

Юрий МИЩЕРЯКОВ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

В статье рассмотрены проблемы взаимоотношения главы муниципального образования и главы местной администрации. Излагается позиция автора на решение некоторых проблем местного значения. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: глава местной администрации, глава муниципального образования, муниципалитет, полномочия

За неполных восемь лет с начала реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) он постоянно меняется и нередко существенно. Закономерен вопрос: совершенен ли Федеральный закон № 131-ФЗ; какие-то его разделы действенны, а какие-то требуют дальнейшей доработки?

Позиций здесь много, но однозначного ответа пока не дано. Получить его можно, только тщательно анализируя практику современного муниципального управления в России.

Муниципальная реформа и эффективность управления

Россия с точки зрения организации системы управления является уникальной страной. Выражается это в том, что реализуемая система управления, в т.ч. на местном уровне, представляет собой синтез двух практик:

- советских методов административно-командного управления;
- переносимых на российскую почву методов, характерных для стран с развитой экономикой.

Неизбежные издержки такого сочетания приходилось преодолевать ценой серьезных усилий. И Федеральный закон № 131-ФЗ — одна из таких попыток. Поэтому, характеризуя недостатки данного законодательного акта, следует, во-первых, принимать во внимание реалии, в которых он разрабатывался и принимался. Во-вторых, концентрироваться не на его формальной критике, а на выявлении узловых проблем, которые Закон, в своем нынешнем виде, не позволяет преодолеть.

Поэтому ниже, я обращусь к проблеме, которая, как показывает опыт управления не только в Оренбурге, но и в других муниципалитетах оказывает существенное негативное воздействие на эффективность управления

муниципалитетами. Это *проблема взаимодействия избираемых глав муниципалитетов и назначаемых глав местных администраций* (сити-менеджеров).

Первоначально остановлюсь на некоторых общих проблемах, которые, как представляется, и лежали в основе решения о целесообразности использования института сити-менеджеров.

Проблема первая. Повышение уровня эффективности управления.

Для решения этой задачи в рамках муниципальной реформы была внедрена практика управления по результатам. По замыслу, это должно было снять многие проблемы, с которыми сталкивалась система местного самоуправления до принятия Федерального закона № 131-ФЗ.

На первый взгляд так и должно было произойти, поскольку, согласно замыслу, менеджеры муниципального управления (как и менеджеры хозяйствующих субъектов) должны стремиться к тому, чтобы их организации стали рациональными, быстро реагирующими на изменения среды, ориентированными на потребителя, т.е. эффективными. Однако этого не произошло. Полагаю, потому, что на практике органы муниципального управления *ориентированы на деятельность, а не на результат*.

Во многом по этой причине многие органы местного самоуправления сегодня неповоротливы. Высоки их накладные расходы, но, главное, низка эффективность их деятельности.

Проблема вторая. Оптимизация функций и сокращение численности служащих местных органов управления.

Казалось бы, управление по результатам предполагает стандартизацию и регламентацию деятельности на качественно иной основе — на технологиях «успешного бизнеса», на менеджменте качества. Однако эта практика, применимая на предприятиях, «не работает» на муниципальном уровне. Причина в том, что зафиксированные в должностных инструкциях функциональное разделение труда и процедуры реализации функций *ориентируют персонал на подчинение правилам*. И такое подчинение — одно из главных условий деятельности бюрократии в любой стране. Поэтому, когда мы попытаемся улучшить систему управления, основываясь на технологиях «успешного бизнеса», то попадаем в «институциональную ловушку», т.к. управление территорией — это не управление заводом. По своей природе и задачам это управление ориентируется не на «успешный бизнес», а на *«успешное пространственное развитие»*.

Данное принципиальное обстоятельство не было учтено. И цена этого нарастает лавинообразно. Материализуется она в том, что расширение самостоятельности местных органов сопровождается рост количества ступеней управления. И цена этого при реализации схемы «успешного бизнеса» — рост числа служащих практически на всех уровнях организационной пирамиды.

Третья проблема. Расширение реальной самостоятельности местных органов управления.

Муниципальное управление в России унаследовало многие пороки советского периода. Одно из них — большое количество хороших исполнителей при отсутствии кадров, способных самостоятельно принимать ответственные решения.

Законом эту проблему не решить. Система муниципального управления, пройдя этап становления, *только нарабатывает* опыт нового видения

задач и целей управления на местном уровне¹. В итоге, как и в советский период, органы местного самоуправления часто *выполняют функции муниципальных предприятий или бюджетных организаций*. Это проявляется во всем. В постановке задач; в организации планирования; в оценке эффективности управления; в организационном проектировании; в управлении собственностью; в смешении государственных и муниципальных функций управления.

Полагаю, что сказанного выше достаточно для понимания того, что начатая принятием Федерального закона № 131-ФЗ муниципальная реформа поставила общество перед необходимостью *эволюционного развития* местного самоуправления, а потому не может ограничиться его формальным реформированием. И задача эта не может быть решена только на муниципальном уровне.

Полномочия главы муниципального образования и главы местной администрации

В научной и специальной литературе выделяется много проблем, которые не удастся решить в рамках действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ. Одна из них — порождающая конфликты и осложняющая эффективное управление *неурегулированность полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации*. Особенно остра эта проблема в крупных городах, в первую очередь в столицах субъектов Федерации.

Породило ее то, что внедрение в практику института ситуационного менеджмента было осуществлено механически, без четкой проработки и законодательного закрепления полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации. Это породило процесс формирования межведомственных барьеров и, как объективный результат, «войну» структур, которая часто ведется в ущерб решения задачи по повышению эффективности и результативности успешного пространственного развития.

Такая ситуация не нормальна. И одним из вариантов ее преодоления может стать введение в муниципальное управление института *контрактного менеджмента*², формирование которого, полагаю, не противоречит действующему законодательству.

Так, в ст. 6 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» зафиксировано: «...Должность муниципальной службы — должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образова-

¹ Имеется и другая проблема, на которой я не буду останавливаться. Это *непонимание населением* природы реального местного самоуправления, его отличия от органов государственной власти. Именно это непонимание лежит в основе позиции подавляющего большинства граждан: «Мы вас выбрали — решайте наши проблемы, как это было в советское время».

² Менеджмент, в отличие от административного управления на основе должностного положения — это контрактное профессиональное управление, предполагающее экономическую оценку и ответственность. Менеджер работает за вознаграждение, полученное после *полного выполнения* установленных контрактом обязательств.

ния, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность...»³. В Федеральном законе № 131-ФЗ сказано, что «...Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта...» и «...обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации...»⁴.

Следовательно, у главы администрации муниципального образования *нет иных полномочий*, кроме зафиксированных в контракте.

Главе местной администрации, являющимся муниципальным служащим, на которого распространяется действие Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», во-первых, устанавливается круг обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления (в нашем случае местной администрации)⁵. Во-вторых, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ закрепляется ряд полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации⁶.

Казалось бы, все ясно и никаких проблем возникать не должно.

Однако если мы обратимся к Уставу муниципального образования, то увидим, что в нем определяются полномочия администрации муниципального образования, *но не главы администрации*. В нем, *в лучшем случае*, устанавливается «круг обязанностей» главы администрации как муниципального служащего по обеспечению исполнения полномочий администрации муниципального образования в решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Чтобы преодолеть сложившуюся ситуацию, мы и предлагаем *на федеральном уровне* переосмыслить статус главы муниципального образования и главы местной администрации.

После решения этой задачи, *на муниципальном уровне*, следует:

- приступить к выстраиванию новых отношений внутри администрации, между органами местного самоуправления, входящими в структуру органов местного самоуправления⁷;

³ Ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

⁴ Ч. 6.1 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

⁶ Ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁷ Согласно ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотрен-

- внедрить эффективные для конкретного муниципалитета технологии муниципального управления;
- кардинально изменить подходы к должностным инструкциям, административным регламентам.

И здесь мы выходим еще на одну проблему.

Для того чтобы контрактные менеджеры оставались самостоятельными и полноправными субъектами управления, должно быть предельно четко определено их место в единой сети публичного управления. С этой целью муниципальными правовыми актами необходимо определить не только условия, но и ответственность сити-менеджеров за исполнение своих полномочий. Последнее невозможно без *организации контроля* над управлением, для чего могут использоваться:

- обязательность представления (раз в полгода) отчета о работе;
- заключение годовых соглашений с органом муниципального образования, ответственным за контроль управления;
- организация практики повышения квалификации;
- создание ассоциации контрактных менеджеров в сферах публичного управления, ответственной за обучение и, главное, рекомендации в отношении назначений и «права на профессию».

Политические стратегии муниципального управления

Как я уже писал, управление муниципалитетом — это не управление предприятием. Помимо прочего, особенность этого управления состоит в необходимости выстраивания неких политических стратегий. А эти стратегии определяет то, какая модель муниципального управления реализуется.

Так, в рамках модели, при которой избранный глава муниципалитета одновременно исполняет функцию главы администрации, приоритет получают не вопросы хозяйствования, а *административные вмешательства*. Вызвано это тем, что при принятии решений глава муниципалитета оказывается между «молотом» интересов потребителей муниципальных услуг и «наковальней» интересов муниципальных чиновников.

Но чем больше субъектов контролирует хозяйственную организацию (выдает разрешения, субсидирует или отслеживает ее), тем ниже эффективность регулирующего вмешательства. Высоки и риски возникновения политического конфликта между представительной и исполнительной властью, равно как конфликтов по поводу распределения выгод, вознаграждений и экономических полномочий. Хозяйствование же осуществляется не в целях экономического развития, а в интересах доминирующей коалиции фирм или групп чиновников.

Преодолеть эту ситуацию позволяет модель, предусматривающая введение в муниципальное управление института контрактного менеджмента. При таком подходе глава муниципалитета будет *наделять контрактного менеджера хозяйственными полномочиями*. В рамках такой модели глава муниципалитета позиционируется как политик, принимающий стратегические решения, а контрактный менеджмент ориентирован на решение

ные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ).

хозяйственных и финансовых задач, поддержание систем жизнеобеспечения и формирование поведения населения и т.п.

Полагаю, что именно такая модель управления обеспечит выход муниципальных образований на экономическую самодостаточность. Однако важно понимать, что предлагаемая децентрализация компетенций потребует трехуровневой структуризации органов местного самоуправления.

Первый уровень — *политическая подсистема* (организуется главой муниципального образования) задает цели управления, формирует стратегии, координирует финансы, осуществляет управление общественными благами, осуществляет назначения.

Второй уровень — *правовая подсистема* (организуется представительным органом муниципального образования) ратифицирует правила, стратегии, политики и контроль над их документированием в административных органах, мониторинг решений административных органов на соответствие их поведения интересам населения.

Третий уровень — *административно-хозяйственная подсистема* (находится под управлением главы администрации — контрактного менеджера). В ее ведении — средства достижения целей, определенные главой муниципального образования, коммунальная инфраструктура.

Таким образом, контрактный менеджер ответственен за исполнение бюджетных планов на основе бюджетирования, обеспечивает производство и поставку конкретных услуг населению. Он не подчиняется главе муниципалитета по должности, а значит, в выборе и проведении собственных решений, направленных на достижение поставленных главой муниципального образования стратегических целей. Но может быть отстранен от должности по установленным в нормативных актах основаниям.

Если говорить «языком реинжиниринга», из вышесказанного следует, что представительный орган — это владелец ресурсов, а глава местной администрации — владелец процесса. Такая схема отношений, как представляется, потребует от главы муниципального образования отказа от односторонних административных решений и, как результат, перехода к соглашениям и реализации согласованных со всеми заинтересованными сторонами программ.

Проблемы координации

Законом к компетенции местного самоуправления отнесены вопросы местного значения. Но реалии таковы, что муниципальное управление должно учитывать и общие вопросы экономического и социального управления⁸. А потому без действенного разделения компетенций, *сочетающего*

⁸ К ним относятся, например: регулирование строительства и непосредственное участие в производстве и потреблении услуг строительной отрасли; «раздел улиц»; управление объектами инфраструктуры локального рынка муниципального образования, прежде всего оптовой торговлей, транспортными терминалами и прочей логистикой; распределение и продажа условий производства, осуществления и потребления транспортных и других инфраструктурных и «сервисных» услуг; организация «пространства» муниципального образования и получения доходов от его хозяйственного использования, включая рекламу, архитектурный облик, проведение праздничных мероприятий и т.п.; аукционы ограниченных ресурсов, включая льготы, привилегии, квоты, а также земельные ресурсы; обеспечение соответствия цены и ценности базовых коммунальных услуг.

ся с реальным контролем за их осуществлением, мы рискуем воспроизвести неэффективные нормы начального периода реформ. Полагаю, что трехуровневая структуризации органов местного самоуправления позволит (до известной степени) избежать этой опасности, поскольку, в рамках предлагаемого в статье подхода, глава муниципального образования выполняет функции координирования. Контрольные функции осуществляются представительным органом муниципального образования. Вопросы оперативного хозяйствования решаются местной администрацией. Определенные же законом «вопросы местного значения», в принципе, бесконфликтно распределяются по трем подсистемам управления.

Подобное разделение компетенций *практически исключает сговор* между контрактным менеджером, главой муниципального образования и другими должностными лицами, ввиду различия сфер их ответственности. У первого она профессиональная, у выборных лиц — политическая. Кроме того, разделение компетенций обеспечивает преодоление практики административно-командного вмешательства в принятие решений.

Конечно, предложенный подход не бесспорен. Однако, формулируя его, я пытался ответить на три вопроса, взгляд на которые, определяет в конечном итоге позицию любого практика.

Вопрос первый. Каким *конкретным* экономическим, социальным, политическим и иным условиям соответствуют полномочия главы муниципального образования?

Вопрос второй. Какова эффективность исполнения полномочий главы муниципального образования в *конкретном* субъекте Российской Федерации?

Вопрос третий. При какой модели организации управления наиболее эффективно и результативно отражаются интересы населения *конкретного* муниципалитета?

Пожелания федеральному законодателю

Анализ правоприменительной практики позволяет утверждать, что в ряде поправок и дополнений нуждается не только Федеральный закон № 131-ФЗ, но и ряд иных законодательных актов. В частности, без таких поправок и дополнений, например, не удастся разграничить полномочия избранного главы муниципального образования и назначаемого по контракту главы местной администрации.

Как я пытался показать, действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ не содержит норм о принципах разграничения полномочий между этими субъектами муниципального управления. Он не содержит и таких понятий, как «высшее должностное лицо муниципального образования» и «лицо, замещающее муниципальную должность»⁹.

Важно также определить пределы компетенции главы муниципального образования и главы местной администрации в вопросах нормотворчества¹⁰.

⁹ Но, несмотря на это, данные понятия используются в законодательстве.

¹⁰ Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что в зависимости от полномочий глава муниципального образования либо принимает правовые акты по организации деятельности представительного органа муниципального образования, либо правовые акты местной администрации.

Полагаю, что главам муниципальных образований целесообразно предоставить право принимать правовые нормативные акты и правовые акты общего характера, а главам местных администраций — акты, необходимые для исполнения исполнительно-распорядительных полномочий.

Следует также более четко определить границы собственных полномочий глав муниципальных образований и глав местных администраций по решению вопросов местного значения. Требуют уточнения и регулирующие взаимоотношения глав муниципальных образований и глав местных администраций на основе *их статусов* (избранный, наемный).

Анализ правоприменительной практики также позволяет говорить о *правовом пробеле* при определении состава действий должностных лиц, подпадающих под административную ответственность.

Так, в ст. 2.4. в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве основания для привлечения к ответственности указывается неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностным лицом своих служебных обязанностей. Термин «уклонение» в Кодексе используется в значении самостоятельного действия. Однако он не используется в отношении такого действия, как *уклонение от передачи информации*. В то же время анализ работы некоторых должностных лиц местного самоуправления говорит о том, что ими часто практикуется уклонение от исполнения своих обязанностей, затягивание принятия решения конкретного вопроса в связи с несвоевременной передачей информации.

Отмеченные правовые пробелы (особенно процессуальных норм) и необоснованно широкие возможности принятия решений (совершению действий, бездействию) *по своему усмотрению* позволяют должностным лицам использовать ситуацию в собственных интересах, в ущерб общественным¹¹. Для ликвидации этого правового пробела необходимо внести соответствующие изменения в Административный кодекс Российской Федерации.

* * *

Характеризуя результаты реализации Федерального закона № 131-ФЗ, ученые и практики, обращая внимание на ряд его недостатков, предлагают механизмы их преодоления. Однако, как представляется, значительная часть экспертов, сосредотачиваясь на многочисленных пробелах Закона, упускают главное. Они не выделяют из совокупности этих пробелов *узловых недостатков* действующего законодательства, к числу которых принадлежит рассмотренная в статье неурегулированность отношений между избираемыми главами муниципалитетов и назначаемыми главами местных администраций.

Конечно, важны и другие проблемы, с которыми в России сталкивается практика муниципального управления. Но следует отдавать себе отчет в том, что до тех пор, пока противоречия между двумя этими субъектами управления не будут сняты, многие «другие проблемы» будут воспроизводиться. Причина этого очевидна: эффективное управление не приемлет двоевластия.

¹¹ Например, несвоевременно предоставленная информация одними должностными лицами местного самоуправления часто блокирует работу других должностных лиц и т.д.