

Организация самоуправления в США

И.А. Крупорницкая

Финансовый факультет МГТУ, кафедра финансов

Аннотация. В работе представлена система самоуправления в США. Анализируется её классификация; преимущества и недостатки каждой из её ветвей. Рассматриваются основные источники доходов местных органов, на анализе которых делается вывод о независимости налоговой системы от структуры системы местного самоуправления.

Abstract. This work is devoted to the system of self-administration in the USA. The author analyses its classification, shows some advantages and disadvantages of its branches. The main profit sources have been considered, the conclusion of tax system independence from the self-administration system has been made due to this analyses.

1. Введение

Для США характерна значительная децентрализация власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Органы власти и местного самоуправления наделены достаточными полномочиями на автономное управление местными делами. Они функционируют на твердой финансовой базе, имея собственные доходы и принимая самостоятельные бюджеты. Положение дел с административным правом и с административными учреждениями в штатах во многом сходно с положением в федерации, так как штаты обычно копируют федеральную практику.

Местное самоуправление складывалось на заре американского государства, когда США были по преимуществу аграрной страной с преобладанием сельского населения. Для управления делами небольших поселков колонисты использовали известные им традиционные формы, вывезенные из Англии. Эти архаичные и чрезвычайно разнообразные формы организации местных органов власти сохранились до наших дней.

В настоящее время в США насчитывается более 78 тыс. различных административно-территориальных единиц. Нормативную базу местного самоуправления составляют положения, закрепленные в Конституциях штатов и городских Хартиях (Уставах). Общее устройство местного самоуправления осуществляется законодательными собраниями штатов и отличается огромным разнообразием черт, закрепленных в Конституциях штатов. Есть штаты, Конституции которых содержат небольшое количество норм, представленных, как правило, ограничениями местных властей (Алабама, Миссисипи). Есть штаты, Конституции которых, наоборот, достаточно подробно регулируют условия деятельности самоуправления и внутреннее устройство муниципалитетов.

Местная власть США (особенно городская) наделена широкими юридическими правами, владеет собственностью и может распоряжаться ею; предоставлять займы и осуществлять широкий спектр деловых операций по типу американских корпораций; преследовать в юридическом порядке отдельных лиц и компании; издавать нормы, регламентирующие деятельность юридических и физических лиц на своей территории. Городское самоуправление во всех штатах регулируется дополнительным документом, учитывающим местные особенности, определяющим статус и конкретные возможности органов власти – Хартией (Уставом) города, где подробно описывается устройство и регламент городских властей, нормы городского общежития.

2. Типы местного самоуправления

Система самоуправления штата строится следующим образом (схема 1).

Графство или *Округ*. Является наиболее крупной административно-территориальной единицей штата. Количество графств в штате колеблется от 254 в Техасе до 3 в штате Делавэр. Два штата, Коннектикут и Род-Айленд, их не имеют вообще. Графства сильно разнятся между собой по размерам (графство Лос-Анджелес имеет территорию 4 тыс. кв. миль, население – более 7 млн чел.; графство Говард, штат Арканзас, охватывает территорию 600 кв. миль и население – 11 тыс. чел.), административному весу и объему компетенции. Наиболее значительно влияние органов власти графства в сельской местности. Компетенция органов власти самоуправления на уровне графства охватывает такие вопросы, как руководство сбором налогов, составление и

Схема 1. Система властей США



исполнение бюджета графства, определение условий выпуска займов, местное законодательство (в т.ч. выдача лицензий на организацию торговых предприятий и регулирование их деятельности, природоохранные постановления), организация местных выборов, содержание собственного графства, назначение руководителей (Василенко, 1994; Чиркин, 1995; Шамберг, 1990).

В некоторых штатах встречается деление на *Округа*. Они были установлены с юридическими, военными или финансовыми целями в ходе колонизации свободных земель поселенцами. Поскольку округа первоначально покрывали неосвоенные земли, органы власти округов имели в своем составе такие службы, как дорожное строительство, охрана порядка и социально-бытовое обеспечение. Многие сельские округа продолжают их сохранять и сейчас, тогда как округа в урбанизированных районах начали работать совместно с городскими администрациями.

Район. Географически составляют графство. Эта форма самоуправления сложилась в XVII в. и сохраняется в 21 штате Среднего Запада, главным образом, в сельской местности. Это, как правило, административный район, куда входят деревни и незастроенное пространство вокруг них. Часть функций, которые в других районах выполняют органы власти графства, здесь переданы городу, "вокруг" которого располагается район. Первоначально районы организовывали для помощи графствам в обеспечении групп небольших населенных пунктов коммунальными услугами, которые могут включать полицейское обслуживание, пожарную охрану, создание условий для культурного отдыха, содержание дорог. С ростом урбанизации и переселением большей части населения в крупные города, органы власти районного уровня превратились в муниципальные корпорации, осуществляющие функции местного самоуправления на территории, охватывающей несколько городских населенных пунктов.

Муниципалитеты. Обычно это общины, наделенные собственной компетенцией, которая закреплена либо Хартией (Уставом), либо специальным Указом (Постановлением) законодательного органа штата. Малонаселенные муниципалитеты называются *деревнями* и *поселками*. Более крупные называются *городами*. Муниципалитеты имеют широкий набор служб, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в образовании и воспитании детей, здравоохранении, социально-бытовом обеспечении, общественной безопасности граждан, а также собственно коммунальные службы.

Особые участки. Этот термин касается других форм (не властных) местного самоуправления. Как правило, особые участки представляют собой административные органы, создаваемые штатом для предоставления конкретной местности (например, избирательному округу) одной или ограниченного набора услуг, которые выходят за рамки компетенции местных органов власти.

Особые участки обычно создаются в целях деполитизации той или иной сферы деятельности, многие из них расположены вне городских зон.

В США существуют 19 основных типов специальных округов: санитарные, дренажные, по водоснабжению, охране почв, жилищному и дорожному строительству, ирригации и охране вод, электроснабжению, здравоохранению и др. Абсолютное большинство специальных округов являются строго одноцелевыми по своему назначению. В каждом специальном округе создается руководящий совет (3-7 человек), который либо избирается населением, либо назначается властями штата (местными властями). Границы специальных округов часто не совпадают с традиционными единицами административно-территориального деления. Они могут занимать самую разную площадь: от небольшой территории (охватывающей чаще всего сельскую местность) до нескольких графств. Специальный округ может также выходить за пределы какого-либо одного штата. В таком случае специальные округа учреждаются совместно двумя или более штатами, которые заключают специальное соглашение, утверждаемое законодательными собраниями штатов.

Особенности муниципальной компетенции. Функции, исполняемые муниципальными органами власти, группируются в три направления: законодательная (разработка и принятие местных законов и положений), судебная (деятельность транспортных и других муниципальных судов) и исполнительная (осуществление деятельности муниципальных органов управления и соответствующих бюрократических структур). Конкретные перечни видов дел варьируются от штата к штату и от города к городу, но достаточно типичным является следующий набор (порядок и группировка приведены согласно данным Национального демократического института международных отношений США):

- жилье, школы, парки, зоны отдыха, библиотеки, озеленение, стадионы, аэропорты, мосты, общественный транспорт;
- полиция, пожарная служба, скорая помощь, тюрьмы, очистные сооружения, сбор и переработка отходов, охрана окружающей среды, работа муниципальных служб коммунального и городского хозяйства;
- контроль за использованием земель, планирование, зонирование, охрана исторических памятников, регулирование процессов дробления собственности;

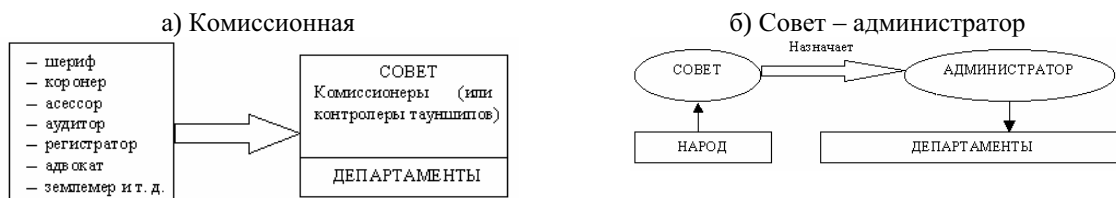
- регистрация транспортных средств, выдача водительских прав, управление транспортным движением, выдача лицензий на продажу алкогольных напитков, на занятие профессиональной деятельностью, регулирование кабельных телесетей;
- социальные службы, включая образование, здравоохранение, помощь бедным, безработным, молодежи, престарелым гражданам, благотворительную деятельность местных общин и конфессий;
- планирование, экономическое развитие, судебная и нормотворческая деятельность в перечисленных сферах.

Весь перечень услуг составляет основные статьи городских расходов. Если расположить их в порядке убывания в расчете на душу населения, получим следующую картину. Города до 50 тыс. населения: канализация, санитария, гигиена; транспортные магистрали; деятельность полиции; образование; пожарная охрана. Крупные города (более 1 млн жителей): социальное обеспечение; образование; здравоохранение и больницы; деятельность полиции; канализация, санитария и гигиена (Жуков, Куценко, 1995).

Основной функцией муниципальных органов власти является городское развитие. Оно, как правило, обеспечивается за счет местной инициативы, под которой понимается устройство и деятельность местной власти как *"публичной корпорации"*: местная власть выступает на рынке как *"предприниматель" особого рода*, цель которого – не прибыль, подобно частным корпорациям, а услуга, обеспечивающая населению нормальную жизнь. Логика *"предпринимательства власти"* выглядит следующим образом. В соответствии со своими правами, предусмотренными законодательством штата, местная власть может приобретать и освобождать (в т.ч. и принудительно) участки городской и пригородной территории, передавая их частным организациям и компаниям, занимающимся их благоустройством и развитием. Заключается контракт, в котором оговариваются характер и темпы строительства, т.е. благоустройства, формы допустимого использования земель и выгода, которую получают местные органы власти и население данной территории: дополнительный доход в бюджет либо набор специфических услуг, предоставляемых населению по оговоренным ценам. Компания, получившая контракт, начинает развитие территории, сдает в аренду (или продает) землю для застройки, осуществляет иную разрешенную контрактом коммерческую деятельность. Полученные прибыли обеспечивают удовлетворение интереса компании, а также финансовых и строительных потребностей муниципальной территории и ее населения.

Преимущество подобной организации – в гибкости частнопредпринимательской деятельности и большей заинтересованности частного предпринимателя, нежели муниципального чиновника, в экономически эффективном решении проблемы. Контракт обеспечивает защиту интересов местного сообщества и позволяет удачно соединить достоинства двух разных систем общественной организации: предпринимательской (стремление снизить затраты и найти максимально эффективное решение проблемы) и публичной (на удовлетворение коллективного интереса жителей и стремление обеспечить равные возможности для каждого). Естественно, что у этой системы есть существенные недостатки. Например, в случае, если будет реализовываться крупный проект, требующий огромных субсидий, земля может не осваиваться годами; для реализации проекта в первоочередном порядке могут выбираться районы проживания богатых и средних слоев населения, а не бедноты, которые нуждаются в благоустройстве больше всего. Существуют иные формы организации деятельности местной власти как публичной корпорации (создание системы публичных служб), но ничего общего с *"экономическими экспромтами"* они не имеют. Это тщательно продуманная система, стимулирующая местные власти на хозяйственное освоение местных ресурсов, на их наращивание и увеличение.

Схема 2. Организация самоуправления графств (США)



3. Устройство самоуправления

Местные органы власти представлены, как правило, однопалатным законодательным органом (*совет*) и подчиненным ему исполнительным органом (*администрацией*). Глава местного самоуправления (мэр) избирается либо населением, либо советом, и чаще всего возглавляет исполнительную власть. В США законодательно признаны и описаны четыре способа устройства местных властей. На уровне графства (схема 2): комиссионная структура власти (совет комиссаров, совет контролеров тауншипов – поскольку функции, метод формирования и структура их схожи, на

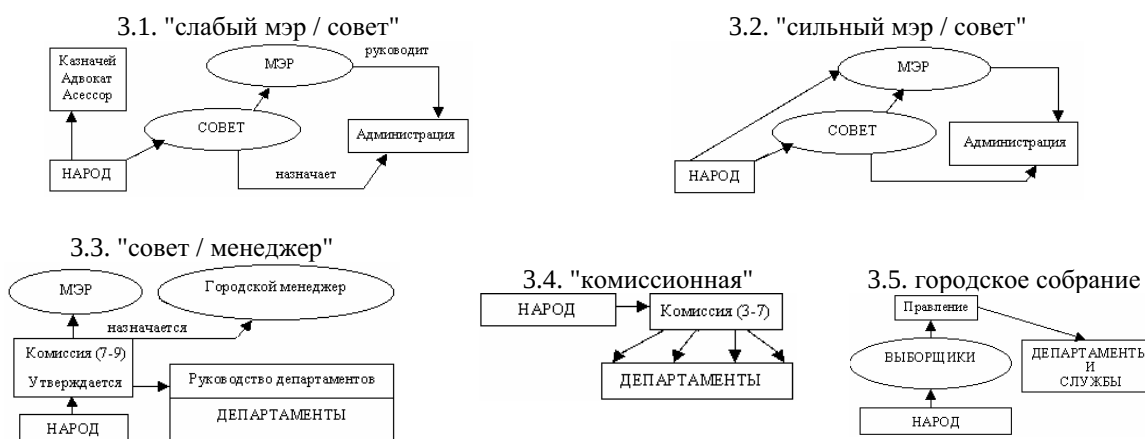
схеме 2а их объединили под общим названием "комиссионная система управления") распространена в 80 % графств; совет-администратор; совет – выборный руководитель (модератор). Особенностью организации самоуправления графства является избрание ряда должностных лиц, не входящих в состав совета, но обеспечивающих самоуправление (схема 2б). Городское самоуправление также представлено четырьмя формами (схема 3): мэр-совет, совет-менеджер, комиссионная и городское собрание.

Формы самоуправления графства, как и городские формы, различаются между собой способами вступления в должность главы самоуправления (выборы населением, выборы советом, найм советом), различными способами разделения полномочий между выборными и назначаемыми должностными лицами, наконец, порядком осуществления взаимодействия органов местного самоуправления друг с другом. Можно было бы рассмотреть их все, но, поскольку существует известное взаимосоответствие между отдельными формами устройства властей в графстве и городе (оно видно даже по названиям), наиболее подробно мы остановимся на формах устройства городского самоуправления (*Органы местного управления...*, 1994).

3.1. Форма "мэр-совет"

Эта система была заимствована из Англии во времена колониализма. Колониальный совет был всевластен, а мэр назначался колониальным губернатором. Функции городского самоуправления немногочисленны, и граждане вновь образовавшихся штатов не были склонны отдавать всю полноту власти одному лицу. Так родилась система "слабого мэра": главы самоуправления, административные полномочия которого были существенно ограничены по сравнению с полномочиями совета в бюджетной сфере, а также при назначении и смещении основных должностных лиц местного самоуправления. С течением времени городское самоуправление сильно изменилось: был введен институт выборов советов городов, городские органы власти стали двухпалатными, сохраняя такую структуру до начала XX в. Соответственно, мэр избирался советом на год и выполнял чисто церемониальные обязанности.

Схема 3. Организация городского самоуправления в США



Впервые правом налагать "вето" на решения совета был наделен в 1797 г. мэр г. Балтимора (штат Мэриленд), а первые прямые выборы мэра населением были введены в 1822 г. в г. Бостон (штат Массачусеттс). В 1830 г. мэр г. Нью-Йорка получил право абсолютного "вето". К 1850 г. мэры стали главными административными лицами в значительном числе городов, однако система "слабый мэр" продержалась практически весь XIX век. В настоящее время форма "мэр-совет" имеет две разновидности: системы "слабого мэра" и "сильного мэра".

3.1.1. Система "слабого мэра"

Характерным признаком является наличие мощного и относительно многочисленного совета, выполняющего административные функции: разработку бюджета, назначение ведущих должностных лиц местного самоуправления и увольнение служащих (схема 3.1). Поскольку основную работу по регулированию местной жизни выполняет совет, в его составе создается разветвленная сеть комитетов, административных советов и комиссий, действующих в значительной степени независимо от администрации города. Все эти органы создаются либо для того, чтобы деполитизировать управление, т.е. вывести какую-то функцию управления из сферы влияния политических структур совета, либо из-за отсутствия уверенности, что администрация сможет достаточно эффективно осуществить данный вид деятельности. Кроме поста мэра существует множество других выборных должностных лиц местного самоуправления, возглавляющих

различные комитеты и палаты совета, а полномочия мэра существенно сокращены: урезано право "вето" (иногда вовсе отсутствует), ограничены права по назначению и снятию ведущих должностных лиц администрации, административные функции сведены к организации деятельности администрации, а в остальном мэр – представительская фигура.

Системе "слабого мэра" свойственны следующие особенности взаимодействия органов местного самоуправления:

- 1) *мэр*: является членом городского совета и избирается из состава депутатов; председательствует на заседаниях совета и может выступать с проектами решений совета; предлагает кандидатуры руководителей коммунальных служб и отделов администрации и увольняет их с согласия совета; может быть наделен правом частичного "вето" (отвергать отдельные пункты решений, предлагаемых советом, но не все решение в целом);
- 2) *совет*: выполняет административно-распорядительные функции, для чего в его составе действуют специально созданные комиссии и комитеты; утверждает (либо согласовывает) назначение основных должностных лиц местного самоуправления и дает согласие на их увольнение; осуществляет непосредственный контроль за деятельностью исполнительных органов; может досрочно прекратить полномочия мэра.

Система имеет свои преимущества и недостатки.

Сторонники этой системы указывают на то, что она "соответствует исторической традиции США" и опирается на большой практический опыт; наиболее эффективно она действует в небольших населенных пунктах и сельской местности; наконец, представительное собрание населения наделено максимумом полномочий и способно удовлетворить все нужды местного населения. Противники системы указывают прежде всего на распыление ответственности и властных полномочий, отсутствие единого и последовательного руководства, вызванного постоянной сменой баланса политических сил внутри совета. Система "слабого мэра" не создает условий для проявления профессионализма в администрации. Во-первых, механизм выборов в совете способен, как это обычно и бывает, поставить на руководящий пост не "лучшего из лучших", а того, кто устроит большинство по внутриполитическим соображениям. Во-вторых, найм советом работников администрации приводит к заключению коллективных трудовых соглашений, что увеличивает влияние неформальных трудовых отношений во взаимоотношениях властей. Также опасен "политический вакуум", вызванный отсутствием выраженного лидера, что приводит к росту влияния различных политических группировок в совете и процветанию манипуляций для достижения узкопартийных целей.

3.1.2. Система "сильного мэра"

Появилась и закрепились в больших городах со второй половины XIX столетия как реакция на недостатки системы "слабого мэра": жители хотели упростить организационную структуру управления городом, убрав различные комитеты и палаты с их выборными председателями, и сделать ее более чувствительной к нуждам и более действенной, а также устранить влияние "политических машин", действующих внутри совета, на руководство городским хозяйством и получить неподкупную администрацию (схема 3.2). Впервые система "сильного мэра" была введена в г. Бруклин (штат Нью-Йорк) в 1880 г., а в 1898 г. этим же путем пошел и г. Нью-Йорк.

Признаком системы "сильного мэра" является сосредоточение исполнительной власти в одних руках – у мэра. Это устраняет распыление административной ответственности, позволяет мэру руководить административным аппаратом и распоряжаться бюджетом исполнительной власти. Как главное должностное лицо города, мэр назначает и смещает руководителей департаментов и служб, других должностных лиц самостоятельно. Он не является членом совета и может наложить полное "вето" на его решение (т.е. отвергать решения целиком). Городской совет сосредотачивается на выполнении законодательных функций, при этом его структура резко упрощается, т.к. отпадает необходимость создавать различные комиссии и комитеты, свойственные системе "слабого мэра".

Особенность системы "сильного мэра" состоит в иной комбинации взаимоотношений между органами местного самоуправления:

- 1) *мэр*: избирается населением всеобщим голосованием; обладает всей полнотой власти над городской администрацией; самостоятельно назначает и увольняет должностных лиц и работников администрации; составляет проект городского бюджета; обладает правом абсолютного "вето" на решения совета;
- 2) *совет*: сосредотачивается на нормотворческой деятельности и издает решения (постановления), имеющие обязательную силу; регламентирует процесс управления городским хозяйством; утверждает или отклоняет (но не уточняет отдельные пункты) городской бюджет и отчет о его исполнении; может преодолеть "вето" мэра 2/3 голосов от установленного для данного совета числа депутатов.

Система имеет свои преимущества и недостатки.

Сторонники системы указывают на то, что она обеспечивает сильное, последовательное политическое и административное руководство, устраняет слишком дробное деление ответственности. "Сильный мэр" отвечает за ведение и состояние дел в городе и наделен достаточными полномочиями для этого. Совет же, освобожденный от текущих хозяйственных дел, получает возможность сосредоточиться на формировании общих условий городской жизнедеятельности, исходя из приоритетов населения, выявляемых и устанавливаемых выборными депутатами. Недостатком системы является одновременное выполнение мэром и политических, и административных функций, хотя нет уверенности в том, что это место займет человек, обладающий необходимой квалификацией, т.к. мэром в основном является политик, а не профессионал.

3.2. Форма "совет-менеджер"

Впервые была реализована в г. Стонтоне (штат Вирджиния), где в 1908 г. двухпалатный городской совет принял решение, утверждающее должность "генерального менеджера города". Первым крупным городом, использовавшим эту форму стал г. Дейтон (штат Огайо): здесь в 1914 г. для быстрого устранения последствий наводнения, был сформирован городской совет во главе с менеджером. В настоящее время это наиболее популярная форма организации местного самоуправления США (схема 3.3). Характерной особенностью этой формы заключается в сходстве с устройством частной корпорации, в которой избиратели, совет и менеджер организационно сравнимы с акционерами, советом директоров и генеральным директором корпорации. При мэре есть несколько выборных служащих, избранных, как правило, советом из числа своих членов для исполнения двух функций: представительских, в качестве номинальных руководителей администрации; и для председательствования на собраниях совета. Директивным законодательным органом является совет. Менеджер же работает как профессиональный управляющий, в чьи обязанности входит руководство муниципальными делами. Он назначается на должность советом, несет перед ним ответственность и может быть уволен советом, если его работа перестанет удовлетворять последний. Выборы менеджера происходят на непартийной основе.

Особенностью системы "совет-менеджер" является взаимоотношение между органами местной власти:

- 1) *совет* координирует работу менеджера, формулирует цели и определяет основные задачи его деятельности;
- 2) *менеджер* осуществляет всю исполнительную власть; руководит администрацией; производит назначения и увольнения служащих; представляет совету проект городского бюджета.

Система имеет свои достоинства и недостатки.

Вполне очевидный плюс: когда городом руководит профессионал, не втянутый в политику, управление носит деловой, конкретный характер. Совет же, представляя население, сохраняет функции политического контроля. Но с этим достоинством связаны и недостатки: отсутствует эффективное политическое руководство; менеджер не несет ответственности перед избирателями, обладающими лишь косвенным контролем над администратором, назначенным советом. Менеджер обычно "чужак", для которого главную роль играет карьера и который рассматривает данный город лишь как очередную ступень в ней (правда, весьма сомнительным кажется утешение от сознания того, что городское хозяйство разваливается под руководством "своего", "родного" жителя).

3.3. Комиссионная форма управления

Появилась в конце XIX в. в городах юга США (Новый Орлеан, штат Луизиана; Мобайл, штат Алабама), но быстро сошла на нет. В 1901 году г. Галвестон (штат Техас) учредил комиссию с тремя комиссарами (иногда говорят – "комиссионерами"), одного из которых назначал губернатор штата, а остальные избирались населением. Через три года уже пять комиссаров избирались населением. Окончательно эта форма была отработана до уровня "классического образца" в г. Демойн (штат Айова) и получила название "План Демойн". "План Демойн" – особым образом построенная система самоуправления, включающая в себя: комиссию как форму управления; законодательную инициативу населения и референдум; ходатайство об отзыве комиссара; непартийные выборы в городской орган власти; систему служебного роста на основе успехов и способностей служащего (схема 3.4). Комиссионная форма предполагает выбор небольшого числа комиссаров (как правило, три, пять, семь), которым принадлежат все представительские и исполнительные функции городского самоуправления. Заседая в качестве коллективного органа (комиссии), комиссары выполняют роль городского совета со всеми функциями представительной власти. Однако каждый комиссар является еще и руководителем департамента, т.е. выполняет функции исполнительной власти в промежутке между заседаниями совета. Когда комиссия выступает в роли представительного органа власти, председательство в ней осуществляет один из членов, именуемый мэром.

Мэр может избираться населением либо комиссией. Он лишен права "вето", а его административные полномочия не выходят за пределы руководимого им департамента. Управление на основе комиссий сосредотачивает власть в руках немногих, что особенно важно в период чрезвычайных ситуаций. Комиссия создает механизм прямого участия общественности в управлении, основанный на законодательной инициативе граждан, референдуме и праве отзыва комиссара, что является несомненным достоинством данной формы. Противники комиссионной формы подчеркивают, что централизация власти построена нерационально и противоречиво. С одной стороны, в едином органе сосредоточены и представительские и административно-распорядительные функции. С другой стороны, нет централизованного руководства, поскольку оно разбито на департаменты, возглавляемые отдельными комиссарами. Ни один из комиссаров не несет общей административной ответственности за состояние дел. Можно, пожалуй, добавить еще и общие трудности с выбором мэра, обладающего необходимой квалификацией и навыками. В настоящее время комиссия как форма самоуправления используется все реже, заменяясь формой "мэр-совет".

3.4. Городское собрание

Распространено лишь в штатах Новой Англии и сохранилось со времен колониального периода. Представляет собой форму прямой демократии, поскольку каждый избиратель обладает возможностью прямого участия в законодательном процессе, выражая собственное мнение, предпринимая попытки убедить других граждан и голосуя по вопросам общественной жизни (схема 3.5). Подобная форма действует лишь в небольших населенных пунктах или в сельской местности (применительно к США, она используется в маленьких городках, и административных районах, охватывающих несколько деревень). Городское собрание формируется из определенного числа "выборщиков" (100 и более человек), выбираемых населением, которые представляют интересы населения на собраниях. Любой избиратель может присутствовать на обсуждении вопросов и участвовать в их работе, однако правом голоса обладают лишь выборщики. Городское собрание выбирает правление выборщиков, состоящее из 3-5 человек, осуществляющее общее руководство в перерывах между собраниями, несущих ответственность за городское имущество, выдающих лицензии, руководящих городскими службами и созывающих внеочередные городские собрания.

Наряду с правлением выборщиков действуют особые должностные лица – начальник канцелярии, казначей, податный инспектор, констебль и др., избираемые либо населением, либо самими выборщиками. Довольно часто практикуется одновременное избрание на городском собрании и финансового комитета, готовящего городской бюджет. Перед проведением городского собрания выпускается варрант – официальный документ, где сообщается о дате, месте и времени собрания; повестке дня; приводится решение выборщиков о проведении собрания.

Организационно городское собрание напоминает систему "слабого мэра". Но вместо мэра здесь действует Председатель совета, и право "вето" отсутствует. Последнее время выборщики избирают еще и менеджера.

Эта система самоуправления предоставляет возможность каждому жителю принять участие в деятельности городских властей. Однако подобная форма создает серьезные сложности: трудно заниматься перспективным планированием; низкая посещаемость, поскольку граждане не хотят тратить время на заседания; трудно добиться понимания сложных вопросов и ответственного подхода к голосованию, удержать аудиторию в рамках рассматриваемой повестки дня, и зачастую собрания длятся несколько дней; особенно сложно принимать бюджет, ибо практически каждая его статья становится отдельным пунктом повестки дня. Справедливости ради стоит отметить, что городское собрание – жизнеспособная форма устройства местного самоуправления, и практикуется во многих регионах США, где она претерпевает ряд модификаций (назначаются менеджеры, административные помощники для повседневного руководства).

4. Заключение

Проведенный в США в восьмидесятых годах анализ применения форм местного самоуправления выявил общую закономерность: по мере роста урбанизации и усложнения задач обеспечения жизнедеятельности людей растет необходимость использования форм с четким разделением ответственности между органами местного самоуправления и сосредоточения общего политического и хозяйственного руководства в одних руках. Так, из 23-х обследованных больших городов Америки (население более 500 тыс. человек), 19 использовали форму "мэр-совет", а остальные – "совет-менеджер". Среди 182 обследованных городов с населением более 100 тыс. человек 42,5 % используют форму "совет-мэр", 56 % – "совет-менеджер", 1,6 % – комиссионную. Форма городского собрания не используется ни в одном из городов США.

Конкретное устройство местного самоуправления, используемое сообществом, является лишь инструментом, средством, с помощью которого реализуется компетенция, и американцы относятся к ней именно как к механизму, с помощью которого они решают местные проблемы – и ничего более. Конституция штата закрепляет общие принципы устройства самоуправления, однако они не воспринимаются как одинаково пригодные для всех местных сообществ, т.к. каждый город имеет свою структуру и свои особенности. Например, местные особенности зависят от местных культурных традиций; расстановки политических сил в совете или населении; подготовленности и заинтересованности населения использовать ту или иную форму; наконец, способности муниципальных работников грамотно организовать функционирование власти. Поэтому проблема "совмещения постов" решается каждый раз конкретно, в Уставе города, исходя из соображений целесообразности управления. Не стоит забывать, что население может посредством референдума сменить форму организации местной власти. Население г. Хьюстон это делало четырежды за последние сто лет (Stotsky and Sunley, 1997).

При большом разнообразии местных условий и жизненного уровня населения каждая администрация выбирает свою структуру налоговой системы, которая построена в соответствии с разграничением полномочий. Каждый уровень (федерация, штат, графство, город) собирает свои налоги, имеет свои источники доходов и свои налоговые службы. Собственные налоговые источники играют большую роль в наполняемости местных бюджетов.

Местные налоги можно разделить на три группы:

- 1) Преимущественная собственность местных органов власти. В эту группу входят как прямые (имущественный и промысловый налоги, налог с наследств и дарений), так и косвенные (общий и выборочный налог с продаж) налоги.
- 2) Надбавки к общегосударственным налогам. В данном случае местные налоги отдельно не взимаются, а в местные бюджеты поступают надбавки или отчисления, устанавливаемые в определенном проценте к федеральным налогам. К таким видам налогов могут быть отнесены индивидуальные подоходные и корпоративные налоги.
- 3) Собственные налоги местных органов власти, которые собираются только на местах. Это налоги на собак, зрелища и другие мелкие виды налоговых сборов. Данная группа не имеет существенного экономического значения для местных бюджетов.

Так, например бюджеты штатов в целом по стране в 1996 г. формировались за счет налогов на продажи – 29 %, индивидуальных подоходных налогов – 17 %, налогов с корпораций – 5 %, различных сборов и иных видов поступлений – 16 %; за счет поимущественных налогов в казну штатов поступило только около 1 % общих налогов. В то же время примерно 23 % совокупных поступлений в бюджеты штатов составляли суммы финансовой поддержки из федерального бюджета (субсидии, долевого налога и т.д.), а около 1,5 % доходов поступило в штаты из бюджетов местных органов власти (цифра средняя по стране).

В составе совокупных поступлений в бюджеты местного уровня по всей стране в том же году 29 % дали доходы от налогов на собственность, 6 % – налоги на продажу, 23 % – различные сборы и иные виды поступлений и всего 2,3 % – подоходный налог с физических лиц и корпораций. Около трети всех средств местные бюджеты получили от правительств штатов и еще 6 % – от федерального правительства (Соколова, 2000).

Местная власть в США в своем финансовом обустройстве во многом опирается на собственные ресурсы и это сообщает ей высокую степень независимости от высших властных структур.

Но, несмотря на все типы местного самоуправления и разнообразную налоговую систему, американский опыт лишний раз показывает, что главные нужды и потребности общества формируются на местном уровне. С этого уровня, т.е. снизу, важно начинать структурирование общественных функций и выстраивание всей системы налогообложения, необходимой для их выполнения.

Литература

- Stotsky J.G. and Sunley E.M. United States. In: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Ter-Minassian T. (ed.), Washington, p.359, 1997.
- Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США. *Государство и право*, № 5, с.126-134, 1994.
- Василенко И.А. Административно-государственное управление: Учеб. Пособие. М., ГАУ им. С. Орджоникидзе, 72 с., 1994.
- Жуков Ж., Куценко В. Местное самоуправление: что есть что. *Диалог*, № 3, с.11-16, 1995.
- Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. Научно-аналитический обзор. М., ИНИОН РАН, 91 с., 1994.

Соколова И. Бюджеты местных органов власти США: как они формируются и расходуются. *Человек и труд*, № 7, с.77-80, 2000.

Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления. *Рос. юрид. журн.*, № 3, с.58-67, 1995.

Шамберг В. Местные органы управления в США. *Мировая экономика и международные отношения*, № 6, с.81-90, 1990.