

УДК 355/359.08

## **НИЖНЕЕ ЗВЕНО ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ: ШТРИХИ К ПОРТРЕТУ СИТИ-МЕНЕДЖЕРА**

**А.В. Новокрещенов**

Сибирский институт – филиал РАНХиГС  
при Президенте Российской Федерации  
E-mail: novokreschenov@sapa.nsk.su

В последние годы все большее распространение приобретает муниципальная должность – сити-менеджер, много сити-менеджеров в Красноярском крае, появились «первые ласточки» в Новосибирской области; сити-менеджеры возглавляют местные администрации в таких городах, как Екатеринбург, Барнаул, Бийск и многих других; в статье обсуждаются вопросы, связанные с происхождением этой должности, правами, обязанностями, проводится сравнительный анализ старой и новой системы устройства рассматриваемого звена вертикали власти.

*Ключевые слова:* сити-менеджер, управляющий, организационно-правовая форма, глава администрации.

## **LOWER LINK OF THE POWER VERTICAL: FEATURES OF CITY-MANAGER**

**A.V. Novokreshchenov**

Siberian Institute – Branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration  
E-mail: novokreschenov@sapa.nsk.su

In recent years the city-manager public office spreads more and more. A lot of city-managers in Krasnoyarsk Territory as well as some in Novosibirsk Region emerged. City-managers rule the local administrations in Ekaterinburg, Barnaul, Biysk and many other cities. The article discusses the issues of the office, rights, liabilities. The comparative analysis of old and new system of organization of the considered link of the power vertical is carried out.

*Key words:* city-manager, manager, form of incorporation, administration head.

В последние годы все большее распространение приобретает муниципальная должность – сити-менеджер. Особенно много сити-менеджеров в Красноярском крае, появились «первые ласточки» в Новосибирской области. Сити-менеджеры возглавляют местные администрации в таких городах как, Екатеринбург, Барнаул, Бийск и многих других. Некоторым не искушенным гражданам не понятно, что это за должность, откуда она взялась. Попытаемся дать краткое разъяснение, а также плюсы и минусы этой муниципальной должности как для местного сообщества, так и для самого сити-менеджера. Само слово «сити-менеджер» по-русски означает городской управляющий, и специалистам в области местного самоуправления она хорошо известна как одна из организационно-правовых форм.

Мировая практика показывает большое разнообразие в организационно-правовых формах, используемых на местном уровне. С учетом особенностей и специфики стран авторы по-разному подходят к классификации, выделяя до десятка различных организационно-правовых форм [1].

Среди этого многообразия форм взаимодействия исполнительного и представительного органов местного самоуправления, существующих в России и за рубежом, особый интерес вызывает форма, получившая название «Совет – управляющий». То есть на муниципальных выборах избирается представительный орган – Совет, который и принимает на работу по результатам конкурса управляющего. Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере управления. Эту организационную форму некоторые авторы называют антикоррупционной [2]. Видимо потому, что управляющий находится под жестким и неусыпным контролем депутатов, что не позволяет ему вольно обращаться с бюджетом и муниципальным имуществом. В противном случае разрывается контракт, и в отношении нарушителя принимаются соответствующие меры.

Несмотря на то, что данная организационная форма в России имела право на существование и в то время, когда действовал Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [3] и Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [4], широкого применения на практике она не находила. Главы муниципальных образований стремились замещать муниципальные должности глав местных администраций, ибо это давало им широкие властные полномочия. В их руках и муниципальные финансы, и муниципальная собственность, и аппарат администрации, и во многом депутаты, ибо глава муниципального образования имеет право наложить вето на их решения, а 154-й Закон давал ему право председательствовать на заседаниях представительного органа. На главах местных администраций лежит и основная ответственность перед населением за решение вопросов местного значения и, скажем более широко, за качество жизни местного сообщества.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определил правовой статус главы местной администрации. Он регламентируется частью 2 ст. 37 Закона. В соответствии с этой статьей главой местной администрации является:

- либо глава муниципального образования в случае его избрания жителями на муниципальных выборах;
- либо лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования, как правило, на срок полномочий представительного органа.

Глава муниципального образования – это не должность в традиционном понимании, это обязательный орган в структуре органов местного самоуправления любого типа. В уставе муниципального образования должен быть определен порядок формирования главы муниципального образования, а соответственно и муниципальной должности, которую он будет замещать. В данном случае речь идет о должности главы администрации муниципального образования. В преимущественном большинстве уставов муниципальных образований Новосибирской области глава муниципального образования замещает должность главы местной администрации. В этом случае председатель представительного органа избирается из состава депутатов. Чтобы стать главой муниципального образования надо одержать победу на муниципальных вы-

борах. Победа присуждается тому из кандидатов, кто набрал наибольшее число голосов по сравнению с другими кандидатами. То есть, если в голосовании приняло участие 30% от списочного состава, а из них за одного из кандидатов проголосовала, скажем, половина и это было больше всех, он оказывается избранным 15% избирателей. Но чтобы его отозвать, нужны совершенно иные результаты. Отметим, что ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что глава муниципального образования считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании. Поскольку участие в голосовании часто бывает пассивным и обеспечить такую явку весьма проблематично, то реализация на деле данной нормы затруднительна. В этой ситуации глава муниципального образования, замещающий муниципальную должность главы местной администрации, является фактически неуязвимым на весь срок своих полномочий. Потерять свою должность он может только на выборах. Конечно, если он не совершил уголовного преступления и не оказался в зависимости от других обстоятельств, которые в соответствии с Законом не позволяют ему замещать эту должность.

Но ситуация изменилась. В ежегодном послании Федеральному собранию 5 ноября 2008 г. Президент Российской Федерации заявил о необходимости наделить представительные органы муниципальных образований правом отпирать в отставку глав муниципальных образований. Инициатива Главы государства была направлена на то, чтобы повысить ответственность глав исполнительных органов местного самоуправления перед гражданами. Если глава муниципального образования является лицом, избираемым населением на муниципальных выборах, то снять его с должности могли только сами избиратели, что как мы убедились, практически невозможно, или в том случае, если он совершил уголовное преступление, доказанное судом.

Увольнять глав муниципальных образований решением представительных органов муниципальных образований стало возможным с 24 мая 2009 г. после вступления в силу изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации». Закон уполномочил представительные органы муниципальных образований от имени населения привлекать к ответственности глав муниципальных образований. Основанием для постановки вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку могут стать, во-первых, его решения, действия (бездействия), повлекшие возникновение просроченной задолженности по долговым и (или) бюджетным обязательствам муниципального образования, во-вторых, неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в-третьих, деятельность главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом два раза подряд получила неудовлетворительную оценку.

Как видно из вышеизложенного, оснований для досрочного прекращения главы муниципального образования своих полномочий достаточно много. Не исключено, что это может привести к злоупотреблениям со стороны представительных органов муниципальных образований. Нередко, как известно,

между главой администрации и представительным органом возникают трения, переходящие в сферу политических конфликтов. У депутатов появилась возможность оказывать давление на главу администрации, причем не только в связи с интересами местного сообщества, но своими собственными. То есть над главой администрации повешен дамоклов меч. Интересно отметить, что в Федеральном законе от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» отдельно не закреплено право главы муниципального образования, удаленного в отставку, обжаловать решение представительного органа в судебном порядке. Положение, в котором оказались главы муниципальных образований, замещающие должность главы администрации, мягко говоря, неприятное. Кроме того, не являясь муниципальными служащими, они не имеют права пользоваться гарантиями, предоставляемыми последним 25-м Федеральным законом «О муниципальной службе РФ». Можно предположить, что все это привело к массовому изменению уставов муниципальных образований таким образом, что избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования замещает должность председателя представительного органа. Возглавляя депутатский корпус, глава муниципального образования уже не боится процесса удаления от должности со стороны депутатов.

Что касается главы администрации, то он нанимается по результатам конкурса и замещает должность муниципальной службы. Работая по контракту, он должен строго выполнять условия этого контракта. В противном случае его очень легко освободить от занимаемой должности на основе трудового права. Но здесь следует отметить одно важное обстоятельство. Конкурсную комиссию на две трети формирует представительный орган, а одну треть предлагает губернатор, причем эти кандидатуры утверждаются законодательным собранием субъекта РФ. Эти жесткие требования к составу конкурсной комиссии, очевидно, связаны с необходимостью провести кандидатуру губернатора на пост главы местной администрации. Не следует забывать, что бюджет в большинстве случаев дотационный и губернатору не безразлично, кто распорядится деньгами. Статья 12 Конституции о самостоятельности местного самоуправления в этом случае носит сугубо формальный характер.

Можно предположить, что данный Закон нацелен на последовательное решение задачи укрепления вертикали власти в стране. Его задача – расширение пределов и форм государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления, непосредственное влияние государственных органов субъектов РФ, а именно высшего должностного лица субъекта на кадровую политику в муниципальном образовании.

На это указывают следующие положения:

- рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ;
- инициатива высшего должностного лица субъекта РФ об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования.

Таким образом, пост главы администрации, избранного населением, уязвим не меньше, а больше, чем пост сити-менеджера, ибо последнего нанимают на работу по согласованию с губернатором и он находится под его защитой. Можно предположить, что у начавшейся эпохи сити-менеджеров завидная перспектива.

### Литература

1. *Вороненко А.В.* Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. М., 1990. 230 с.
2. *Харлоф Э.М.* Местные органы власти в Европе. М., 1992. 207 с.
3. Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». URL: <http://base.garant.ru/10104758/>
4. Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>

### Bibliography

1. *Voronenko A.V.* Mestnoe upravlenie i samoupravlenie v krupnyh gorodah zarubezhnyh stran. M., 1990. 230 p.
2. *Harlof Je.M.* Mestnye organy vlasti v Evrope. M., 1992. 207 p.
3. Federal'nyj zakon № 154-FZ ot 28 avgusta 1995 goda «Ob obwih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v RF». URL: <http://base.garant.ru/10104758/>
4. Federal'nyj zakon № 131-FZ ot 6 oktjabrja 2003 goda «Ob obwih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v RF». URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>