ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО КОНТРАКТУ В РЕЖЕВСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

Васильева Е.И.

кандидат социологических наук, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, elena.vasilyeva@uapa.ru

Хачатурян М.В.

магистрант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, elena.vasilyeva@uapa.ru

УДК 342.55 (470.54)
ББК (57.400.7 (2Рос-4Све)

Цель. Выявить проблемы несовершенства муниципального законодательства, возникающие при двуглавой модели построения системы органов местного самоуправления, когда глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а глава администрации (сити-менеджер) назначается по контракту на основе конкурса.

Методы. Сравнительный анализ нормативно-правовых актов в части назначения исполняющего полномочия главы администрации (сити-менеджера) в случае не состоявшегося конкурса до проведения нового конкурса.

Результаты. Анализ сложившейся в Режевском городском округе ситуации, при которой после истечения срока контракта ни один кандидат на должность главы администрации не получил поддержку депутатов представительного органа, показал несовершенство законодательства о местном самоуправлении.

Сравнительный анализ нормативно-правовых актов показывает, что исполняющий полномочия главы администрации на период с момента прекращения полномочий предыдущего сити-менеджера и до момента выбора нового, должен назначаться решением Думы, принятым большинством голосов, а не решением главы администрации в последний день его работы по контракту.

Научная новизна. Автор считает необходимым внесение изменений в федеральное законодательство о муниципальном самоуправлении, в части назначения исполняющего полномочия должности сити-менеджера, в случае прекращения полномочий назначенного главы администрации и не состоявшегося конкурса. На основании данных изменений будут внесены дополнения в уставы муниципальных образований, определивших на своих территориях двуглавую систему управления.

Ключевые слова: глава администрации, контракт.

PROBLEMS OF APPOINTMENT THE HEAD OF THE LOCAL ADMINISTRATION UNDER CONTRACT IN REZHEVSKY DISTRICT

Vasileva E.I.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Regional and Municipal Administration Department, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 66 8 marta St., elena.vasilyeva@uapa.ru

Hachaturyan M.V.

Candidate of Master's Degree, the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 66 8 marta St., elena.vasilyeva@uapa.ru

© Васильева Е.И., Хачатурян М.В., 2014

Васильева Е.И., Хачатурян М.В.

Purpose. Identify problems imperfections municipal legislation arising from the construction of the system model of the biceps local governments, when the head of the municipality is headed by a representative body, and the head of administration (city manager) is assigned under the contract on the basis of competition.

Methods. Comparative analysis of legal acts regarding the appointment of the authority of the head of administration (city manager) in the case of the competition was not held before the new competition.

Results. The analysis of situation in Rezhevsky district where after the expiry of the contract no candidate for the post of head of administration did not receive the support of deputies of the representative body, showed the imperfection of the legislation on local government.

Comparative analysis of legal acts shows that executing the powers of the head of administration for the period after the termination of previous city manager office, and until a new are selected, should be appointed by decision of the Duma adopted by a majority vote, not the head of administration decision on the last day of his work on the contract .

Scientific novelty. The author finds it necessary to amend the federal legislation on municipal government, in terms of appointment of the City Manager position authority, in case of termination of appointed head of the administration office and not a contest. On the basis of these changes will be made additions to the statutes of municipalities that have shaped their territories biceps control system.

Key words: Head of Administration, contract.

В зависимости от специфических условий и предпочтений муниципальные образования в соответствии с законодательством могут выбирать различные модели построения системы органов местного самоуправления. В соответствии с Уставом Режевского городского округа глава муниципального образования возглавляет представительный орган, в то время как глава администрации назначается по контракту на основе конкурса.

Такая структура управления, отмечают специалисты, не только демократичнее – она позволяет на системном уровне снизить коррупционность муниципальной власти. К тому же, сегодня бюджет городского округа сопоставим с балансом крупного предприятий, а масштабы муниципальной собственности и технологическая оснастка городского хозяйства зачастую не уступают, а превосходят основные фонды многих крупных предприятий. Поэтому руководитель муниципалитета, также как и руководитель крупного предприятия, должен обеспечить экономическую эффективность при социальной стабильности. Он должен иметь опыт предпринимательской деятельности и обладать экономическим мышлением, именно профессионализм в сфере хозяйственного управления – основной критерий при назначении сити-менеджера на должность. Мировой финансовых кризис больно ударил по муниципальной экономике, и в результате в самых различных регионах России все больше муниципалитетов меняют схему управления.

Несмотря на то, что большая часть социальной сферы финансируется и контролируется областью (здравоохранение, образование, социальная защита, правопорядок и др.), конкретная реализация областных программ, участие в них напрямую зависит от эффективности работы органов местного самоуправления, в этой связи логичным представляется привлечение высокопрофессионального менеджера к управлению городским хозяйством.

Проводя аналогии с бизнесом, можно отметить, что Глава администрации городского округа – это хорошо оплачиваемый топ-менеджер (исполнительный директор) большого муниципального «предприятия» –Режевской городской округ, а Глава Режевского округа – председатель совета директоров (Режевская Дума) этого предприятия. Совет директоров определяет направления развития и контролирует деятельность директора, привлекает его к ответственности за злоупотребления и неэффективную деятельность.

Система сити-менеджмента, при которой исполнительной и законодательной властью на уровне муниципальных образований руководят разные люди, в современном виде зародилась в начале прошлого века в США и с тех пор стремительно распространилась по западному миру. При этом предполагалось, что глава местного законодательного органа будет исполнять представительские функции, то есть представлять город в органах власти, заниматься местной политикой и т.д., а глава исполнительной власти – администрации, простой хозяйственник, который занимается решением актуальных проблем города – жилищным хозяйством, общественным транспортом, порядком и будет далек от политики и властных кланов.

Наверное, так оно и должно быть в идеале, но практика показала, что это далеко не так.

В конкурсе, проведенном в Режевском городском округе впервые, в 2012 году победу одержала заместитель главы администрации по социальным вопросам, с которой и был заключен контракт. Депутаты надеялись, что сильный и компетентный хозяин

городского округа найдет точки соприкосновения и компромисса с депутатами представительного органа власти, который отражает интересы всего населения муниципального образования. Надежды представителей народа не оправдались. Вместо того, чтобы заниматься развитием города, организовать сотрудников администрация и направить их работу на пополнение городского бюджета, стараясь попасть в различные программы областного и федерального значения, глава администрации встала в оппозицию к большинству депутатов и, пытаясь доказать свое главенство во власти, кинула все силы на выполнение представительских функций [1].

Сильный и компетентный сити-менеджер должен работать в тесном взаимодействии с депутатами представительного органа власти (Режевской Думой), которые отражают интересы населения муниципального образования. Однако в настоящее время между депутатами и главой местной администрации существуют серьезные противоречия.

Большинство депутатов Режевской Думе не один срок проработали в Думе и стремятся к тому, чтобы развивалось местное предпринимательство и производство, росла заработная плата, муниципалитет участвовал в различных областных программах, а расходы бюджета жестко контролировались со стороны представительного органа. Вот почему в отличие от некоторых предыдущих, большинство нынешних депутатов не просто поднимает руки за любое предложение администрации, а подчас внимательно выясняют все детали предлагаемого администрацией проекта решения Думы.

В Режевском городском округе за 2 года деятельности администрации во главе с последним сити-менеджером так и не была принята программа развития городского округа, продолжает разрушаться городская инфраструктура (дороги, благоустройство, ЖКХ), не были использованы возможности для того, чтобы войти в федеральные и областные целевые программы, чтобы привлечь дополнительные средства на территорию.

Сегодня городской округ переживает непростое время. Показатели социально-экономического развития свидетельствую об этом. Но они не размещаются на сайте Режевского округа, в средствах массовой информации. Можно прочитать только отчет главы администрации о работе за 2012 год, где в радужных тонах показана деятельность органов управления и никаких намеков на то, какие проблемы есть и как их будет решать администрация. Видимо, сити-менеджер не желала, чтобы население знало истинное положение дел. Если смотреть не на цифры в отчете о социально-экономическом положении округа, а на реальное положение дел, то видно, что в городе за последние два года ухудшилось состояние дорого, отсутствует горячая вода ежегодно в течение 4,5 месяцев (с 15 мая по 1 октября). Банкротятся муниципальные предприятия. Депутаты такую работу оценили как неудовлетворительную.

И когда население справедливо ругает депутатов за недостатки в городском хозяйстве, значит, необходим контроль, контроль и еще раз контроль за работой исполнителей, т.е. муниципальной администрации и её руководителя, который за неплохое (более 60 тыс.руб. в сравнении с зарплатами работников режевских предприятий, где средняя оплата труда колеблется 19-21 тыс.руб.) вознаграждение каждый день ходит на работу.

Прямое избрание руководителя исполнительной власти существенно уменьшает возможности эффективного контроля за ним не только со стороны представительного органа, но и со стороны вышестоящих органов власти. В результате баланс ветвей власти явно нарушается в сторону исполнительной власти.

А это противоречит сути политических реформ и политике развития самоуправления, провозглашенной Президентом РФ, суть которой в том, что представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости – и отстранять от должности руководителей муниципалитетов.

Прямые выборы главы может позволить себе муниципалитет, который самодостаточен. Но если это дотационная территория и местный бюджет напряженный, то целесообразнее разделение властей с усилением функций контроля использования бюджета и муниципальной собственности населением.

Кроме того, большое значение в последние годы придается совершенствованию системы внутреннего управления местными представительными и исполнительными органами власти.

При этом основное значение в этом вопросе уделяется решению следующих проблем:

- четкое определение роли, задач и ответственности местных органов представительной и исполнительной (Администрация) власти;

- выбор оптимальной структуры и численности представительного органа и Администрации;

- определение принципов взаимодействия и взаимоконтроля между представительным органом и Администрацией, обеспечивающих их эффективные и гармоничные отношения и исключающие дублирование функций и безответственность.

В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов лиц, совместно проживающих на определенной территории, жители которой

неизбежно взаимодействуют друг с другом. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

В этой системе муниципальные органы должны функционировать как единое целое, так как местные властные учреждения делят между собой все функции, связанные с решением местных дел, и поэтому они должны работать синхронизировано и сбалансировано.

Отсюда следует, что принципиальное значение для функционирования системы муниципальной власти имеет не муниципальный орган, как таковой, а выполняемая им функция, которая, выступает как отдельное направление деятельности органа для четкого решения местных вопросов, определенных уставом муниципального образования.

А критерий оценки эффективности работы местной власти один – хозяйство должно быть в порядке.

В связи с истечением 27 января 2014 года срока полномочий главы администрации Режевского городского округа, назначенной по контракту решением Режевской Думы от 25.01.2012 № 3 «О назначении Главы Администрации Режевского городского округа», сити-менеджер была освобождена от занимаемой должности.

В соответствии с федеральным законодательством [2; ст.37], руководствуясь Уставом РГО [3; ст.25; 40.1], Режевская Дума приняла решение объявить конкурс на замещение должности главы администрации Режевского городского округа и провести конкурс в два этапа:

- первый этап – конкурс документов – 10 декабря 2013года;

- второй этап – собеседование с кандидатом и рассмотрение представленной кандидатом программы развития Режевского городского округа в рамках полномочий главы администрации. Решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса принимается конкурсной комиссией после принятия решения по итогам первого этапа конкурса [4].

По результатам конкурса ни одна из кандидатур не набрала нужное количество голосов [3, ст.40.1], в результате чего был объявлен новый конкурс [5].

В округе стал вопрос о назначении исполняющего полномочия главы администрации РГО на период с 28 января 2014 года до завершения конкурса и назначения по контракту вновь избранного сити-менеджера.

В случае досрочного прекращения полномочий или временного отсутствия главы администрации РГО его полномочия временно исполняет один из заместителей главы [3, п.6, ст. 40.3]. На очередном заседании Думы 22 января 2014 года сити-менеджер, за 5 дней до окончания своих полномочий, доложила депутатам, что все заместители главы администрации подали заявления об уходе и 31.01.2014 года будут уволены.

Законодателем не прописано, кто должен исполнять полномочия главы администрации в случае отсутствия победителя конкурса, и каким нормативно-правовым актом данное решение утверждается.

Если взять по аналогии, что нанимателем на данную должность является Режевская Дума, тогда исполняющий полномочия главы администрации РГО на период с момента прекращения полномочий предыдущего сити-менеджера и до момента выбора нового должен назначаться решением Думы, принятым большинством голосов.

Внеочередное заседание Режевской Думы состоялось 27 января 2014 года, на котором большинством голосов было принято решение за №7 «О назначении исполняющего полномочия главы администрации РГО». Данным решением, исполняющим полномочия главы администрации РГО на период с 28 января 2014 года до назначения сити-менеджера по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности в порядке, предусмотренном статьей 40.1 Устава РГО, назначен участник конкурса, набравший наибольшее количество голосов.

Однако глава администрации, за два дня до окончания срока своих полномочий, не согласовав свое решение с Главой округа и депутатами, своим распоряжением [6] назначила исполняющим полномочия своего заместителя. Данный сотрудник, спустя три дня, принимает на работу в качестве заместителя главы администрации по экономике бывшего сити-менеджера, не имеющего профильного образования, кроме полученного в 1979 году высшего по специальности «физика тяжелых металлов». Данный шаг был рассчитан на то, что в округе разовьется ситуация, аналогичная создавшейся в городе Первоуральске.

Данное распоряжение создало в администрации Режевского городского округа двойственное положение сотрудников, обусловленное «двоевластием».

В суд обратился оппозиционный (по отношению к главе округа) депутат с исковым заявлением о признании не законным и подлежащим отмене решения Режевской Думы. Вслед за этим, глава округа подал встречный иск о признании не законным распоряжение главы администрации. Первое заседание суда прошло в г.Реже, на котором было принято решение о приостановлении действия решения думы по формальным признакам [7].

Законность принятых решений как Режевской Думы, так и главы администрации будет рассматривать областной суд.

Для того чтобы в дальнейшем не возникали подобные проблемы, считаю необходимым внести изменения в федеральное законодательство о муни-

ципальном самоуправлении, в части назначения исполняющего полномочия должности сити-менеджера, в случае прекращения полномочий назначенного главы администрации и не состоявшегося конкурса. На основании данных изменений будут внесены дополнения в уставы муниципальных образований, определивших на своих территориях двуглавую систему управления.

На сегодняшний момент Режевскому городскому округу необходим грамотный специалист, хорошо разбирающийся не только в инженерной инфраструктуре, но умеющий мыслить и действовать в соответствии с современными требованиями. Хочется надеяться, что депутаты Режевской Думы ответственно подойдут к найму сити-менеджера (главы администрации) Режевского городского округа в интересах населения, а не удовлетворения амбиций и протекционизма отдельным кандидатам на этот пост.

Литература:

1. Васильева Е.И., Хачатурян М.В.Проблемы функционирования института Сити-менеджмента в Режевском городском округе // Теоретические, методологические и технологические аспекты государственного и муниципального управления. Сборник статей. Екатеринбург: Уральский институт-филиал РАНХиГС, 2014 г.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 22 октября 2013 г.). Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Устав Режевского городского округа (в редакции от 17.04.2013). Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об объявлении конкурса на замещение должности Главы Администрации Режевского городского округа: Решение Режевской Думы от 16 октября 2013 г. № 74. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об объявлении конкурса на замещение должности Главы Администрации Режевского городского округа: Решение Режевской Думы от 22 января 2014 г. № 2. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О прекращении полномочий Главы Администрации Режевского городского округа и назначении исполняющего полномочия Главы Администрации Режевского городского округа: Распоряжение Администрации РГО от 24 января 2014 г. № 5л. Документ опубликован не был. [электронный ресурс]. URL: http://rezhevskoy.midural.ru/document/list#document_list (дата обращения 01.08.2014)
7. О приостановлении действия Решения Режевской Думы №7 «О назначении исполняющего полномочия главы администрации РГО» от 27.01.2014г.:РешениеРежевскогогородскогосудаот 09.02.2014 г. Документ опубликован не был // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Бегларян Г.М. Некоторые аспекты наступления ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С. 112 – 115.
9. Бегларян Г.М. Некоторые особенности правового статуса главы администрации муниципального образования (на примере Челябинской области) // Проблемы права. 2010. № 3. С. 80 – 82.
10. Бегларян Г.М. К вопросу о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования (на примере Челябинской области) // Проблемы права. 2010. № 4. С. 53 – 55.
11. Бегларян Г.М. Некоторые особенности в характере полномочий главы местной администрации муниципального образования // Проблемы права. 2011. № 2. С. 116 – 118. 0,3 п.л.

References:

1. Vasilieva E.I., Khachaturian M.V. Problems of the Management Institute in the Rezhevsky district // Theoretical, methodological and technological aspects of the state and municipal government. Collection. Ekaterinburg: Urasl Insitute of Management of PANEPA, 2014.
2. On general principles of local government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003. № 131-FL [e-resource]. Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
3. The Charter of Rezhevsky district (as amended on 17.04.2013). The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
4. On announcing the competition for the position of Head of Administration Rezhevsky District: Decree of Rezhevsky Duma on 16 October 2013 № 74. The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.
5. On announcing the competition for the position of Head of Administration Rezhevsky District: Decree of Rezhevsky Duma on 22 January 2014 № 2. The document has not been published // Access from reference-legal system “Consultant Plus”.

6. On Termination of powers of the Head of Administration Rezhevsky District and the appointment of the authority of the Head of Administration Rezhevsky District: Regulation of Administration of Rezhevsky District on 24 January 2014 № 5L. The document has not been published [e-resource]. URL: http://rezhevskoy.midural.ru/document/list#document_list (date of access 01.08.2014)
7. For suspension of action Rezhevsky Duma №7 «On the appointment of the authority of the Head of Administration of Rezhevsky District» on 27 January 2014 г.: The decision of the Rezhevsky City Court on 09 February 2014. The document has not been published // Access from reference-legal system "Consultant Plus".
8. Beglaryan G.M. Some aspects of approach of the responsibility of the chapter of municipal education and chapters of local administration // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2010. № 8. Pp. 112 – 115.
9. Beglaryan G.M. Some features of the legal status of the chapter of administration municipal education (on an example of the Chelyabinsk area) // Issues of Law. 2010. № 3. Pp. 80 – 82.
10. Beglaryan G.M. To a question on the preschedule discontinuance of powers of the chapter of municipal education (on an example of the Chelyabinsk area) // Issues of Law. 2010. № 4. Pp. 53 – 55.
11. Beglaryan G.M. Some features in the charactere of powers of the chapter of local administration of municipal education // Issues of Law. 2011. № 2. PP. 116 – 118.