

УДК 342

UDC 342

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

К ВОПРОСУ О ВВЕДЕНИИ ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖЕРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

TO THE QUESTION OF APPLYING A CITY-MANAGER INSTITUTE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Очаковский Виктор Александрович
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права
РИНЦ SPIN-код: 7014-2561

Ochakovskiy Victor Aleksandrovich
Cand.Leg.Sci., senior lecturer of the Administrative and finance law department
RSCI SPIN-code: 7014-2561

Иваненко Игорь Николаевич
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права
РИНЦ SPIN-код: 5972-8703

Ivanenko Igor Nikolaevich
Cand.Leg.Sci., associate professor of the Administrative and finance law department
RSCI SPIN-code: 5972-8703

Крутова Яна Александровна
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права
РИНЦ SPIN-код: 5514-7400

Krutova Yana Aleksandrovna
Cand. Leg.Sci., senior lecturer of the Administrative and finance law department
RSCI SPIN-code: 5514-7400

Коробков Виталий Сергеевич
студент 2 курса юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет, Краснодар, Россия

Korobkov Vitaliy Sergeevich
student of the 2nd course of the Law department
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

В настоящее время в России проходят бурные процессы реформирования органов местного самоуправления. Одним из самых актуальных вопросов в данной области законодательства является институт сити-менеджера. Данная статья содержит в себе отличительные черты выборов сити-менеджера, требования к претенденту на данную должность, права, обязанности и его полномочия, мнения учёных по данному вопросу в сфере местного самоуправления, сити-менеджер за рубежом, правовое положение вопроса о сити-менеджере в Краснодарском крае, авторское мнение по поводу вопроса. Целью и задачей данной работы являются исследования законодательства в данной сфере, отображение развивающихся тенденций, составление положительных и отрицательных сторон реформы местных органов власти. В работе были использованы целый ряд законов различных уровней, регулирующих отношения местных органов власти. Например, такие как: Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления», УК РФ, закон о местном самоуправлении в Краснодарском крае, а также судебные акты судов различных инстанций. Отличительной особенностью данной статьи является исследование вопроса об ответственности сити-менеджера, а именно то, что ждёт управленца недобросовестно исполняющего свои обязанности,

Today, in Russia, there are many processes of reforming local government. One of the most pressing issues in this area of legislation is the institution of city manager. This article contains the distinctive features of the voting of City Manager, requirements for a candidate for the position, rights, duties and powers, opinions of scientists on the issue in the sphere of local government, City Manager abroad, the question of the legal status of City Manager in the Kuban region and our own position about the problem. The purpose and objective of this work is to study legislation in this area, display trend developing, drawing up the positive and negative aspects of local government reform. We used a number of different levels of laws regulating relations of Municipality. For example, such as 131-FZ about Local Self-Government, the Criminal Code, the law on local self-government in the Kuban region, as well as sentences of courts of different instances. A distinctive feature of this article is the responsibility of City Manager, and exactly what is waiting for if he breaks the law, and also judicial review

а также обзор судебной практики и рассмотрение дел со злоупотреблением полномочий сити-менеджеров

Ключевые слова: СИТИ-МЕНЕДЖЕР, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ

Keywords: CITY MANAGER, LOCAL GOVERNMENT, MUNICIPALITY

Вопросам совершенствования института местного самоуправления уделяется особое внимание федеральными и региональными нормодателями. Сравнительно недавно в ряде субъектов РФ введены должности сити-менеджеров. Как показывает практика, подобная модель организации органов местного самоуправления обладает как положительными характеристиками, так и отдельными несовершенствами. Рассмотрим некоторые из них.

Особенностью введения должности сити-менеджера является порядок избрания глав городских округов, муниципальных районов и поселений, являющихся административными центрами районов. Итак, при одобрении региональным законодательным органом закона о введении должности сити-менеджера назначается на конкурсной основе специальной комиссией, которая, в свою очередь, будет состоять из депутатов представительного органа. После чего в муниципальном образовании будут назначены две руководящие должности – глава города (населённого пункта) – председатель представительного органа, а другая – глава администрации, он же – сити менеджер. Затем подписывается контракт, на основании которого и будет осуществлять свою деятельность глава администрации [1].

Таким образом, глава муниципального образования, осуществляя общее руководство муниципалитетов, сможет сосредоточиться на выстраивании работы совета депутатов и обеспечении взаимной коммуникации власти и населения. В это же время глава местной администрации, так называемый сити-менеджер, как профессиональный

управленец, будет отвечать за эффективную работу и комплексное развитие всего сложного хозяйства вверенной ему территории, обеспечивать формирование и исполнение бюджета, управлять муниципальной собственностью, решать насущные вопросы жителей городов и районов.

В то же время существенно усиливается роль и значение депутатов, которые будут непосредственно формировать исполнительную власть и в новом формате контролировать ее работу.

Неосвещенным остаётся вопрос о том, кто же может занимать пост сити-менеджера, а именно требования к претендентам. Итак, данное лицо, по общему правилу, должно:

- иметь высшее профессиональное образование;
- иметь опыт муниципальной службы сроком не менее 6 лет;
- знание Конституции и иной нормотворческой базы необходимой для работы в данной должности.

Более того, в индивидуальном порядке, законодательный представительный орган субъекта вправе вносить дополнительные требования к кандидатам. Например, по Уставу муниципального образования город Екатеринбург факультативно установлены следующие требования:

- возраст 35 лет;
- ценз «оседлости» (время проживания на территории субъекта на котором проходят выборы) сроком не менее 10 лет;
- наличие стажа работы на руководящих должностях в органах государственной власти не менее 5 лет;
- отсутствие судимости [2].

Указанные высокие требования, а также право субъектов устанавливать их говорят о высоком уровне ответственности данной профессии и полном соответствии нормам права при её осуществлении.

С точки зрения учёных, новая система местного самоуправления имеет ряд преимуществ. Самое главное — это повышение эффективности работы местного самоуправления, она должна вырасти на 20-30%. С точки зрения некоторых депутатов в дальнейшем будут выработаны единые критерии оценки эффективности глав муниципалитетов.

Также плюсом является решение проблемы кадровых ошибок, которые зачастую на практике связаны с тем, что внешне человек кажется успешным, а по факту работы в сложнейших схемах местного самоуправления оказывался неэффективным. После чего ранее проходила ротация членов муниципалитета, что занимало немало времени и ресурсов.

Ещё одним несомненным положительным аспектом является возможность сократить бюджет на выборы и предвыборную кампанию, а сохранённые средства можно направить в более полезные сферы, такие как: социальная, развитие экономики, ЖКХ.

Однако среди плюсов системы «Сити-Менеджера» есть и минусы. К ним относятся:

- уменьшение ответственности власти в крупных муниципалитетах, поскольку отвечать за проведённые реформы будет глава администрации;
- с точки зрения некоторых учёных приведённый выше механизм в определённой степени может противоречить правам граждан на участие в области местного самоуправления. Поскольку при должности главы муниципального образования (мэра) сами жители муниципального образования выбирают его главу, а при должности сити-менеджера данные полномочия передаются представительному органу, который, в свою очередь, избирается населением.

Таким образом, формально принцип участия граждан в вопросах местного самоуправления соблюден, поскольку согласно ч. 3.1. ст. 23 ФЗ- 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] субъект вправе избирать любую, допустимую

законом систему выборов, однако фактически граждане попросту лишаются возможности непосредственно участвовать в вопросах местного самоуправления, что может привести к негативным последствиям.

Хотелось бы также более подробно остановиться на правомочиях сити-менеджера. Устав муниципального образования город Екатеринбург к правам главы администрации относит:

- издает постановления администрации города Екатеринбурга по вопросам местного значения;
- организует работу по разработке проекта бюджета муниципального образования;
- распоряжается сметой доходов и расходов администрации города Екатеринбурга;
- представляет на утверждение городской Думе проекты планов и программ развития муниципального образования;
- формирует администрацию города Екатеринбурга и руководит ею на принципах единоначалия;
- применяет меры поощрения и дисциплинарной ответственности к муниципальным служащим и иным работникам администрации.

Нормодатели определили и круг обязанностей сити-менеджера:

- глава администрации обязан отчитываться о своей деятельности городской Думе;
- организовывает выполнение решений городской Думы в пределах своей компетенции [4].

Кроме того, лицо, занимающее данный пост, не может заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и творческой деятельности.

Исходя из вышеизложенных фактов, становится понятно, что сити-менеджер обладает целым рядом прав и является полноценным членом в сфере муниципального управления наравне с их остальными участниками.

Однако, ввиду того, что данный институт является новшеством для ряда регионов нашей страны, у многих людей вызывает сомнение тот факт, что человек по контракту, фактически на коммерческой основе, будет управлять целым городом. В связи с этим, следует обратить внимание на правовое регулирование юридической ответственности сити-менеджера. Согласно уставу муниципального образования город Екатеринбург глава администрации несёт ответственность перед физическими и юридическими лицами, населением и государством [5]. Ответственность перед государством наступает на основании решения суда в случае нарушения сити-менеджером закона либо в случае ненадлежащего осуществления возложенных на него обязанностей. После чего контракт с главой администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- городской Думы – в случае нарушения условий контракта;
- губернатора - в случае с нарушения условий контракта в части, касающейся осуществления государственных полномочий, переданных органам МСУ федеральными законами.

Решение о досрочном прекращении полномочий главы администрации принимает городская Дума на основании заявления главы администрации города или решения суда. Данное заявление должно быть рассмотрено уполномоченными органами в течение 1 месяца. Также существуют и иные основания для досрочного прекращения полномочий должности сити-менеджера:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- преобразования муниципального образования, упразднения муниципального образования.

Данное сочетание прав и обязанностей, и механизм определения ответственных лиц можно по праву считать эффективным и быть уверенными в том, что в скором времени данная реформа приведёт к качественному улучшению работы в сфере местного самоуправления.

Выше было сказано об ответственности главы администрации. Хотелось бы отметить, что данная мера имеет весьма широкое применение. На территории России на протяжении последних 5 лет имело место быть возбуждение уголовных дел и привлечение к ответственности сити-менеджеров за нарушение возложенных на них прав по различным основаниям. Такие случаи происходили на территории Петропавловска-Камчатского, города Озёрска в Челябинской области, также ИО сити-менеджера города Верхотурье был уличён в коррупционных действиях. В качестве примера хотелось бы привести громкое дело, возбуждённое в отношении сити-менеджера муниципального образования город Ставрополь Игоря Бестужего. 2 февраля 2012 стало известно, что Игорь Бестужий был задержан по подозрению в покушении на получение взятки в размере 50 млн рублей за предоставление в аренду земельного участка площадью 5 га, находящегося в муниципальной собственности Ставрополя. Следствие направило в суд ходатайство об избрании Бестужему меры пресечения в виде заключения под стражу. Уголовное дело в отношении Бестужего возбуждено по ч.3 ст.30 ч.6 ст.290 УК РФ [6] (покушение на получении взятки). Исходя из приговора Октябрьского

районного суда Ставропольского края № 22К-1544/2013 [7], глава администрации был приговорён к 9 годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии строгого режима, штрафу размером в 500 миллионов рублей, а также запрету занимать государственные должности в течение 3 лет.

Подобная практика является ярким примером отлаженной работы в регулировании деятельности глав администрации и соблюдении всех норм законодательства в области местного самоуправления. В связи с данным фактом можно полагать, что сити-менеджер, несмотря на его особый статус, будет нести ответственность за совершенные им действия наравне с остальными членами муниципалитета.

Достаточно важным аспектом в рассмотрении данного вопроса является зарубежный опыт, а именно этапы становления института сити-менеджера в различных странах. Институт сити-менеджера, при котором орган нанимает квалифицированного специалиста для руководства администрацией, впервые появился в США в конце 19, начала 20 веков. Самое первое законодательное оформление такой системы было установлено в 1908 году, хотя нечто подобное формировалось и ранее. В последующем данная практика постепенно распространялась, но апогей ее популярности приходится на 1970-е годы, после чего американский опыт был активно заимствован другими государствами, в том числе такими державами как ФРГ и Великобритания. На сегодняшний день порядка 40 процентов городов Соединённых Штатов управляются по этой системе [8].

Принято считать преимуществами этой модели – возможность отбора для управленческой работы специалиста, который не зависит от результатов выборов. По мнению специалистов, данный профессионал будет не только качественно управлять, но и в меньшей степени подвергаться коррупционным посягательствам, потому что он подконтролен муниципальному совету. Возможными недостатками

являются: отсутствие прямой зависимости от волижителей муниципального округа, что влечёт к возможному подавлению прав населения, а также возможность частой смены сити-менеджеров, что будет тормозить развитие муниципалитета.

Помимо вышеперечисленного, необходимость изменения качества управления состояла в том, чтобы повысить рейтинг муниципального образования. Поскольку в США в то время наблюдалась тенденция развития межмуниципальной конкуренции. В условиях свободной рыночной системы, мобильности бизнеса и населения, города должны были конкурировать друг с другом с целью привлечения инвестиций и бизнеса на свою территорию. А бизнесмены соответственно искали районы с более лояльной фискальной политикой и предпочитали активноразвивающиеся города, то есть города, где работа муниципалитета находилась на высшем уровне. Важным фактом является ещё и то, что материальная зависимость городов в США от государства была крайне низка, соответственно, чем больше прибыльных предприятий будет размещено на территории района, тем больше перспектив для его развития. Наравне с этим решается вопрос независимости сити-менеджеров, которые не нашли общего языка с местными властями. Управляющий может найти более подходящее место в другом штате.

Итак, создание единого правового поля и системы подготовки кадров позволяет обучать специалистов, которые могут управлять не одним конкретно взятым городом, а по программам местного самоуправления используемым повсеместно [9].

Исходя из вышеприведённых обстоятельств, справедливо сделать вывод о том, что институт развития сити-менеджеров успешно развивается на территориях целого ряда муниципальных образований и продуктивно преобразовывает их.

Несмотря на широкое применение данного института, по сей день существует ряд критиков данной реформы, которые считают, что её осуществление не соответствует нормам законодательства в данной сфере и не имеет дальнейших перспектив для её применения.

С момента введения должности глав местных администраций – в России не раз подвергались критике. По мнению большинства специалистов, принято считать, что этот механизм нарушает принцип выборности органов муниципальной власти, закрепленный в Конституции, а основной причиной неэффективности сити-менеджеров является безответственность. Также приводились мнения о том, что сити-менеджер не отчитывается населению и вообще институт не допустим в соответствии с российскими реалиями.

Отмена прямых выборов и внедрение иностранных институтов в сочетании с несменяемостью региональных властей едва ли может принести положительные последствия. Более того в данных обстоятельствах существуют конфликты между уровнями властей, и преследование каждого из представителей своих интересов и введение бюрократического режима контроля региональных властей не будет давать развиваться муниципалитетам. Меры, предпринятые по реформированию системы, пока только приводят к укреплению вертикали власти. Отдаление местной власти от населения провоцирует разрушение двух основ существования государства - это связь общества и органов государственного управления. В данной ситуации необходимо создать механизм, который учитывал бы интересы людей, которые непосредственно связаны с конкретными проблемами местного масштаба [10].

На сегодняшний день в Краснодарском крае по данному вопросу на сессиях Законодательного Собрания уже были приняты соответствующие изменения в закон о местном самоуправлении в Краснодарском крае от

26.12.2014 г. № 3086-КЗ. Суть их заключается в изменении порядка выборов глав муниципальных образований и введении должности главы администрации (сити менеджера). Так, согласно ч. 2 ст. 30 закона о местном самоуправлении в Краснодарском крае главой администрации муниципального образования будет лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом соответствующего муниципального образования [11]. Новый порядок начнет применяться по истечении срока полномочий действующих глав муниципальных образований. В сентябре истекают полномочия 11 из них: в трех городах (Краснодаре, Горячем Ключе, Курганинске) и восьми районах (Выселковском, Ейском, Каневском, Курганинском, Кущевском, Лабинском, Отрадненском, Туапсинском) [12].

Несмотря на большое количество критики в адрес данной реформы, полагаем, что она будет способствовать стабильному развитию нашего региона и поможет как количественно, так и качественно улучшить показатели работы органов местного самоуправления в Краснодарском крае.

Список использованной литературы:

1. Газета Ведомости от 26 сентября 2006 года // статья «Градоначальник по найму» - С. 8
2. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» от 23 ноября 2010 года № 42/64 // ст. 38-1, ч. 3.
3. Федеральный закон от 30 марта 2015 года № 131-ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // ст. 23, ч. 3.1
4. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» от 23 ноября 2010 года № 42/64 // ст. 38 , ч. 1.
5. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» от 23 ноября 2010 года № 42/64 // ст. 66.
6. Федеральный закон от 31 марта 2015 года № 63-ФЗ « Уголовный кодекс РФ» // ст.30, ч. 3 // ст.290, ч. 6.
7. Приговор от 12 октября 2013 года № 22К-1544/2013 Октябрьского районного суда Ставропольского края // (данные портала Росправосудие)
8. А.Ю. Старцева от 23 марта 2010 года // « Проблема сити-менеджеров как зеркало русского самоуправления» // - С. 1.

9. А.Ю. Старцева от 23 марта 2010 года // « Проблема сити-менеджеров как зеркало русского самоуправления» // - С. 3.
10. Газета Ведомости от 26 сентября 2006 года // статья «Градоначальник по найму» - С. 9
11. Закон от 26 декабря 2014 года № 3086-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае»// ст. 30, ч. 2.
12. Данные от 30 апреля 2015 года из официального портала администрации муниципального образования город Краснодар и городской думы Краснодара.

References

1. Gazeta Vedomosti ot 26 sentjabrja 2006 goda // stat'ja «Gradonachal'nik po najmu» - S. 8
2. Ustav municipal'nogo obrazovanija «gorod Ekaterinburg» ot 23 nojabrja 2010 goda № 42/64 // st. 38-1, ch. 3.
3. Federal'nyj zakon ot 30 marta 2015 goda № 131-FZ « Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // st. 23, ch. 3.1
4. Ustav municipal'nogo obrazovanija «gorod Ekaterinburg» ot 23 nojabrja 2010 goda № 42/64 // st. 38 , ch. 1.
5. Ustav municipal'nogo obrazovanija «gorod Ekaterinburg» ot 23 nojabrja 2010 goda № 42/64 // st. 66.
6. Federal'nyj zakon ot 31 marta 2015 goda № 63- FZ « Ugolovnyj kodeks RF» // st.30, ch. 3 // st.290, ch. 6.
7. Prigovor ot 12 oktjabrja 2013 goda № 22K-1544/2013 Oktjabr'skogo rajonnogo suda Stavropol'skogo kraja // (dannye portala Rospravosudie)
8. А.Ю. Старцева от 23 марта 2010 года // « Problema siti-menedzherov kak zerkalo russkogo samoupravlenija» // - S. 1.
9. А.Ю. Старцева от 23 марта 2010 года // « Problema siti-menedzherov kak zerkalo russkogo samoupravlenija» // - S. 3.
10. Gazeta Vedomosti ot 26 sentjabrja 2006 goda // stat'ja «Gradonachal'nik po najmu» - S. 9
11. Zakon ot 26 dekabrja 2014 goda № 3086-KZ «O mestnom samoupravlenii v Krasnodarskom krae»// st. 30, ch. 2.
12. Dannye ot 30 aprelja 2015 goda iz oficial'nogo portala administracii municipal'nogo obrazovanija gorod Krasnodar i gorodskoj dumy Krasnodara.