



*САКАЛО О. Є., кандидат історичних наук, доцент
СТЕЦЕНКО Я. С., магістрантка
Полтавський національний педагогічний університет
імені В. Г. Короленка*

СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У США

До числа країн, в яких поширена британська (англосаксонська) модель місцевого самоврядування, належать США. Проте, тут реалізація цієї моделі набула певних особливостей.

Система місцевого самоврядування у США характеризується широкою децентралізацією, певною незалежністю муніципалітетів від центрального уряду і урядів штатів, а також відсутністю прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування державній владі. У Конституції США відсутні норми, що безпосередньо регулюють місцеве управління: статус, структура і функції місцевого (муніципального) управління встановлюються на рівні штатів. У зв'язку із цим багато дослідників місцевого самоврядування у США нерідко використовують поняття: «муніципалітети – креатура штатів», маючи на увазі під цим повну залежність (в більшості випадків) місцевих органів влади від влади суб'єктів федерації.

Однак і сама федеральна влада може встановлювати прямі і безпосередні контакти з муніципалітетами, перш за все економічного порядку, через систему федеральних позик і субвенцій – субсидій спеціального призначення. Субвенції, виділені органам місцевого самоврядування федеральним бюджетом (а також бюджетом штатів), служать вирішенню кількох основних завдань. По-перше, вони покликані сприяти соціально-економічному розвитку відносно відсталих територій, що досягається диференційованим підходом з урахуванням історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та інших особливостей самоврядних структур. По-друге, сім'ям з низьким доходом, інвалідам і матерям одиначкам за програмами соціального захисту надаються компенсації, пільги і послуги за встановленими державою нормами: по всій країні запроваджено нормативи набору продуктів харчування (виходячи зі складу і чисельності сім'ї), житла, медичного і комунального обслуговування. По-третє, створюється можливість для вирівнювання округів і міст за параметрами забезпечення зайнятості населення, підготовки кадрів і освіти.

Таким чином, органи місцевого самоврядування в США, будучи автономними утвореннями, що створюються за ініціативою громадян, одночасно виконують функцію кінцевих виконавців програм і проектів федерального уряду і влади штатів.



Влада штатів, у свою чергу, володіє всім необхідним набором прав і повноважень, які дозволяють їм курирувати і направляти діяльність органів місцевого самоврядування. Кожен штат самостійний у цій галузі, і, як наслідок, в країні функціонує 50 різних муніципальних систем. Їх правовий статус визначається Конституціями і поточним законодавством штатів, а також муніципальними хартіями – документами, що містять всі норми, які регламентують діяльність відповідних муніципальних утворень.

У США виділяють шість традиційних видів адміністративно-територіальних одиниць зі своїми органами місцевого самоврядування: округи (counties); міста (cities); боро (boroughs); села (villages); тауни (towns); тауншипи (townships), а також два нетрадиційних види: спеціальні та шкільні округи. Їх класифікація залежить від чисельності населення і ступеню урбанізованості територій, які можуть значно коливатися і відрізнятися за цими критеріями один від одного.

Округи – адміністративно-територіальні одиниці другого рівня, менші від штату, але більші від міста. Вони є основними одиницями регіонального самоврядування у США. Усього, за даними Бюро перепису населення США, в країні налічується 3140 округів і служать вони головним чином для управління неміськими територіями. Найменше їх у штаті Делавер – 3, найбільше – в штаті Техас – 254. Повноваження адміністрації округу і її відносини з муніципальною владою населених пунктів на території цього округу значно відрізняються залежно від кожного штату. Комуни Луїзіани (англ. parish) та боро Аляски вважаються «еквівалентами округу», але не є округами, бо мають зовсім іншу структуру та значення.

Як і в муніципалітетах, головні робочі органи в округах – ради. Вони також обираються населенням, хоча в деяких округах можуть формуватися з посадових осіб сільських районів – таунів і тауншипів. Відмінною рисою управління округами в більшості штатів США є відсутність єдиного виконавчого органу влади, оскільки поряд з радами місцеве населення обирає посадових осіб, формально незалежних у своїй діяльності від цього органу влади: шерифа, атторнея, казначея, клерка суду, коронера, асесора, аудитора, клерка графства та ін.

Так, шериф очолює поліцію округу, проводить арешти, викликає до суду тощо. Основні функції атторнея (державного обвинувача-прокурора) – нагляд за дотриманням законів, розслідування злочинів, представництво інтересів округу в суді. Розслідування справ про вбивства проводить коронер. Асесор округу займається встановленням розмірів податків і контролює їхній збір. Аудитор спостерігає за правильністю витрачання грошових коштів округу і здійснює контрольні-ревізійні функції. Якщо казначей виконує функції керівника фінансової служби, то на клерка покладено функції секретаря ради округу.



Залежно від характеру впливу ради округу на адміністративний персонал у США використовуються три основні форми управління округами: комісійна форма, форма «рада – менеджер», форма «мер – рада».

1. Комісійна форма – найбільш традиційна. Її відмінною рисою є те, що рада округу виконує як законодавчі, так і виконавчі функції, а в окремих штатах і судові. У цій формі не передбачається наявність вищої посадової особи. При комісійній формі немає поділу влади. Комісія утворюється з виборних осіб – уповноважених (commissioners), кожен з яких керує певним відділом міського уряду. Серед недоліків цієї форми називаються безконтрольність і кругова порука, відсутність необхідного досвіду, відстоювання комісіонерами інтересів тільки своїх відділів, дестабілізація і відсутність співпраці.

2. Форма «рада – менеджер» переважає на заході і в деяких південних штатах. Для цієї форми характерно призначення радою на певний термін професійного чиновника – менеджера. Він підбирає необхідних осіб на найважливіші посади в муніципальному апараті, розробляє програму його діяльності і контролює її реалізацію. За радою залишаються повноваження щодо прийняття постанов у найбільш важливих питаннях стратегічного характеру, встановлення рівня податків та затвердження бюджетних асигнувань.

3. Форма «мер – рада». В цілому функції виборного керівника аналогічні функціям менеджера з попередньої форми, але виборний керівник має ще і формальний статус глави території. Його політична роль і вплив значно вище. Він наділяється правом вето на рішення ради округу, має повноваження пропонувати на розгляд ради основні напрямки політики графства, виступати від імені графства з публічними заявами. Форма «мер – рада» відтворює побудову органів федерації і тому носить умовну назву федеральної. Відомі два різновиди цієї моделі (по аналогії з президентською республікою і парламентською): «сильний мер – слабка рада», «слабкий мер – сильна рада».

Форма «сильний мер – слабка рада» функціонує в більшості великих міст США. Для цієї форми характерно обрання виконавчого органу (мера) безпосередньо населенням, що зумовлює його вагомі позиції щодо представницького органу. Мер самостійно вирішує багато поточних питань і має право відкладального вето на рішення ради, яке може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів членів останньої [1, с. 252].

Найважливішу роль в американському самоврядуванні грають муніципальні корпорації (сіті, боро, тауншипи). Це обумовлено тим фактом, що вони є органами управління переважно в містах, де проживає більше 80 % населення країни і де потреба в соціально-економічних та інших службах, що забезпечують життєдіяльність людини, найбільш висока.



Територіально округи і муніципалітети найтіснішим чином пов'язані між собою, оскільки більше половини муніципальних утворень входять до складу округів (39 міст виділені з округів і їхні муніципалітети здійснюють функції, властиві і муніципальним корпораціям та округам). Головними робочими органами в муніципалітетах є ради, склад яких коливається від 5 до 9 членів, а в містах із чисельністю понад 500 тис. – у середньому 13 осіб.

Муніципальні ради – органи виборні. Визначення результатів виборів до місцевих органів влади в США здійснюється в основному за мажоритарною системою відносної більшості. Важливою особливістю тут є те, що Конституції багатьох штатів забороняють політичним партіям та об'єднанням брати участь у місцевих виборах і висувати своїх кандидатів. Багато в чому це реакція на існуючі на початку ХХ ст. виборчі технології, коли результат виборів вирішувався кількістю грошей і силовим тиском з боку партій, а не вільним волевиявленням народу.

Тауншипи і тауни – остання форма безпосереднього (прямого) самоврядування народу – існують сьогодні тільки в 20 штатах. Їх формальна відмінність від муніципалітетів полягає в тому, що їхні кордони не залежать від концентрації населення: вони можуть включати в себе як сільські райони з малою заселеністю, так і урбанізовані території [2, с. 244].

Крім традиційних для США органів місцевого самоврядування для вирішення багатьох конкретних завдань і питань, на місцях створюються доволі автономні та самостійні спеціальні органи, які виконують одну або кілька суворо визначених функцій (освіта, водопостачання, пожежна безпека і т.п.) – «спеціальні округи».

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваленко Н. Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие / Н. Е. Коваленко. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – 296 с.
2. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю. В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.