

ВЛАСТЬ И ПОЛИТИКА

ЕСТЬ МНЕНИЕ

Управление городом как система сдержек и противовесов

Понимание того, что чрезмерная концентрация власти в одних руках опасна, пришло почти 200 лет назад



Леонид Зувев, участник Европейского клуба экспертов местного самоуправления



Эмиль Маркварт, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления

Мировая практика знает четыре основные модели организации управления муниципалитетом:

- «южногерманская», при которой население избирает совет и главу исполнительной власти, который по должности является и председателем совета;
- «магистратная», при которой население избирает представительный орган и отдельно магистрат как коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый главой;
- «бургомистерская», при которой глава избирается советом общины из своего состава, руководит и советом, и администрацией;
- «северогерманская», при которой глава — председатель совета общины, при этом отдельно выбирается управляющий — глава администрации.

Кроме того, существуют некоторые модификации внутри каждой из этих моделей, определяемые соотношением полномочий между различными органами самоуправления и порядком их взаимодействия. Определяющую роль в реализации той или иной модели играет порядок избрания главы муниципально-го образования и его роль, статус в системе органов местного самоуправления.

Пермь в последние годы испробовала самые различные схемы организации системы управления. Напомним, что были времена, когда здесь реализовывалась модель «сильный мэр», когда глава города избирался на прямых выборах всеми жителями и возглавлял местную администрацию. На смену ей пришла схема, в соответствии с которой мэр по-прежнему избирался на прямых выборах, однако возглавлял представительный орган (городскую думу), а местной администрацией как исполнительным органом и, соответственно, всеми хозяйственными делами города руководил сити-менеджер, нанимаемый по контракту. Наконец, буквально 2,5 года тому назад после длительных баталий, протестов жителей, публичных слушаний, бурного обсуждения в СМИ по решению Пермской городской думы

схема была вновь изменена: ныне глава города избирается из состава депутатов городской думы, возглавляет этот орган, а местную администрацию так же возглавляет сити-менеджер.

Переход от одной модели к другой сопровождается серьёзным откликом населения, что показывает не только интерес жителей к данной проблеме, но и высокий уровень гражданского самосознания пермяков. Дискуссии носят эмоциональный характер, но в них до сих пор почти не находила отражения система сдержек и противовесов в деятельности ветвей муниципальной власти.

На наш взгляд, для работы над уставом города требуется большая публичность в раскрытии истоков или природы этих процессов, а также в их обосновании и рисках их применения. Сегодня для специалистов является аксиомой необходимость системы сдержек и противовесов по горизонтали, иначе говоря — равновесия в деятельности представительной и исполнительной власти города.

Понимание того, что чрезмерная концентрация власти в одних руках опасна, пришло почти 200 лет назад. Однако вера общества в «доброе царя» ещё более столетия позволяла казнить и миловать по воле элитарных правителей, сдерживая не только экономическое развитие, но и технический прогресс целых стран.

Децентрализация власти важна в управлении крупным городом почти в такой же степени, как и в управлении государством — как минимум уже хотя бы потому, что город обладает значительными имущественными, земельными, природными ресурсами и бюджетными средствами. Сколь бы сильной и мудрой личностью ни был мэр, он не застрахован, во-первых, от ошибок, во-вторых, от кулуарного принятия решения группой советников и чиновников, в-третьих, от давления представителей крупного бизнеса (в том числе теневого) и волюнтаризма представителей государственной власти. Перечень недостатков и рисков «однополярной» модели можно продолжить.

По инициативе Пермской городской думы 12 марта состоялся экспертный «круглый стол», в ходе которого обсуждались планируемые изменения в Устав Перми, направленные на развитие демократических начал в управлении. Среди вопросов, ставших предметом дискуссии (а это и нестабильность устава города, и возможности жителей по участию в управлении, финансовое обеспечение потребностей города), важнейшим и вызвавшим наибольшие споры стал вопрос об организационных моделях управления городом, и в частности о порядке формирования и компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления.

За прошедшие столетия в конституционном праве произошло разделение парламентской (законодательной, представительной) и исполнительной власти (правительство, администрация). При этом функция обеспечения баланса при взаимодействии ветвей власти по сути была «делегирована» высшему должностному лицу. В стране это президент, в крупном городе — его глава.

Такая организация власти, проверенная временем, оказалась настолько важна при подготовке и принятии взвешенных властно-политических решений, что этот институт получил статус принципа разделения властей. Каждая из ветвей власти имеет свою, установленную законом и достаточно обособленную компетенцию, включающую предметы ведения и полномочия по их решению.

Несмотря на то что применительно к местному самоуправлению принцип разделения властей не абсолютизируется, он тем не менее применяется — как минимум с точки зрения разделения представительной и исполнительной власти. Примером тому являются, в частности, нормы федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которые, естественно, «перекочевали» и в уставы муниципалитетов.

Сколь бы сильной и мудрой личностью ни был мэр, он не застрахован от ошибок, от кулуарного принятия решения, от давления представителей крупного бизнеса

В общем виде концепция системы сдержек и противовесов в государственном и муниципальном управлении понятна: органы исполнительно-распорядительной власти в соответствии с законами и муниципальными нормативными правовыми актами решают вопросы местного значения; представительная власть несёт ответственность за установление юридических рамок «правил игры» — определяет порядок решения местных вопросов, а также ресурсно-финансовое обеспечение этой деятельности.

Наиболее значимые различия в организации и деятельности ветвей власти определяются законом. Исполнительная власть организуется и работает на основе единоначалия и личной ответственности. Представительная власть — на основе коллегиальности, что обязывает депутатов лично и очно участвовать в обсуждении и принятии решений представительным органом.

Законодательно для развития форм паритета в деятельности ветвей власти устанавливается право субъектов (ветвей) власти создавать совместные органы. Практика показывает, что ими могут быть советы (совещательные органы), комиссии (временные и постоянные, в том числе согласительные), рабочие группы и т. д. Конкретизация полномочий и способов деятельности определяется муниципальными актами — положениями об органах власти, их структурных подразделениях и совместно создаваемых органах, а порядок (технологии) их деятельности — регламентами. По этому принципу сегодня создаются и самостоятельные муниципальные органы, например, избирательные комиссии.

Во второй половине XX века появилось более глубокое понимание системы сдержек и противовесов. Этот принцип проникает в

регламенты деятельности: на определённых этапах технологической последовательности действий органы власти «открывают» результаты своей

деятельности друг перед другом. Такое «взаимопроникновение» в правомочия друг друга не регулируется законами РФ или законами субъекта Федерации. В какой-то мере это делается даже вопреки, в «нарушение» принципа единоначалия в деятельности исполнительной власти, с одной стороны, и «наделения» исполнительной власти полнотой статуса субъекта коллегиальной деятельности представительной власти, с другой стороны. Координатором этих процессов выступает глава (мэр) как высшее должностное лицо города.