

Научная статья

УДК 342.8

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).403-408

EDN QFLGUR



К вопросу о составе комиссии для проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации

Анжелика Размиковна Шастина

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия
shastina.ar@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3680-8602>

АННОТАЦИЯ

Когда местное самоуправление испытывает постоянную нехватку квалифицированных кадров в системе управления, профессионализм и компетентность главы местной администрации становятся определяющими условиями для обеспечения эффективного решения вопросов местного значения. Будучи муниципальным служащим, глава местной администрации для замещения должности проходит конкурс, в процессе которого происходит оценка его профессиональных знаний и навыков, следовательно, важное значение имеет состав конкурсной комиссии, способный квалифицированно и объективно оценить претендентов на должность главы местной администрации.

На основе анализа муниципальных правовых актов автором сделаны выводы об отсутствии единого подхода к правовому регулированию формирования конкурсной комиссии в части установления требований к лицам, входящим в ее состав. Сделан вывод о несоответствии ряда муниципальных правовых актов, в которых содержатся требования к членам конкурсной комиссии, целям и задачам конкурса. Сформированы предложения по совершенствованию правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

глава местной администрации, профессионализм, компетентность, конкурс, члены конкурсной комиссии

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Шастина А.Р. К вопросу о составе комиссии для проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24, № 3. С. 403–408. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).403-408. EDN QFLGUR

Original article

On the issue of the composition of the commission for holding a competition for the position of head of the local administration

Angelica R. Shastina

Baikal State University, Irkutsk, Russia
shastina.ar@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3680-8602>

ABSTRACT

In conditions when local self-government is experiencing a constant shortage of qualified personnel in the management system, the professionalism and competence of the head of the local administration becomes decisive for ensuring the effective resolution of issues of local importance. As a municipal employee, the head of the local administration for filling the position is a competition, during which his professional knowledge and skills are assessed, therefore, the composition of the competition commission is important, capable of qualitatively and objectively evaluating candidates for the post of head of local administration.

Based on the analysis of municipal legal acts, the authors concluded that there is no unified approach to the legal regulation of the formation of a competition commission, in terms of establishing requirements for persons who are members of it. It was concluded that a number of municipal legal acts, which contain requirements to members of the competition commission, goals and objectives of the competition, were not compatible. Appropriate proposals have been made to improve the legal norms governing the procedure for organizing and holding a competition for the post of head of local administration.

© Шастина А.Р., 2023

KEYWORDS

head of local administration, professionalism, competence, competition, members of the competition commission

FOR CITATION

Shastina A.R. On the issue of the composition of the commission for holding a competition for the position of head of the local administration. *Akademicheskij juridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(3):403–408. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).403-408. EDN QFLGUR

Введение

Организационно-правовая модель, предусматривающая назначение главы местной администрации представительным органом муниципального образования по итогам конкурса, реализуется в России с 2005 года, когда вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Воспринятый из муниципальных систем зарубежных стран, опыт привлечения к местной власти профессионального управляющего стал одним из этапов совершенствования организации местного самоуправления. И следует заметить, что в принятом Государственной Думой Российской Федерации в январе 2022 года в первом чтении законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»² законодатель не отказался от этой модели.

Повышение эффективности осуществления местного самоуправления – это цель, которая реализуется в случае перехода на конкурсное назначение главы местной администрации, т.е. это общая цель, поставленная в данной организационно-правовой модели замещения должности. А непосредственно конкурс предназначен для отбора лиц, наиболее способных к реализации общей цели, где оценить профессионализм и компетентность претендентов на замещение должности главы местной администрации должна конкурсная комиссия, что, как правило, и закрепляется в соответствующих муниципально-правовых актах.

Обоснование проблемы

Как отмечается в научной литературе, профессионализм и компетентность муниципальных служащих – свойство муниципального служащего, отражающее степень овладения служащим профессиональной деятельностью [1], иными словами, уровень знаний и опыта служащего в его деятельности. Учитывая положение местной администрации в организационной структуре местного самоуправления [2, с. 161] и особенности руководства исполнительно-распорядительным органом, которое осуществляется на принципах единоначалия, значимую роль в процедуре проведения конкурса имеют лица, оценивающие кандидатов на должность главы местной администрации – члены конкурсной комиссии.

В силу двухуровневой территориальной организации местного самоуправления в России состав конкурсной комиссии формируется по-разному и зависит от статуса муниципального образования.

В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (абзац 3 части 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением (абзац 4 части 5 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Толкование нормы Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что ни

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : законопроект № 40361-8 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения 18.06.2023).

представительный орган муниципального образования, ни главы администраций муниципальных районов, ни главы исполнительной власти субъекта не ограничены в том, кого именно они вправе назначить в «свою» часть состава конкурсной комиссии. В научной среде ранее высказывались сомнения о возможности назначения в состав конкурсной комиссии лиц, входящих в состав органов государственной власти субъекта РФ. По мнению ряда авторов, это не соответствует конституционному принципу организационной самостоятельности местного самоуправления [см., например: 3, с. 163; 4, с. 82; 5, с. 91]. Однако эти сомнения были окончательно развеяны тенденцией государственной политики в отношении укрепления единства публичной власти, реализованной, прежде всего, в конституционных новеллах 2020 года [6, с. 117]. Вряд ли подобные ограничения, и ранее не рассматриваемые как безусловные, могут быть приняты во внимание в современной муниципальной практике.

Еще в 2017 году в работе конкурсной комиссии внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Рыбацкое принимали участие: депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга; начальник отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений Комитета государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга; первый заместитель главы администрации Невского района Санкт-Петербурга³. И такая тенденция сохраняется. Например, в 2023 году в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности главы администрации города Симферополя вошли, помимо представителей от муниципалитета, председатель и представители Совета министров Республики Крым⁴.

Отсутствие соответствующих конкретизирующих требований в федеральном законе актуализирует изучение муниципально-правового регулирования с целью понимания того, кто может стать членом конкурсной комиссии в случае замещения должности главы местной администрации по конкурсу.

³ См.: О назначении половины от общего числа членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Рыбацкое : Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 08 сентября 2017 г. № 98-пг // СПС «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

⁴ Состоялся конкурс на замещение должности главы администрации Симферополя : офиц. сайт Администрации города Симферополя. URL: <http://simadm.ru/press/government/22254/> (дата обращения: 18.06.2023).

Практика формирования состава конкурсных комиссий в муниципальных образованиях

В муниципальной практике имеется достаточное количество примеров, когда состав комиссии складывается из представителей совершенно разных структур не только профессионального и публичного управления, но и общественно-политических.

Выскажем предположение, что формирование состава имеет прямую связь с тем, какая роль возложена на конкурсную комиссию. Если она будет оценивать кандидатов лишь по их профессиональным качествам, то это будет отвечать основной цели – определить лучшего кандидата на должность главы местной администрации. Однако политическая лояльность к действующей власти также является важным фактором при назначении главы администрации, учитываемая его полномочия. Поэтому состав конкурсной комиссии должен соответствовать балансу между профессиональными качествами и политическими взглядами участников конкурса, чтобы выбрать наиболее подходящего кандидата для решения задач местного самоуправления, которые поставлены непосредственно перед главой местной администрации, сохраняя объективность при его оценке.

Отметим, что включение представителей гражданского общества в состав конкурсной комиссии для замещения должности главы местной администрации нередко предусмотрено муниципальными правовыми актами, регулирующими проведение конкурса. Например, в Симферополе, помимо упомянутых выше представителей государственной власти субъекта РФ, а также депутатов и работников аппарата Симферопольского городского совета, в состав конкурсной комиссии вошли представители Общественного совета Симферополя.

Очевидно, что в ситуации, когда население муниципального образования фактически отстранено от участия в назначении на должность главы местной администрации, вопрос о привлечении к работе конкурсной комиссии представителей гражданского общества становится действительно актуальным. Например, в поселке Борисовка кандидатуры членов конкурсной комиссии, назначаемых местным собранием, помимо депутатов представительного органа, могли представляться также инициативными группами жителей, обладающих активным избирательным правом и постоянно проживаю-

щих на территории городского поселения, численностью не менее 30 человек⁵.

По нашему мнению, включение в состав конкурсной комиссии лиц, не имеющих должной компетенции для оценки профессионализма кандидатов, нецелесообразно. Дело даже не в том, что принцип, по которому могло бы осуществляться включение таких представителей в состав комиссии, достаточно сложно определить (кто вправе предлагать кандидатов, должны ли они соответствовать каким-либо требованиям, какое количество мест в комиссии они вправе занять), сколько в том, что эта мера никак не позволит в полной мере считать конкурсное назначение на должность демократичной процедурой, и будет носить характер скорее декларативный, в то время как истинная цель работы комиссии, напомним, — определение наиболее подготовленного к выполнению обязанностей главы местной администрации кандидата, будет достигаться усилиями меньшего количества людей, чем официально предусмотрено в составе конкурсной комиссии.

Еще более сомнительным, с правовой точки зрения, выглядит возможность привлечения к работе неких экспертов с правом совещательного голоса, как, например, это предусмотрено в поселке Давыдовка⁶. Во-первых, тем самым ставится под сомнение сама идея, заложенная в рассматриваемой организационно-правовой модели замещения должности главы местной администрации, а именно: задача конкурсной комиссии объективно оценить кандидатов на должность, а представительного органа муниципального образования — решить, назначить ли одну из кандидатур, победивших в конкурсе. Очевидно, что сама комиссия и есть те эксперты, которые должны понимать, какие качества необходимы для замещения должности главы местной администрации в соответствующем муниципальном образовании, и насколько этими качествами об-

ладает конкретный кандидат — участник конкурса. Во-вторых, Федеральным законом № 131-ФЗ количество членов конкурсной комиссии никак не ограничено, это находится в компетенции муниципалитета, в котором проводится конкурс, и неясно, почему упомянутые эксперты не могут выступать официальными членами конкурсной комиссии. По нашему мнению, такое необоснованное никакими федеральными правовыми нормами расширение состава конкурсной комиссии за счет вхождения лиц, не обладающих статусом члена комиссии, недопустимо.

А вот муниципальные служащие, обеспечивающие непосредственную работу местной администрации, вполне оправданно могли бы быть включены в число членов конкурсной комиссии как лица, имеющие опыт работы в конкретном местном исполнительном органе. Более того, их мнение важно, поскольку именно они будут работать с назначенным главой местной администрации [7, с. 16; 8].

Работа конкурсной комиссии должна обеспечить непредвзятость в оценке кандидатов. В этой связи в муниципальных правовых актах целесообразно определить обстоятельства, которые могут стать препятствием для назначения конкретного лица в состав конкурсной комиссии.

Например, в муниципальном образовании «Октябрьское сельское поселение» в конкурсную комиссию не могут входить лица, находящиеся в близких родственных отношениях с кандидатом, участвующим в конкурсе, а также находящиеся в его непосредственном подчинении, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения⁷. Членами конкурсной комиссии в Александро-Невском городском поселении Рязанской области⁸ не могут быть лица: не имеющие гражданства Российской Федерации; со-

⁵ О Порядке проведения конкурса на замещение должности главы администрации городского поселения «Поселок Борисовка» муниципального района «Борисовский район» Белгородской области : Решение поселкового собрания городского поселения «Поселок Борисовка» от 29 мая 2018 г. № 55-2-1 : офиц. сайт. URL: https://borisovka-r31.gosweb.gosuslugi.ru/ofitsialno/dokumenty/dokumenty-all_81.html (дата обращения: 10.06.2023).

⁶ Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации Давыдовского городского поселения Лискинского муниципального района Воронежской области : Решение Совета народных депутатов Давыдовского городского поселения Лискинского муниципального района Воронежской области от 10 нояб. 2022 г. № 95 // Лискинский муниципальный вестник. 2022. 15 нояб.

⁷ Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования «Октябрьское сельское поселение» : Решение Собрания депутатов муниципального образования «Октябрьское сельское поселение» от 05 мая 2016 года № 60 (ч. 2.1 ст. 2). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.06.2023).

⁸ Об утверждении Положения о порядке и условиях проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального образования — Александро-Невское городское поселение Александро-Невского муниципального района Рязанской области: решение Совета депутатов Александро-Невского городского поселения от 02 августа 2017 года № 168 (ч. 3 ст. 5). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.05.2023).

стоящие в близком родстве или свойстве с претендентами (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей); которые находятся в непосредственном подчинении у претендентов; в отношении которых вступил в законную силу обвинительный приговор суда; граждане Российской Федерации, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными решением суда, вступившим в законную силу. В целом такой перечень ограничений соотносим с ограничениями, установленными на гражданской и муниципальной службе. И это сходство, на наш взгляд, дополнительно аргументирует их необходимость, поскольку в рамках служебных отношений они порождены практикой и многократно апробированы.

Выводы

Очевидно, что отсутствие норм, конкретизирующих статус членов конкурсной комиссии, предоставляет местным представительным органам и, в определенных случаях, главам субъектов Российской Федерации максимальную свободу в формировании комиссии, которая будет точно следовать мнению тех, кем она сформирована. Тем не менее, в соответствии с природой конкурса, его задачами, а также в целях реализации принципов муниципальной службы, необходимо обеспечить иные условия формирования конкурсной комиссии.

Повторимся, главной задачей конкурсной комиссии является оценка профессионализма и компетентности кандидатов на должность главы местной администрации, что непосредственно связано с управлением местным хозяйством.

Кроме того, комиссия должна оценить возможность дальнейшего сотрудничества с кандидатом и принять независимое решение, не подверженное давлению со стороны. Для достижения этих целей необходимо формирование компетентной конкурсной комиссии, которая сможет решить важную задачу публично-правового характера и объективно, точно и непредвзято определить высокопрофессиональных кандидатов на должность главы местной администрации, способных управлять местным хозяйством и принимать важные решения в повседневной работе.

Для этого представляется необходимым закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ ограничений для членов конкурсной комиссии, учитывающих обстоятельства, при наличии которых не допускается вхождение в ее состав: наличие близкого родства с кандидатом на должность главы местной администрации, нахождение в непосредственном подчинении у кандидата, а также участие в конкурсе в качестве кандидата на должность главы местной администрации.

В то же время требования к квалификации членов конкурсной комиссии не могут быть строго установлены муниципальными нормативными актами или, тем более, федеральным законом. Такое регулирование представляется излишним вмешательством в сферу муниципального правотворчества. По нашему мнению, должностные лица и представительные органы местного самоуправления, ответственные за формирование состава конкурсной комиссии, должны руководствоваться целями конкурса, которые, в данном случае, будут выступать мерилем и для тех, кто будет обеспечивать его непосредственное проведение.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / В.И. Шкатулла, М.В. Сытинская, В.В. Надвикова // ГАРАНТ.РУ. – URL: <https://base.garant.ru/55070648/>.
2. Выдрин И.В. Муниципальное право России : учебник / И.В. Выдрин. – Москва : Норма, 2009. – 368 с.
3. Колодина Е.А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России / Е.А. Колодина. – DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170. – EDN YQOQ1B // Известия Байкальского государственного университета. – 2017. – Т. 27, № 2. – С. 162–170.
4. Макаров И.И. Комиссия по проведению конкурса на должность главы местной администрации: формирование и состав / И.И. Макаров. – EDN NDLXBN // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С. 81–87.
5. Соловьев С.Г. Актуальные содержательные и процедурные проблемы, связанные с конкурсным избранием главы муниципалитета / С.Г. Соловьев. – EDN NXYKWB // Право и образование. – 2019. – № 7. – С. 88–95.
6. Кокотов А.Н. Совершенствование конституционной модели местного самоуправления в России / А.Н. Кокотов. – DOI 10.51980/2542-1735_2020_4_116. – EDN IJPPJQ // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2020. – № 4 (41). – С. 116–123.
7. Буханцов В.В. Аутентичное понимание правового статуса главы муниципального образования как источник повышения качества управления в постсоветской России / В.В. Буханцов, М.В. Комарова, А.В. Шалак. – DOI

10.17150/2411-6262.2018.9(4).16 // *Baikal Research Journal*. – 2018. – Т. 9, № 4. – URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=22373>.

8. Елькина Н.В. Реформа местного самоуправления как необходимое условие развития экономики (на примере Иркутской области) / Н.В. Елькина – DOI 10.17150/2411-6262.2015.6(4).10 // *Baikal Research Journal*. – 2015. – Т. 6, № 4. – URL: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=20266>.

REFERENCES

1. Shkatulla V.I., Sytinskaya M.V., Nadvikova V.V. Comment to the Federal Law of March 2, 2007 25-FZ «On the municipal service in the Russian Federation». *GARANT.PU*. Available at: <https://base.garant.ru/55070648/>. (In Russian).

2. Vydrin I.V. Municipal law of Russia. Moscow, Norma Publ., 2009. 368 p.

3. Kolodina E.A. Study of the Trends in Local Self-Government Development in Contemporary Russia. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 2, pp. 162–170. (In Russian). EDN: YQQOIB. DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(2).162-170.

4. Makarov I.I. Commission on the Contest for a Position of Head of Local Administration: Formation and Composition. *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2010, no. 5, pp. 81–87. (In Russian). EDN: NDLXBN.

5. Solov'ev S.G. Topical Substantive and Procedural Problems Related to the Competitive Election of the Head of the Municipality. *Pravo i obrazovanie = Law and Education*, 2019, no. 9, pp. 88–95. (In Russian). EDN: NXYKWB.

6. Kokotov A.N. Improving the Constitutional Model of Local Self-Government in Russia. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2020, no. 4, pp. 116–123. (In Russian). EDN: IJPPJQ. DOI: 10.51980/2542-1735_2020_4_116.

7. Bukhantsov V.V., Komarova M.V., Shalak A.V. Authentic Understanding of Legal Status of the Municipal Entity Head as a Source of Improving Management Quality in Post-Soviet Russia. *Baikal Research Journal*, 2018, vol. 9, no. 4. DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).16. Available at: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=22373>. (In Russian).

8. El'kina N.V. The Local Government Reform as a Necessary Condition for Economic Development (On the Example of Irkutsk Oblast). *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. DOI 10.17150/2411-6262.2015.6(4).10. Available at: <http://brj-bguerp.ru/reader/article.aspx?id=20266>. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Анжелика Размиковна Шастина – старший преподаватель кафедры правового обеспечения национальной безопасности Института государственного права и национальной безопасности Байкальского государственного университета. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11; Researcher ID ABE-5016-2021

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Angelica R. Shastina – senior lecturer, Department of Legal Support of National Security, Institute of State Law and National Security. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003; Researcher ID ABE-5016-2021

Поступила в редакцию / Received 28.05.2023

Доработана после рецензирования / Revised 18.08.2023

Принята к публикации / Accepted 25.08.2023