

УДК 352.075

ББК 67.99(2)061.2

Б-58

Бзегежева Лариса Казбековна, кандидат филологических наук, доцент кафедры конституционного строительства и государственного и муниципального управления Майкопского государственного технологического университета, e-mail: bzegezheva@yandex.ru.

**ПРОБЛЕМА НАЗНАЧЕНИЯ ГЛАВЫ АДМИНИСТРАЦИИ
НА КОНТРАКТНОЙ ОСНОВЕ
(рецензирована)**

В данной статье рассмотрена проблема назначения главы администрации в муниципальных образованиях, определены положительные и отрицательные стороны назначения главы администрации, работающего по контракту. Выделены общие условия назначения главы администрации (сити-менеджера) муниципального образования и определены некоторые особенности введения современных противоречивых систем управления муниципалитетом.

Ключевые слова: сити-менеджер, контракт, современные модели управления, муниципальное образование, коррупция, интересы населения.

Bzegezheva Larisa Kazbekovna, Candidate of Philology, assistant professor of the Department of State and Municipal Administration, Maikop State Technological University, e-mail: bzegezheva@yandex.ru

**PROBLEM OF APPOINTMENT OF ADMINISTRATION HEAD
ON CONTRACT BASIS
(reviewed)**

The article considers the problem of appointment of ahead of administration in the municipalities, positive and negative aspects of appointment of a head of administration working on the contract are identified. Common terms of appointment of a head of administration (city manager) of a municipality are revealed and some features of introduction of modern contradictory municipality management systems are identified.

Keywords: a city manager, contract, modern management models, municipality, corruption, interests of the public.

Начиная с нулевых годов нового столетия, с приходом к власти новой административной команды во главе с действующим Президентом, Владимиром Владимировичем Путиным, в России проводится ряд реформ, направленных на повышение эффективности государственного и муниципального управления:

административная реформа, реформа местного самоуправления и так далее. В связи с этим в 2003 году был принят федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который рассматривает особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также перечень вопросов местного значения за каждым типом муниципалитета.

На данный момент в Российской Федерации 131 федеральным законом предусмотрено три схемы организации местной администрации. Любую из них муниципальное образование в зависимости от его специфических условий, предпочтений и экономического положения может выбрать. Первая модель организации аппарата местной власти предусматривает, что представительный орган и глава муниципального образования избираются непосредственно населением. При этом избранный глава МО выполняет представительские функции, а также является главой местной администрации, соответственно обязан заниматься хозяйственной деятельностью. Вторая модель предполагает, что представительный орган также избирается населением, при этом глава муниципального образования выбирается самим представительным органом из своего состава. А глава администрации работает на контрактной основе. Третья, последняя, модель по своему содержанию практически не отличается от предыдущей. Разница лишь в том, что глава муниципалитета избирается населением, при этом глава администрации также работает по найму, заключая трудовой контракт [1, с. 75]. В своей работе мы постарались рассмотреть особенности последних двух моделей, а именно определили, положительные и отрицательные стороны назначения главы администрации, работающего по контракту. Для начала стоит определить, кто такой глава местной администрации, работающий на контрактной основе (городской управляющий, сити-менеджер). Сити-менеджер – это управленческая должность в муниципальном образовании, наделенное Уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, выполняющий исключительно хозяйственные функции и назначаемый на должность путем подписания трудового контракта.

Система сити-менеджерства зародилась на Западе и пришла к нам из Соединенных Штатов Америки. Там, в свою очередь, первый городской управляющий был назначен на должность в 1908 году в городе Стаунтон, штат Виргиния. Уже в 1914 году была сформирована ассоциация сити-менеджеров (International City Manager's Association, ICMA). Это значит, что даже уже в то время значительное количество городов стало переходить на новую модель управления, что позволило сформировать собственную коалицию. На данный момент в США насчитывается около 19 тысяч сити-менеджеров [2], хотя общее количество городов в Соединенных Штатах около 30 тысяч [3].

Переход к новой схеме выстраивания местной администрации в России начался с принятием 131-ФЗ, но пик таких изменений пришелся на 2006 год, когда почти

четыре тысячи муниципалитетов изъявило желание жить по другой системе (по данным Министерства регионального развития Российской Федерации) [4], а уже в 2009 году эта цифра выросла и составила девять тысяч (почти в трети муниципальных образований России). Тенденция увеличения муниципалитетов с двухглавой системой налицо. Какие последствия, негативные или позитивные, несут такие изменения, попробуем разобраться позже.

Рассмотрим общие условия назначения главы администрации (сити-менеджера) муниципального образования. Нового главу назначает представительный орган, руководитель которого подписывает с сити-менеджером контракт, делая выбор из представленных кандидатов. При этом конкурсная комиссия дает лишь рекомендации, какого кандидата следует назначать на должность. Затем следует тайное голосование, и тот кандидат, который набирает большее количество голосов, и занимает пост главы администрации. Претендовать на должность может любой гражданин РФ (в том числе иногородние) в возрасте, как правило, старше 25 лет, но не достигшие возраста 65 лет. Обязательным условием является наличие у претендентов высшего профессионального образования, а также стаж государственной или муниципальной службы или стаж работы по специальности не менее 5 лет. К тому же, каждый кандидат должен предоставить и защитить свою программу социально-экономического развития муниципального образования.

Теперь обратимся к данным опроса, который проводил аналитический центр «Левада-центр». По данным опроса большинство респондентов высказалось за проведение прямых выборов губернаторов, глав муниципалитетов, а также депутатов. Только 21% россиян обратили внимание на то, что выборы проводятся нечестно и «все равно выбирают своих». Почти две трети, а именно 63%, опрошенных утверждают, что выборы «нужны» или «скорее нужны». И только лишь 16% затруднились с ответом на поставленный вопрос. Среди тех, кто высказался отрицательно, 40% респондентов заявили, что выборы проводятся нечестно. Еще 35% полагают, что «простые люди не разбираются в политике и голосуют за кого попало». По мнению 28%, «кого ни выбирай – ничего не меняется», а 12% отмечают, что «губернаторы, главы муниципалитетов, депутаты не оказывают существенного влияния на жизнь граждан». Наконец, 8% считают, что выборы «мешают стабильности государства». Опрос «Левада-центра» проводился с 19 по 22 сентября 2014 года среди 1600 человек старше 18 лет в 46 регионах страны [5].

Выделим некоторые особенности введения столь противоречивой системы управления муниципалитетом.

Половина конкурсной комиссии при назначении сити-менеджера состоит из представителей региональной власти, соответственно руководителю субъекта Российской Федерации это выгодно, так как он может повлиять на решение комиссии в значительной мере (в любом случае присутствует влияние региональной власти на вторую половину комиссии, представителей местной думы, совета и др.).

Еще одним неоднозначным аспектом новой модели является тот факт, что в 131-ФЗ нет условий назначения на должность главы администрации на контрактной основе, соответственно представительный орган сам определяет условия, которые им могут быть выгодны. Ярким примером этому служит ситуация, сложившаяся в столице одного из крупнейших сибирских регионов, где в предлагаемых условиях были такие условия, которые исключали бы возможность участия сторонних людей, кроме как их «собственного кандидата» [6].

Сторонники отмены прямых выборов и введения сити-менеджерства утверждают, что новая система исключит приход к власти «не самых лучших людей». Но в практике известны случаи, когда сити-менеджеры были уволены, сами писали заявление о расторжении контракта, проворовывались и так далее. Так разгоревшийся скандал в Верхней Салде Свердловской области выявил данную отличительную черту [7]. Еще одним прецедентом является дело сити-менеджера Озерска, Челябинская область. Евгений Тарасов был уволен в связи с предоставлением им недостоверных сведений об обязательствах имущественного характера [8]. Также невозможно не отметить, что, например, губернаторов стали тоже назначать, но уровень качества управления от этого не вырос. К тому же, возникает вопрос, если в действующей системе власти недостаточно высококвалифицированных управленцев, то откуда они возьмутся на стороне? При этом сразу же возникает мера, способствующая решению данной проблемы: прописать в законе такие же критерии, как и у сити-менеджера, к потенциальным кандидатам на пост главы местной администрации на выборах, тогда не возникнет ситуации, что к власти придут необразованные, неопытные и неквалифицированные люди.

Назначаемый глава в первую очередь будет лоялен к своему работодателю, в нашем случае в первую очередь руководителю субъекта, так как неугодных власти высших (пусть и муниципальных) управленцев держать невыгодно для самого себя же. Такова российская действительность и менталитет русского человека. В данном случае напрямую прослеживается укрепление вертикали власти, что может быть полезно и эффективно на региональном уровне, но никак не на муниципальном, потому как муниципальные образования итак ограничены в финансовом аспекте, так они же еще и не будут иметь никаких политических прав (например, выборы, которые являются самыми доступными политическими правами). Доказательством может служить противостояние депутатов Нефтеюганска и главы местной администрации, а также в 2010 году противоречия между депутатами и сити-менеджером возникли и в Туле, что привело к реальному кризису власти.

Не исключена коррупционная составляющая проведения подобных конкурсов. Одним из примеров этого факта является разбирательство дела депутата Нововоронежской гордумы Валерия Федорова и бизнесмена Евгения Щербатых [9]. Еще один подобный случай произошел в другом городе – Озерске, в 2012 году [10].

Финансовая сторона этого вопроса – самая горячо обсуждаемая, когда присутствуют интенции введения подобной системы в очередном муниципальном образовании. Сторонники утверждают, что отмена выборов главы МО позволит сохранить денежные средства местного бюджета. Но в данном случае такая ситуация имеет две стороны. 1) Действительно, выборы являются достаточно затратными мероприятиями, но смета проведения выборов состоит из двух частей: деньги самих кандидатов + местный бюджет. По сути, из местного бюджета денежные средства тратятся только лишь на печать бюллетеней для голосования и на оплату труда членам участковых избирательных комиссий. Всё, на этом траты местного бюджета заканчиваются. Зато, если посмотреть какой объем собственных инвестиций вкладывают в выборы кандидаты, в особенности представители федеральных парламентских политических партий, то появляется явная выгода в сохранении института выборов. В муниципалитете в канун выборов начинают строиться детские городки, облагораживаются придомовые территории, к тому же действующая управленческая команда для того, чтобы сохранить власть моментально начинает прислушиваться к мнениям и жалобам местных жителей, отвечая реальными действиями на их заявления и предложения, в особенности в сфере ЖКХ, например, ремонтируя уже протекающую много лет крышу дома, заменяя проржавевшую сантехнику в домах и так далее. В этом случае, если будет отменяться плебисцит, то жители муниципалитета будут лишаться права быть услышанными, даже в пусть такие редкие отчетные периоды, как выборы.

Еще одним минусом подобной системы может являться отсутствие мотивов у сити-менеджера защищать интересы населения, нежели у выбранного главы. Примером защиты круга интересов жителей МО может являться ситуация в городе Екатеринбурге при избранном Главе – А. Чернецким, который боролся с отрицательными трансфертами.

В законе нет четкого разделения полномочий главы города и сити-менеджера, поэтому возможен такой вариант, что в случае отрицательного КПД местных властей одна голова будет винить другую. Да и даже сами депутаты порой не знают, к какому из глав обратиться по тому или иному вопросу, так как рамки компетенций очень сильно размыты.

Невозможно не обратить внимание на тот факт, что глава, работающий на контрактной основе, становится неподотчетным населению муниципального образования, тем самым населения не имеет никаких реальных рычагов давления на главу администрации.

Еще одним отрицательным фактором назначения главы является его оторванность от составления и реализации долгосрочных планов; у него отсутствует интерес к перспективе, потому что его в любую минуту могут уволить.

Наряду с этим, конечно же, ответственность управленца возрастает: сити-менеджер может лишиться своей должности, если не обеспечит благоприятные условия жизни

для населения МО. Но если люди будут недовольны его работой, контракт с ним будет практически невозможно расторгнут по инициативе самих жителей муниципалитета, так как договор заключает руководитель представительного органа, соответственно только он или глава субъекта может отстранить от должности сити-менеджера, отсюда вытекает сложность проведения процедуры увольнения главы местной администрации.

Есть еще одна опасность для действующей власти, скорее даже не столько для местной, сколько для региональной (глава субъекта) и федеральной (Президент): в случае если действующий сити-менеджер (как правило, либо член правящей партии, либо ее сторонник) будет ненадлежащим образом исполнять свои обязанности, и население поймет всю плачевность ситуации, то оно, прежде всего, будет винить вышестоящую власть, так как оно навязало такую систему управления, а в дальнейшем и самого управленца, следовательно, рейтинги региональной власти и федеральной резким образом будут стремиться вниз, что не может не сказаться отрицательно в следующий выборный цикл. В особенности этот факт должен беспокоить федеральную власть, потому в последнее время стало бурно обсуждаться законодательная отмена системы «кривых выборов», и в конце 2013 года в Государственную Думу был внесен законопроект, в рамках которого предусматривалась возможность отмены принципа назначаемости глав местных администраций, которых работают по контракту. При всем этом, в 2012 году подобный законопроект был подготовлен Минрегионом России в соответствии с указом Президента РФ Владимира Путина от 7 мая 2012 года, но, как и вышеупомянутый законопроект, не был поддержан большинством депутатов.

Наряду с этим, все-таки можно выделить положительную сторону новой системы. Сити-менеджер вне политики. Эти функции разделятся – политикой будет заниматься председатель горсовета. Сити-менеджер отвечает только за жилье, воду, образование, дороги, благоустройство. Смысл в том, чтобы территориями руководили не политики, которые склонны к обещаниям, закрытости и сосредоточению власти в одних руках, а профессиональные хозяйственники.

Таким образом, стоит задаться над вопросом: необходимо ли вводить подобную систему в России? На сегодняшний момент муниципальные образования находятся на стадии поиска грамотных специалистов, хорошо разбирающихся не только в политических процессах, но и умеющих мыслить и действовать в соответствии с современными требованиями и реалиями, выдвигаемые обществом. Хотя в каждой модели есть свои плюсы и минусы, все же необходимо делать выбор в пользу повышения уровня привлекательности муниципалитета, благополучия населения, а не преследовать собственные амбиции в получении властных полномочий. На мой взгляд, новая реформированная система управления муниципальным образованием в условия сложившейся политической конъюнктуры может отрицательно сказаться на эффективности администрирования МО, так как модель сити-менеджерства имеет ряд

отрицательных сторон, которые на данный момент практически невозможно устранить в связи с рядом причин: нехватка денежных средств в местных бюджетах, большим количеством передаваемых на местный уровень государственных полномочий, а также нехватка квалифицированных управленцев. Данный аспект проявляется во многом потому, что российская система управления устроена отличным образом от зарубежных стран (в первую очередь от Соединенных Штатов Америки), где эта система несет положительные результаты.

Литература:

1. Васильева Е.И. Местное самоуправление и муниципальное управление: учебное пособие для вузов. Екатеринбург, 2014. 75 с.
2. Костин К. Институт сити-менеджеров. Практика применения [Электронный ресурс]. URL: <http://civilfund.ru/opinion/157>
3. Города США [Электронный ресурс]. URL: <http://usa-info.com.ua/goroda/cities/goroda-ssha>
4. Кризисный мэреджмент [Электронный ресурс]. URL: <https://versia.ru/myery-delyat-vlast-s-siti-menedzherami>
5. Публикации прессы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/14-10-2014/pryamyie-vybory-nabrali-63-goloso>
6. От мэра к сити-менеджеру («Russia Profile», Россия) [Электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/economic/20101005/163371516.html>
7. Депутаты ВСМПО признали своё поражение в противостоянии с неугодным сити-менеджером Верхней Салды [Электронный ресурс]. URL: <http://ntagil.bezformata.ru/listnews/deputati-vsmpo-priznali-svoyo/24433083/>
8. Сити-менеджер, давший показания на зам. губернатора Сандакова, может стать фигурантом дела [Электронный ресурс]. URL: <http://news.rambler.ru/29908096/>
9. За взятку осудили условно [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1573431>
10. Сенатор Константин Цыбко готовится к очным ставкам [Электронный ресурс]. URL: <http://vz.ru/society/2014/12/12/720113.html>

References:

1. *Vasilyeva E.I. Local self-government and municipal management: a textbook for universities. Ekaterinburg, Ural Institute of Management - branch of RAIandSS, 2014. 75 p.*
2. *K. Kostin. Institute of city managers. The practice of application [site]. URL: <http://civilfund.ru/opinion/157>*
3. *The US Cities [website]. URL: <http://usa-info.com.ua/goroda/cities/goroda-ssha>*
4. *Crisis management [website]. URL: <https://versia.ru/myery-delyat-vlast-s-siti-menedzherami>*

5. *Press Publications [web site]. URL: <http://www.levada.ru/14-10-2014/pryamyevybory-nabrali-63-golosov>*

6. *From a mayor to a city manager («Russia Profile», Russia) [website]. URL: <http://inosmi.ru/economic/20101005/163371516.html>*

7. *VSMPO deputies acknowledged their defeat in the confrontation with objectionable city manager of Verkhnyaya Salda [website]. URL: <http://ntagil.bezformata.ru/listnews/deputati-vsmpo-priznali-svoyo/24433083/>*

8. *City Manager, who testified at the Deputy Governor Sandakov can be accused of the case [website]. URL: <http://news.rambler.ru/29908096/>*

9. *For a bribe condemned conditionally [website]. URL <http://www.kommersant.ru/doc/1573431>*

10. *Senator Constantin Tsybko preparing for full-time rates [website]. URL: <http://vz.ru/society/2014/12/12/720113.html>*

ОТОЗВАНА/RETRACTED 05.07.2019