять перечни документов, проверять наличие подписей и печатей, требовать буквального исполнения всего, что написано в документах. В частности, важно следить, чтобы комиссия в действительности собиралась с участием всех упомянутых в акте лиц. Если депутат не обладает техническими познаниями, полезно найти в комиссии такого специалиста, и публично, под запись задавать ему вопросы о качестве тех или иных работ.

ЧАСТЬ 6

В этой части рассматриваются важные, но не самые приятные депутатские обязанности: отчёты перед избирателями, соблюдение «антикоррупционного» законодательства (в том числе, предоставление сведений о доходах и имуществе).

ОТЧЁТ ПЕРЕД ИЗБИРАТЕЛЯМИ

В соответствии с пунктом 3 части 4.1 статьи 13 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»:

Депутат представительного органа обязан отчитываться перед избирателями непосредственно на встречах, а также информировать их о своей работе через средства массовой информации не реже одного раза в год.

Таким образом, закон требует, чтобы не реже одного раза в год депутат проводил встречу, на которой отчитывался о своей работе, и информировал о своей работе через СМИ.

Информирование через СМИ может содержать ту же отчетную информацию, что представлена на встрече с избирателями, возможны и иные формы. СМИ может быть как традиционным (районная газета), так и электронным (сайт). При этом в муниципальных СМИ такую информацию обязаны будут опубликовать, поскольку эта публикация направлена на исполнение обязанностей депутата, возложенных на него законом. При отсутствии муниципальных СМИ необходимо обратиться к органам государственной власти (управе, префектуре, Правительству Москвы) с просьбой опубликовать информацию в их СМИ, поскольку

в силу части 5 статьи 5 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»: органы государственной власти города Москвы оказывают методическое, кадровое и иное организационное содействие органам местного самоуправления.

Порядок представления отчёта депутатом на встречах может быть урегулирован местным нормативным актом (во многих московских МО такие были приняты в конце 2016 года на основе модельного проекта Совета муниципальных образований Москвы). Если такой акт принят, то необходимо руководствоваться им.

В некоторых случаях отчитываются по календарным годам (например, в первом квартале следующего года, в первом месяце следующего года или даже в декабре отчётного года), хотя представляется более логичным отчётные периоды отсчитывать с даты избрания (например, с 11.09.2017 по 10.09.2018), представлять отчёт в течение разумного времени после окончания этого периода (2–3 месяца).

Помещение для встречи должна предоставить администрация (по заявке депутата), однако часто бывает удобным самостоятельно договориться с какой-нибудь школой на территории избирательного округа депутата. В любом случае, желательно оформлять заявку письменно и получить на ней разрешительную визу уполномоченного лица (главы администрации, директора школы и т.п.), чтобы никто не смог отрицать факт достигнутой договорённости.

Об отчётной встрече целесообразно известить избирателей через социальные сети, сайт соответствующего МО, можно попросить управу или Жилищник развесить объявления на районных стендах информации.

О необходимом оборудовании (проектор, звукоусиление, доска, бумага и т.п.), присутствии секретаря, видеосъёмке следует позаботиться заранее. Если имеются сведения о планировании провокаций или заведомо конфликтных вопросах, целесообразно известить о мероприятии районный отдел полиции, попросить направить сотрудника для обеспечения порядка либо быть наготове.

В назначенное время избиратели придут на встречу, им нужно будет представить информацию в удобной для депутата форме. В начале встречи целесообразно определить регламент: сколько выступает депутат, как задаются вопросы и т.п. Не стоит рассчитывать, что придёт много слушателей. Однако если такую задачу

поставить, то оповещению и приглашению жителей следует уделить особое внимание; возможно совместить отчёт с другими мероприятиями (отчётами других депутатов, встречами по другим вопросам и т.п.).

СОДЕРЖАНИЕ ОТЧЁТА

Единых требований к содержанию отчёта нет. Однако представляется целесообразным включать следующую информацию.

- 1) Об участии в заседаниях Совета депутатов (сколько посетил, что делал, какие позиции отстаивал, как голосовал, как готовился).
- 2) Об участии в работе постоянных комиссий, рабочих групп и иных рабочих органов Совета депутатов, членом которых является депутат (сколько посетил, что делал, какие позиции отстаивал, как голосовал, как готовился).
- 3) О внесённых проектах решений и поправках, о результатах их рассмотрения.
- 4) О работе с депутатской перепиской (сколько направил и получил писем, их общий анализ, результаты). Для описания результатов работы с перепиской полезно пользоваться следующей классификацией. Для исходящих писем депутата отмечать, разрешился ли поставленный вопрос положительно либо отрицательно, либо даны какие-то разъяснения (из которых следует, что разделение возможных исходов на положительный и отрицательный в данном случае неприменимо), либо письмо не требует ответа. В свою очередь, не требующие ответа письма можно разделить на разные категории (например, ответы заявителям, организационные запросы, доверенности, внесённые проекты решений, прочее). После отправки некоторые письма остаются на контроле. Для входящих (в адрес депутата) писем отмечать, рассмотрено оно или нет (принято ли депутатом решение, что делать с письмом), для рассмотренных исполнено (выполнено то, что запланировано) или нет.
- 5) О проведённых личных приемах граждан, встречах и т.п.
- 6) О реализации собственных проектов (желательно, завершённых).

7) Об иной работе.

Отчёт можно красиво оформить, но на это может потребоваться много ресурсов. Поэтому так поступить можно, например, в последний год депутатской деятельности.

Максим Кац провёл свой последний отчёт в Щукино на публичной встрече с красивой презентацией и видеосъёмкой: www.maxkatz.livejournal.com/572522.html.

Дмитрий Мартыненко для своего последнего отчёта в Ломоносовском подготовил качественную полиграфию: www.dmr2.livejournal.com/90461.html.

С печатной версией этого отчёта также можно ознакомиться: www.dmr2.ru/d/doc/report2016.pdf.

«АНТИКОРРУПЦИОННОЕ» ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В конце 2015 года был принят Федеральный закон от 03.11.2015 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который распространил ряд антикоррупционных требований и обязанностей *на всех муниципальных депутатов России*, в том числе и на тех, кто работает без отрыва от основной деятельности и получения депутатской зарплаты (согласно официальной терминологии — *«осуществляют свои полномочия на непостоянной основе»*).

В частности, были внесены изменения в следующие федеральные законы:

- от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;
- от 07.05.2013 № 79-ФЗ «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».

За нарушение любого из новых требований, любой из новых обязанностей предусмотрено неминуемое прекращение полномочий депутата. Не стоит рассчитывать на снисхождение контролирующих органов — хотя бы одна мелкая оплошность может стоить мандата.

Инструкция, содержащая на тот момент исчерпывающие сведения о внесённых изменениях, была подготовлена и опубликована в сети: www.echo.msk.ru/blog/martynenko_dr/1742542-echo/.

Позднее были внесены новые изменения, носящие существенный характер. Актуальные сведения об «антикоррупционных» обязанностях приводятся ниже.

Для разных муниципальных депутатов обязанности различны. Начнём с самой главной, которая касается всех, — представления деклараций, а после опишем и все остальные.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДЕКЛАРАЦИЙ О ДОХОДАХ, РАСХОДАХ И ИМУЩЕСТВЕ

Все муниципальные депутаты должны представлять декларацию (точнее, справку) о своих доходах, расходах и имуществе (далее — Справка). А также за своего супруга (свою супругу) и своих несовершеннолетних детей.

Ранее Справки сдавались в местную администрацию, а срок и порядок сдачи определялся решением Совета депутатов. Согласно действующим требованиям, Справки нужно будет сдавать главе субъекта РФ (в Москве — мэру Москвы) по правилам, установленным региональным законом (на данный момент, не принят). Самые главные из этих правил — когда и куда нужно представлять Справки. Обычно на муниципальном уровне устанавливался предельный срок — не позднее 30 апреля (скорее всего, срок останется тем же). Таким образом, первая задача — следить за изменениями московского законодательства, а при необходимости (в начале нового календарного года) запросить письменно у мэра Москвы, куда и в какой срок ему нужно принести Справки.

Форма Справки едина и утверждена Указом президента России от 23.06.2014 № 460. Лучше всего скачать её самостоятельно из любой справочно-правовой системы (Гарант, Консультант), чтобы быть уверенным в корректности этой формы.

Министерством труда и социальной защиты России каждый год готовятся подробные методические рекомендации (их можно скачать на сайте министерства) по заполнению Справки. Например, рекомендации для отчётности за 2016 год были опубликованы по адресу: www.rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/5.

Их обязательно необходимо внимательно изучить, потому что объёмная форма Справки содержит очень много неоднозначных моментов, на которые самому можно не обратить внимания.

Коротко остановимся на основных моментах. На каждого человека (на себя, супруга, супругу, каждого из несовершеннолетних детей — кто был членом семьи по состоянию на 31 декабря) заполняется и подаётся отдельная Справка. Доходы указываются все, причём в размере до удержания налога на доходы физических лиц. Чтобы не ошибиться, проще всего получить справку 2-НДФЛ по каждому месту получения доходов. Расходы указываются только очень крупные (почти у всех этот раздел останется пустым), а точнее, в следующем случае: по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершённой депутатом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три предшествующих года.

Очень важно указать все банковские счета, даже с нулевым остатком. Более того, важно указать даже счета запылившихся в шкафу сберкнижек 20-летней давности, на которых осталось 3 рубля. Сведения обо всех счетах необходимо вспомнить, найти, запросить в банках. Не лишним будет иметь документ от банка, который в случае спора позволит доказать правоту депутата. Валютные и металлические счета переводятся в рубли по курсу ЦБ РФ на 31 декабря.

Имущество указывается не только находящееся в собственности, но и находящееся в пользовании (для этого в Справке предусмотрен отдельный раздел). Например, арендуемая квартира или квартира, принадлежащая супруге.

Справка заполняется на компьютере, распечатывается и подшивается на каждом листе. В установленный срок необходимо подать Справку и получить на её копии отметку о принятии.

ЗАПРЕТ ИНОСТРАННЫХ СЧЕТОВ

Данный запрет установлен лишь для относительно узкой группы муниципальных депутатов (а также их супругов и несовершеннолетних детей), а именно для замещающих должности в представительных органах *муниципальных районов* и *городских округов*. Рассмотрим подробнее, что это значит (сразу скажем, что все московские депутаты к этой группе не относятся).

Во-первых, в России существует несколько видов муниципальных образований. Среди них есть *муниципальные районы* и *городские округа* (в Москве таковых нет, в том числе, Троицк и Щербинка являются *внутригородскими муниципальными образованиями* – *городскими округами*). Как правило, депутаты знают вид своего муниципального образования, а если нет, то всегда могут уточнить в Уставе.

Во-вторых, в законе появилось новое определение: депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования, — председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, запрет распространяется на замещающих какую-либо должность (кроме должности депутата) в представительном органе одного из двух видов муниципальных образований. Сам запрет сформулирован следующим образом: запрещается 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.

Санкции за нарушение этого запрета могут применяться с 05.02.2016.

Кроме того, указанным выше лицам необходимо при предоставлении Справки (см. предыдущий раздел) указывать сведения об источниках получения средств, за счёт которых приобретена зарубежная недвижимость (депутатом, супругом, несовершеннолетними детьми), если такая недвижимость имеется.

СООБЩЕНИЕ О ЛИЧНОЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ

Обязанность формулируется так: сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Конфликт интересов — достаточно сложное понятие, на практике получающее самые разные трактовки. Кроме того, в силу своей природы депутатская деятельность неразрывно связана с постоянными конфликтами интересов (например, соседи депутата для того и голосуют за него, чтобы он отстаивал интересы их общего дома). Поэтому, в частности, введение необходимости предотвращения конфликта интересов в деятельности депутатов не в полной мере соответствует правовой природе представительной власти.

На практике целесообразно подавать уведомление и воздерживаться от голосования при рассмотрении вопросов, влекущих непосредственную выгоду лично для депутата, его родственников и деловых партнёров (благоустройство своего двора, снос своего торгового объекта и т.п.). Форма уведомления и порядок его подачи должны быть определены нормативным правовым актом, принимаемым Советом депутатов.

ЗАПРЕТЫ ДЛЯ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

На глав муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, распространены некоторые запреты, которые давно действуют для осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Их достаточно перечислить. Итак, с 2015 года запрещено:

- 1) быть поверенными или иными представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 2) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового

- и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;
- 3) получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего должность главы муниципального образования;
 - 4) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью муниципального образования и передаются по акту в соответствующий муниципальный орган. Лицо, замещавшее должность главы муниципального образования, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;
 - 5) принимать вопреки установленному порядку почётные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;
 - 6) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счёт средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договорённостям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;
 - 7) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их

структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

- 8) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

ЗАПРЕТЫ ДЛЯ ДЕПУТАТОВ И ГЛАВ МО, РАБОТАЮЩИХ НА ПОСТОЯННОЙ ОСНОВЕ

Для указанных лиц действуют все перечисленные в предыдущем разделе запреты, а также дополнительно следующие запреты:

- 1) замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа или органа местного самоуправления;
- 3) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой

деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

ЧАСТЬ 7

В этой части поднимаются и обсуждаются вопросы эффективности работы: как добиваться результата и приносить пользу.

МЕСТО ДЕПУТАТА В ЖИЗНИ

Депутатами являются немногие, и вы один из них. Но ненадолго (5 лет пролетят быстро). Вы обладаете достаточно редкими (доступными не каждому) возможностями на ограниченный промежуток времени. Было бы жаль потратить отведённое время зря и упустить столь интересные возможности. Нужно максимально эффективно использовать свой статус, принести как можно больше пользы. Как это сделать? Вряд ли можно дать однозначный ответ или какие-то универсальные советы. Однако можно обозначить важные аспекты, которые помогут сориентироваться в сложном мире муниципальной политики, позволят контролировать и оценивать собственную работу, осознанно формировать свою индивидуальную стратегию. Некоторые такие соображения приводятся ниже, а сделать выводы и учесть их в работе каждый сможет сам.

Для начала попробуем дать определение: кто же такой депутат? Что и как он, по определению, делает или должен делать? И должен ли? Кому?

По этим вопросам нет единого мнения, в том числе, и у самих депутатов. Фактически система устроена так, что депутат просто имеет определённые возможности (больше, чем обычный житель), и сам решает, как ими пользоваться. Имеет он и некоторые

обязанности, но в большинстве случаев может уклониться от их исполнения. То есть, почти никому ничего не должен.

Из этих внешних условий получается определение: депутат — это гражданин, наделённый дополнительными возможностями на фиксированный срок с его согласия и в результате специальной процедуры (выборов).

Все остальные свойства и характеристики могут различаться и не поддаются обобщению. В том числе, и функционал депутата. Однако считается, что депутат должен представлять избравших его граждан и отстаивать их интересы. Вместе с тем, интересы у избирателей бывают самые разные, а депутат их может понимать искажённо, не уметь или не хотеть отстаивать. В общем, нет ни малейшего шанса, что для случайно выбранного избирателя депутат окажется верным и мудрым адвокатом во всех делах и чаяниях этого избирателя. Но есть ли хоть какая-то польза от таких депутатов, или польза возможна только для депутата лично в виде его дополнительных возможностей?

Польза есть. В обществе, состоящем из большого числа людей, очень сложно принять какое-то решение. Сложно даже оценить полезность такого решения. Все люди имеют свои представления, а результаты всеобщих голосований существенно зависят от процедуры голосования (именно поэтому затруднительно все вопросы решать всеобщим голосованием). И даже если принимать решения таким способом, они будут хаотичны, бессистемны и не позволят достичь какой-нибудь большой цели. Эти проблемы могут быть решены избранием представителей, которые будут принимать решения. Чтобы обеспечить возможность реализации нужных, но иногда непопулярных мер и достижения долгосрочных целей, депутат должен быть защищён от какого-либо внешнего влияния, иметь гарантии независимости, а срок полномочий должен быть достаточным.

Иными словами, избранные правители нужны для реализации масштабных общественных программ, для качественного улучшения уровня жизни. Все минусы (в том числе, полная свобода и безответственность) — это неизбежные издержки, расплата за возможность качественного улучшения уровня жизни, за саму возможность адекватно решать публичные дела.

Итак, если мы хотим продвинуться в решении общих вопросов и иметь хоть какую-то надежду на эффективность, мы вынуждены избирать кого-то во власть, и этот кто-то в течение пяти лет

будет делать там то, что захочет. Практически никакого контроля за депутатом не будет, поэтому важно избирать того, кто сможет грамотно работать.

Отсюда, кстати, следует выигрышная стратегия для избирателя: при выборе руководствоваться схожестью взглядов с кандидатом (а не прошлыми заслугами или моральным обликом кандидата). Ведь никакие прошлые заслуги или моральный облик не гарантируют полезных для данного избирателя решений депутата в будущем; и только если депутат думает так же, как избиратель, то и решения в публичных делах он будет принимать такие же, как принял бы тот конкретный избиратель. Избирать в депутаты надо единомышленников, а не «хороших людей».

После избрания депутат волен делать то, что хочет, именно на такую работу его избрали мудрые единомышленники, пришедшие на избирательные участки. А депутату (если взглянуть с вашей стороны) не стоит винить себя в том, что он что-то делает не так. Гораздо важнее просто быть собой. Вместе с тем, вооружившись независимостью и свободой как своими инструментами, не забывайте о последствиях тех или иных действий. У депутата есть свобода действий, а у окружающих — свобода реакции на его действия.

ВОЗМОЖНЫЕ РОЛИ

Рассмотрим основные роли — наиболее часто встречающиеся модели поведения депутата (разумеется, обычно применяют несколько моделей сразу, а в чистом виде они встречаются редко) и обратим внимание на то, к чему (к каким позитивным достижениям и негативным последствиям) каждая из них приводит. Эти роли можно комбинировать, как нравится, в своей работе, и информация о возможных плюсах и минусах должна вам помочь.

1. Исходя из знаний об основной функции Совета (принимать правовые акты), депутат может выбрать роль организатора экспертизы проектов принимаемых решений. Такой депутат получает предлагаемые проекты решений, внимательно их изучает сам, понимает, каких экспертов нужно привлечь, как организовать проверку проектов этих решений, их обсуждение, чтобы точно быть уверенным, что это планируемое к принятию

решение правильное (или выяснить, почему оно неправильное). Сделанные выводы он озвучивает другим депутатам, жителям, общественности, и таким образом влияет на принятие или отклонение проектов решений.

В результате удаётся влиять на многие решения, существенно повышать качество принимаемых решений и, как следствие, уровень жизни и благосостояния граждан. Такого депутата слушают и уважают даже политические оппоненты.

Однако такая роль сложна и ресурсоёмка: требует определённого склада ума, высокого уровня ответственности и самоорганизации, а главное, времени и денег. При этом результаты оказываются не всегда востребованы (экспертов слушают далеко не всегда), что может сильно демотивировать депутата. Кроме того, эта роль предполагает лишь реакцию на внешние инициативы, хотя депутат мог бы и сам тоже что-то предлагать, а не только критиковать чужое.

2. Активный депутат может выбрать роль генератора идей, инициатора каких-то новых проектов. Такой депутат активно предлагает какие-то собственные решения существующих проблем или даже работает на перспективу. Он придумывает, разрабатывает, проверяет, согласовывает с другими, презентует свои предложения, иногда он же их реализует.

В результате муниципальное образование с таким депутатом мчится вперёд. Именно такие депутаты являются драйвером качественного развития, их знают, приглашают в СМИ. Но многие их и не любят, потому что у нас в стране далеко не все любят выскочек, и потому что эти новые проекты кому-то помешают вести свои или привычным образом распиливать бюджеты. Вместе с тем, если депутату удалось реализовать хотя бы один собственный проект, это уже говорит об его эффективности, и что избрали его не зря.

Однако такая роль ещё более сложна и ресурсоёмка, чем предыдущая, и под силу далеко не каждому. Именно на автора идеи ложится самая большая часть работы по её обоснованию, оценке и презентации. Критики будет много, и всю её нужно преодолеть. Следует быть готовым и к тому, что кому-то (и часто довольно многочисленной группе лиц) предложенный проект не понравится, будет казаться вредным (но это нормально, здесь нужно просто смириться и не обращать внимания).

3. Депутат может не только активно предлагать, но и активно протестовать против чего-либо: против застройки, против благоустройства, против бюджета и т.п. Такой депутат во всём ищет зацепку, позволяющую обрушиться с критикой. Он не сидит скромно, а активно и громко выступает на всех доступных площадках (заседаниях, совещаниях, митингах и пр.) с критикой, организует несогласных жителей (массовые обращения в органы власти, посещения заседаний, митинги), использует формальные процедуры (жалобы в надзорные органы, суды и пр.). Одни депутаты протестуют только против того, что они искренне считают вредным, другие же протестуют против всего (либо под давлением жителей, либо исходя из общего недоверия к любым предложениям властей).

В результате удаётся останавливать многие вредные проекты, продвигаемые властью. Опытные и грамотные протестующие умеют останавливать даже масштабные строительные проекты. Учитывая частое желание властей такие проекты реализовать, протестующие достаточно полезны для жителей.

Однако такая роль приводит к конфронтации со многими субъектами политическо-управленческой деятельности и часто закрывает дорогу конструктивного сотрудничества с ними. Таких депутатов зачастую воспринимают как протестующих против всего подряд, и со временем всё меньше прислушиваются к ним (особенно, если они когда-то протестовали явно необоснованно).

4. Не желая выделяться и избегая негатива, депутат может выбрать роль молчуна. Такой депутат ничего не предлагает, редко ходит на заседания, нигде не появляется, не высказывается, не выступает, собственного мнения не имеет, часто воздерживается при голосовании.

В результате он не наживает себе врагов, на него не ложится ответственность практически ни за что. Но и пользы от него никакой, жителям он не нужен. Он просто занимает место того, кто мог бы более активно работать и быть более смелым.

Вместе с тем, мало кому под силу вникать во все вопросы. В таких случаях эта роль абсолютно нормальна и естественна. Вполне можно по каким-то вопросам доверять коллегам, однопартийцам или членам профильной комиссии. Вероятность ошибочного решения меньше, если положиться на мнение знающих людей, чем если самому принимать решение вслепую.

5. Под эмоциональным нажимом избирателей депутат может выбрать роль бесплатного адвоката и стараться удовлетворить любую просьбу обратившегося жителя, направив на это все имеющиеся ресурсы. Такие депутаты могут не иметь собственного мнения, а любое решение принимать исходя из того, кто к ним первым обратился.

В результате какие-то частные (возможно, крупные) проблемы будут решены. Если очень повезёт, удастся решить и какие-то общие проблемы. Возможно, удастся даже преодолеть мнение большинства, добиться пересмотра ранее принятых коллегиально решений, продать своё. Таких депутатов любят жители (потому что они соответствуют их ожиданиям), но широкие массы жителей могут про них не знать. Самому депутату есть чем гордиться: у него в коллекции много разных трофеев, конкретных решённых проблем.

Однако такая роль требует больше всего ресурсов (прежде всего, времени) и предполагает бесконечно увеличивающуюся нагрузку. Соответственно, ресурсы быстро иссякают. Депутату приходится тратить много сил на решение мелких проблем, получать прямо противоположные просьбы жителей, участвовать в конфликтах; всё это его демотивирует. Кроме того, у депутата не остаётся времени на общерайонные вопросы, и фактически Совет депутатов этого депутата теряет.

6. Депутат может выбрать роль бесплатного психолога и внимательно выслушивать отчаявшихся жителей, сочувствовать им, ничего больше не делая.

В результате многие обратившиеся (но не все) останутся довольны, но в целом в районе жить ни лучше, ни хуже не станет, а проблема заявителя не решится. Вместе с тем, бывают случаи, когда такая роль остаётся единственно возможной. Так, иногда депутат не может ничего сделать (например, жалуются на вступившее в законную силу судебное решение или размер пенсии), а иногда и сами избиратели обращаются не за решением, а просто за сочувствием.

7. Депутат может выбрать роль примирителя. Такой депутат, узнав о конфликте, проводит переговоры со всеми сторонами, находит приемлемое для всех решение и способствует тому, чтобы все стороны договорились.

В результате многие проблемы будут решаться на стадии зарождения, и не повлекут значительных затрат на работу многих других органов.

Однако не все проблемы можно решить переговорами, а иногда попытки «договориться» будут вступать в противоречие с законом. Часто придётся сталкиваться и с несоблюдением договорённостей.

В ЧЁМ СОСТОИТ ПОЛЬЗА И КАК ЕЁ ПРИНОСИТЬ

Если у вас достаточно соратников в Совете, или к вашему мнению прислушиваются, то польза для жителей состоит в том, что благодаря вам принимаются правильные решения. Конечно, не всем жителям они покажутся правильными, но в данном случае вас уполномочили определять правильность решений, поэтому правильным они должны быть с вашей точки зрения.

Для достижения таких целей нужно грамотно готовить проекты решений (поправки к другим проектам, заключения на другие проекты), плотно работать с другими депутатами и иными заинтересованными лицами (как правило, до заседания СД). Иногда бывает необходимым отказаться от славы автора проекта, и предложить подготовленный вами проект внести и официально представить другому лицу. Не забывайте и о том, что депутаты, поддерживающие ваши предложения, должны ещё прийти на заседание (и это желательно проконтролировать, чтобы не остаться в решающий момент с нехваткой одного голоса).

Но и кроме пользы такого вида можно приносить много другой пользы.

Даже если вы в меньшинстве в Совете, вы можете просто озвучивать с депутатской трибуны (как на заседании, так и на совещаниях, встречах с чиновниками и иных депутатских мероприятиях) то, что считаете правильным. Даже если озвучиваемое мнение не разделяется большинством, меньшинство будет чувствовать, что их представитель есть в Совете, их голос слышен. Для этого нужно хорошо готовиться и тренироваться в публичных выступлениях. В переговорах с чиновниками не стоит их сразу оскорблять или как-то ещё создавать напряжённость. Помните, что они могут вам помочь, если увидят собственную выгоду; а если не помогут, то есть вышестоящие чиновники.

Кроме того, вы можете благодаря вашей настойчивости, профессиональным или личным качествам добиться решения

какой-либо проблемы, которая долго не решалась. В этом вам помогут ваши знания и, конечно же, опыт депутатской деятельности.

Если не помогли ваши обращения, можно в соцсетях предложить жителям массово отправить определённые обращения в органы власти по подготовленному вами шаблону. При получении отписок можно писать жалобы в вышестоящий орган — как по существу вопроса, так и с требованиями проверить служебное соответствие того чиновника, кто подписал отписку.

В целом, политика — искусство возможного. Используйте все доступные вам инструменты, и не только описанные в данном руководстве. Используйте их осознанно, учитывайте последствия любых действий, советуйтесь с опытными депутатами. Но только вы сможете придумать оригинальное решение стоящей перед вами конкретной задачи. Ищите возможности.

ЕСЛИ ВАМ ДОСТАЛАСЬ ВЛАСТЬ

Некоторые депутаты становятся главами МО, председателями ключевых комиссий, возглавляют фракцию и т.п., — словом, получают реальную власть. Могут влиять на принимаемые решения, подбор кадров, выполняют организационно-распорядительные полномочия.

Таким депутатам хотелось бы напомнить, что демократия состоит не в том, что демократы приходят к власти, а в реально работающей системе демократических институтов, работающей системе сдержек и противовесов, открытости и ответственности власти.

К вам будет приковано пристальное внимание как поверивших в вас избирателей, так и оппонентов, стремящихся подловить на любой оплошности. Поэтому действовать нужно безупречно, и помнить, что любая оплошность или нарушение могут стать не только поводом для персональной критики, но и использованы для дискредитации всего демократического движения или даже местного самоуправления в целом.

Категорически нельзя нарушать права оппонентов, вытекающие из статуса депутата. Категорически нельзя нарушать регламентные нормы из-за того, что так удобно. Да и в целом, перед любым сомнительным действием стоит подумать: если бы вы не были властью, а власть совершала это действие, возражали бы вы?

С другой стороны, действующие правила написаны таким образом, что их сложно не нарушить. Но никто и не обещал, что будет легко. Вы же лучше предыдущей власти? Вот и докажите.

Удачи в вашей работе!

Нарабатывайте новые практики, делитесь опытом с коллегами, откликайтесь на просьбы журналистов и помогайте образовательным проектам.

Работа муниципального депутата в Москве: пошаговое руководство

Автор: Дмитрий Мартыненко

Электронная версия публикации: bit.ly/2kGs5A9

Подписано в печать: 01.02.2018. Формат 60×8/16
Бумага офсетная. Тираж 300 экз.