

ОДЕССКАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

На правах рукописи

МИШИНА НАТАЛЬЯ ВИКТОРОВНА

УДК 352 (73+410): 34.05

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В США И В СОЕДИНЕННОМ
КОРОЛЕВСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Специальность 12.00.02 – конституционное право

Диссертация на соискание научной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
ОРЗИХ МАРК ФИЛИППОВИЧ,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки и техники Украины

Одесса – 2002.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Раздел 1. Историко-теоретические основы муниципального управления в Соединенном Королевстве в США. Системы органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.....	13
1.1. Основные этапы развития муниципального права в Соединенном Королевстве и в США.....	13
1.2. Административно – территориальное устройство и системы органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.....	37
Раздел 2. Компетенция и финансовые основы деятельности органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.....	59
2.1. Правовые основы компетенции органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.....	59
2.2. Финансовое обеспечение деятельности органов муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США.....	74
Раздел 3. Организация муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.....	94
3.1. Организационные формы управления муниципальных органов в Соединенном Королевстве и муниципальных органов общей компетенции в США.....	94
3.1.1. Организационные формы муниципального управления приходов, таунов, общин и тауншипов.....	94
3.1.2. Организационные формы управления муниципальных корпораций. Организационные формы муниципального управления районов, унитарных округов и графств	111

3.2. Организационные формы муниципального управления специальных и школьных округов	166
Заключение.....	176
Список использованных источников.....	187
Приложения.....	211

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В 1997 году Европейская комиссия “За демократию через право” Совета Европы (Венецианская комиссия) отметила, что раздел Конституции Украины “Местное самоуправление” заслуживает позитивной оценки, однако “поскольку большинство вопросов в самой Конституции не решено, будущее развитие во многом будет зависеть от законодательства” [21]. В настоящее время в Украине продолжается муниципальная реформа. Концепция административной реформы предусматривает, что ее основной задачей является устранение недостатков, которые оказывают значительное влияние на осуществление управленческой деятельности [37]. При проведении реформы, при ее законодательном обеспечении особое внимание уделяется изучению зарубежного опыта решения проблем в сфере местного самоуправления (Программа государственной поддержки развития местного самоуправления в Украине) [81].

Крайне интересным для изучения представляется опыт США. Отнесение регулирования муниципального управления к компетенции субъектов федерации и сильные демократические традиции обусловили не только чрезвычайное разнообразие муниципального права США. Эти же факторы вызвали и изменчивость муниципального права. С целью максимального увеличения эффективности его норм, процесс поиска новых вариантов решения существующих проблем муниципального управления происходит постоянно и одновременно во всех штатах.

Изучение опыта зарубежных стран может также способствовать повышению эффективности выполнения Украиной своих международных обязательств. В частности, по мнению Конгресса местных и региональных властей Европы, в Украине имплементация Европейской хартии о местном самоуправлении еще далека до полного завершения [22]. В этом отношении

особый интерес представляет опыт Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (далее – Соединенное Королевство). Ратификация Хартии этим государством повлекла за собой комплексную реформу муниципального управления; многие институты реформировались с учетом соответствующего опыта США.

Однако, украинско- и русскоязычных исследований муниципального управления в упомянутых государствах крайне мало - существование в Украине континентальной модели местного самоуправления обуславливает пристальное внимание исследователей к странам со схожим муниципальным устройством.

Некоторые аспекты муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США рассматривались Б.С.Крыловым, А.А.Мишиным, В.В.Смирновым, В.А.Баранчиковым, И.М.Вайль, Н.А.Куфаковой, В.Н.Моргачевым, В.Г.Графским, Н.Ю.Козловой.

Муниципальному управлению в Соединенном Королевстве и в США (преимущественно его организации) посвящены разделы или их части в монографиях А.Ткачука, Р.Аграноффа, Т.Брауна “Местное самоуправление: мировой и украинский опыт” (1997 год), “Государственное управление, государственная служба и местное самоуправление” (под общей редакцией О.Ю.Оболенского, 1999 год), Б.М.Свирского “Государственное строительство и местное самоуправление в Украине” (2001 год).

Проблемы происхождения местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки рассматривал В.М.Калашников в монографии “Эволюция институтов государства и права в северо - американских колониях европейских стран (XVII - XVIII столетие)”; некоторые вопросы, связанные с финансированием деятельности муниципальных органов привлекали внимание экономистов (статья И.Розпутенко “Опыт займов органов местного самоуправления Великобритании”, статьи специалистов Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Украины о муниципальных облигациях в США).

Однако последнее комплексное исследование муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве датируется последней третью XX века (Г.В.Барабашев “Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания)”, 1971 год), и, естественно, не ориентировано на сравнительный анализ с современным состоянием местного самоуправления в пост-советских странах.

Изложенное обусловило выбор темы диссертационного исследования и ее актуальность.

Связь с научными программами, планами, темами. Выбранное направление исследования связано с общей проблемой, разрабатываемой Одесской национальной юридической академией “Проблемы развития государства и права Украины в условиях рыночных отношений) и включено в программу республиканской темы, по которой проводятся исследования на кафедре конституционного права Одесской национальной юридической академии (проект “Местное самоуправление в условиях формирования правового государства (реестр. Государственного комитета Украины по вопросам науки и технологий - №08.06.03 / 001 – 93)).

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является сравнительно-правовой анализ муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве, изучение возможностей использования опыта этих государств в Украине.

В соответствии с поставленной целью диссертационного исследования решались следующие задачи исследования:

- предоставить краткий исторический обзор развития муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве, обращая особое внимание на основные этапы развития и на события, оказавшие влияние на современное муниципальное управление в рассматриваемых государствах;
- определить основные особенности муниципальных систем Соединенного Королевства и США;

- изучить системы органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве (в связи с наличием ограничений по объему диссертационного исследования, в работу не включены материалы, касающиеся особенностей муниципального управления столиц Соединенного Королевства и США, зависимых территорий);

- проанализировать компетенцию муниципальных органов рассматриваемых государств;

- рассмотреть финансовые основы муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США (в связи с наличием ограничений по объему диссертационного исследования, в работу не включены материалы, касающиеся коммунального хозяйства, создания и использования внебюджетных фондов, некоторые иные);

- изучить организацию муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США (в связи с наличием ограничений по объему диссертационного исследования, в работу не включены материалы, касающиеся процесса формирования муниципальных органов рассматриваемых государств, организации деятельности отдельных органов и их структурных частей, некоторые иные);

- сформулировать предложения о возможном усовершенствовании законодательства Украины о местном самоуправлении с учетом опыта США и Соединенного Королевства.

Объектом диссертационного исследования является система отношений, возникающих в процессе создания и функционирования муниципальных органов в США и в Соединенном Королевстве.

Предметом диссертационного исследования являются системы органов муниципального управления Соединенного Королевства и США, компетенция и финансовые основы деятельности этих органов, организационные формы муниципального управления в рассматриваемых государствах, а также потенциальные возможности использования соответствующего опыта исследуемых систем в Украине.

Методологическую основу диссертационного исследования составили диалектический и комплексный подходы к объекту исследования. Правовые явления анализировались с учетом принципов историзма, системности исследования, объективности и конкретности, единства предмета и методов исследования, методологического плюрализма.

На всех этапах выполнения работы использовались сравнительно – правовой и формально-юридический методы и метод аналогии. Кроме того:

- при рассмотрении развития муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве и при определении особенностей муниципальных систем этих государств использовался преимущественно исторический метод;

- при рассмотрении систем органов муниципального управления в этих странах – преимущественно конкретно – социологический и статистический методы;

- при характеристике компетенции муниципальных органов и финансовых основ муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве – преимущественно метод функционального анализа и метод абстрагирования;

- организация муниципального управления исследовалась преимущественно с помощью методов анализа, синтеза и метода моделирования.

В ходе работы над диссертацией автор использовал работы украинских ученых, занимающихся проблемами местного самоуправления - М.А.Баймуратова, Н.И.Корниенко, М.Ф.Орзих, В.Ф.Погорелко, Н.О.Пухтинского, Ю.Н.Тодыки, О.Ф.Фрицкого и др.

Нормативную и эмпирическую базу диссертационного исследования составляют Конституция США и конституции субъектов федерации, нормативные акты органов государственной власти и муниципальных органов США, нормативные акты органов государственной власти и муниципальных органов Соединенного Королевства, хартии

муниципальных органов, официальные статистические данные, опубликованные в прессе и размещенные в Глобальной сети Интернет.

Научная новизна полученных результатов. Диссертационное исследование является современным комплексным сравнительно – правовым исследованием института муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США.

Научная новизна отображается в следующих положениях, которые выносятся на защиту:

- доказательства того, что в современную систему органов муниципального управления Соединенного Королевства входят исключительно органы муниципального управления общей компетенции (а не общей и специальной компетенции);

- утверждение о том, что не все специальные и школьные округа в США являются органами муниципального управления, а только те из них, которые являются независимыми;

- предложение выделять две организационные формы муниципального управления тауншипов - в зависимости от того, является тауншип инкорпорированным либо нет, вместо того, чтобы вообще не классифицировать типы муниципального управления в тауншипах, или считать организационными формами формы “собрание жителей тауна (тауншипа – Н.М.) и “собрание представителей жителей тауна” (В.В.Смирнов);

- утверждение о том, что, в противоречии с существующей в литературе точкой зрения, разновидности организационной формы “совет – мэр” “совет – слабый мэр” и “совет – сильный мэр” являются именно разновидностями этой формы, а не самостоятельными организационными формами управления муниципальных корпораций;

- комиссионная форма управления муниципальных корпораций, в отличие от распространенной точки зрения, возникла не на основе практики

управления частными корпорациями, а на базе комиссионной формы муниципального управления графств;

- исходя из опыта США и Соединенного Королевства, в исследовании сформулировано предложение о целесообразности сокращения в Украине количества местных налогов и сборов и о пересмотре их видов;

- исходя из опыта Соединенного Королевства, в исследовании сформулировано предложение о введении в Украине единой, упрощенной формы местного самоуправления для территориальных коллективов, в состав которых входит менее 150 членов;

- исходя из опыта США, в исследовании сформулировано предложение о нормативном закреплении в Украине двух разновидностей существующей организационной формы местного самоуправления для сел, поселков и городов, разработанных с использованием двух разновидностей организационной формы управления муниципальных корпораций “совет – мэр”, и о предоставлении территориальным коллективам права выбирать одну из этих форм.

Практическое значение полученных результатов. Практическое значение диссертационного исследования и сформулированных выводов и предложений состоит в том, что они могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства Украины о местном самоуправлении и при определении тенденций его будущего развития, организационно – правового обеспечения муниципальной реформы.

Научное значение диссертации состоит в том, что ее положения являются определенным вкладом в изучение муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США на современном этапе.

Положения диссертации могут быть использованы при чтении лекций и проведении занятий по курсам “Государственное право зарубежных стран”, “Муниципальное право Украины” и др., а также в процессе подготовки учебной и учебно – методической литературы по этим курсам.

Ряд положений и выводов диссертации имеют дискуссионный характер и могут служить материалом для научных дискуссий и дальнейших исследований.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Материалы диссертационного исследования обсуждались на кафедре конституционного права Одесской национальной юридической академии. Автор работы выступала на ежегодных научных конференциях ОНЮА с научными докладами и сообщениями по темам:

- “Аппарат органов местного самоуправления в США: актуальные проблемы” (Одесса, 1998 год);
- “Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в США и в Великобритании” (Одесса, 1999 год);
- “Организационные формы местного самоуправления в США: современные тенденции” (Одесса, 2000 год),
- “Некоторые возможности совершенствования функционирования органов местного самоуправления в Украине (на материалах практики Соединенного Королевства)” (Одесса, 2001 год);
- “Налог местного совета в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии” (Одесса, 2002 год).

Диссертант участвовала в обсуждении проекта Муниципального кодекса Украины, проходившем в Одесской областной государственной администрации в 2001 году, предоставив свои предложения.

Автор диссертации также участвовала:

- в Международной научно – практической конференции “Современный конституционализм и конституционная юстиция”, предоставив научное сообщение на тему “Акты органов конституционного правосудия как источник муниципального права в Украине и в США” (Одесса, 2000 год);
- в Международной научной конференции “Проблемы права на рубеже тысячелетий” (Днепропетровск, 2001 год), предоставив тезисы

доклада “Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в Украине и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии”;

- в Ежегодной научно-практической конференции Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины (Одесский филиал) “Государственная региональная политика: теоретические основы формирования и механизм реализации” (2000 год);

- в Ежегодной научно-практической конференции Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины (Одесский филиал) “Феномен региональной политико-административной элиты в современной Украине (1999 год);

- в заседании Круглого стола в редакции журнала “Юридический вестник” “Всеобщая декларация прав человека и Украина” (Одесса, 1998 год);

- в Научно – теоретической конференции, посвященной 50-летию Совета Европы (Киев, 1999 год);

- в Ежегодных летних школах права “Европейские – студии – 98” и “Европейские студии – 99” (Киев).

Публикации. На основе материалов диссертации автором опубликовано 10 статей, тезисов докладов и научных сообщений, в том числе 5 статей - в журналах и в сборниках научных работ, которые включены в соответствующие перечни ВАК Украины.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех разделов и заключения. Полный объем исследования составляет 232 страницы, в том числе 15 рисунков, 7 таблиц, 4 приложения на 21 листе, 24 листа списка использованных источников, который включает 302 наименования.

РАЗДЕЛ 1

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ И В США. СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В США И В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ

1.1. Основные этапы развития муниципального права в Соединенном Королевстве и в США.

Термин «муниципальный» произошел от латинского «тяжесть» (munis) и «принимаю» (capio), трансформированных впоследствии в municipium - город с правом самоуправления [112, с.3]. В настоящее время в литературе термин «муниципальное управление» используется в широком и в узком смыслах.

В узком смысле муниципальным управлением именуется «лишь городское управление» [6, с.227]. Более распространено употребление термина в широком смысле как синонима понятия «местное самоуправление»; в этом же значении термин употребляется в работе.

Исходя из изложенного, представляется нежелательным одновременное употребление прилагательных "местное" и "муниципальное" с одним существительным, и употребление словосочетания «муниципальное самоуправление», как, например, это делает Т.Г.Морозова: "Местное муниципальное самоуправление в настоящее время осуществляется в муниципальных образованиях - городах, сельских населенных пунктах..." [56, с.90].

Муниципальное управление в Соединенном Королевстве и в Соединенных Штатах Америки организовано в соответствии с моделью, традиционно именуемой исследователями «англосаксонской» [5, с.16; 114, с.92; 111, с.312; 94, с.217]. Однако представляется, что в настоящее время сущность рассматриваемой модели более точно отражает термин «англо-американская модель» (в частности, так ее именует А.М.Осавелюк) [36, с.699].

Думается, термин, употребляемый для характеристики модели муниципального управления одновременно в Соединенном Королевстве, США, Канаде, иных странах со схожими муниципальными моделями, должен:

- либо носить нейтральный характер (по аналогии с термином «континентальная модель»);
- либо содержать в себе указания на государства, муниципальное управление в которых наиболее типично для рассматриваемой группы стран.

Включение в его наименование лишь одной из исторических частей Соединенного Королевства, даже, несмотря на то, что в основу организации муниципального управления в перечисленных странах легли основы муниципального управления в Англии, представляется недостаточным. Это связано с усилившимся в XX веке влиянием муниципального права США – в первую очередь, на Соединенное Королевство (что наиболее заметно при сравнительном анализе организационных форм муниципального управления), на Канаду и Австралию.

Основной особенностью англо-американской модели является «отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих муниципальные выборные органы» [5, с.15]. Иные особенности не выделяются в связи с тем, что целью работы является сравнительное исследование муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.

На территории Соединенного Королевства, начиная с V века нашей эры, согласно местным обычаям и нормам англосаксонского права самоуправление осуществляли вотчины, общины, сотни, бурги и ширы. Соответствующие права реализовывали преимущественно:

- в вотчинах - хозяин (господин);
- в общинах – староста;
- в сотнях – собрание сотни и трибунал из нескольких танов;
- в бургах - бургомистр, трибунал бурга и собрание бурга.

Наиболее широкими самоуправленческими правами обладали ширы (после норманнского завоевания ширы были переименованы в графства). В них местное самоуправление осуществляли собрание шира, трибунал шира, олдермены и шериф. В целом же реформы норманнов, укрепившие государственную власть, не затронули местное устройство; «начиная с Вильгельма I Завоевателя, самоуправляющимся английским общинам была представлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном правотворчестве... им вверялись все стороны управленческой деятельности, вплоть до осуществления судебно – полицейских функций» [114, с.96]. Исследователи отмечают, что, начиная примерно с этого периода «история английского внутреннего управления характеризуется постоянными столкновениями между центральной властью, первоначально воплощенной в короне, а затем в парламенте, и местной автономией» [30, с.83].

Относительно обособленно от иных административно – территориальных единиц существовали сити с оформленными хартиями самоуправленческими правами – «административными, финансовыми и судебными привилегиями, купленными или отвоеванными у феодальных властителей» [5, с.14]. С начала XI века до конца XIX века почти все города с населением от 1000 человек имели хартии вольностей, самостоятельную форму управления [8, с.357].

В середине XVI века приходские собрания церковных приходов (в них участвовали все жители поселений, отнесенных к определенной церкви, священники и избираемые церковные попечители) получили от Парламента Соединенного Королевства право собирать пожертвования для компенсации расходов церкви. Актом Парламента Соединенного Королевства 1832 года попечение о бедных было передано в компетенцию специально избираемых в приходах советов попечения бедных. Однако, муниципальное управление в приходах приобрело современный, полностью светский характер лишь в начале XX века.

В 1870 году другой, вновь созданной системе органов муниципального управления специальной компетенции было поручено управление школьным образованием. Все органы муниципального управления специальной компетенции на территории Соединенного Королевства были упразднены к середине XX века. Факт существования нескольких систем органов муниципального управления специальной компетенции в Соединенном Королевстве, по-видимому, является одним из оснований, дающих некоторым современным исследователям возможность утверждать, что такие органы существуют в Соединенном Королевстве и в настоящее время [97, с.715-716; 49, с.60].

Идея создания органов муниципального управления специальной компетенции была заимствована США, где до настоящего времени специальные и школьные округа являются наиболее крупной в количественном отношении группой муниципальных органов.

Первые органы муниципального управления общей компетенции в Соединенном Королевстве появились в результате реформы управления сити, проведенной в соответствии с Актом Парламента «О муниципальном управлении» 1835 года. Согласно его положениям, решение определенных вопросов жизни ста семидесяти восьми сити Англии и Уэльса передавалось избираемым налогоплательщиками муниципальным советам.

В 1888 году Актом Парламента Соединенного Королевства «О муниципальном управлении» было предусмотрено создание муниципальных советов в графствах. Кроме того, этим актом было изменено административно – территориальное деление большей части Соединенного Королевства. Графства подразделялись на районы, а районы, в свою очередь, - на приходы. Города, имеющие население более 100000 человек, выделялись из состава графств и получали статус городов – графств (города – графства были упразднены в результате реформ муниципального управления 1970-х годов).

Вопрос о дате возникновения муниципального управления в Соединенном Королевстве является дискуссионным. Некоторые исследователи отмечают, что «лишь по мере практической реализации реформы 1888 года в Англии возникло местное самоуправление в современном понимании этого феномена», так как в результате именно этой реформы «все внутреннее управление государства было передано местным выборным органам» [30, с.173]. Однако думается, что оно возникло на полвека ранее, в 1832 году, с появлением первых органов муниципального управления специальной компетенции.

Регулирование деятельности органов муниципального управления в Соединенном Королевстве осуществляется преимущественно Парламентом Соединенного Королевства. Как правило, территория действия его актов включает в себя все исторические части Соединенного Королевства. Однако существование английской системы права только на территории Англии и Уэльса обусловило наличие схожих по содержанию, но принимаемых отдельно для Англии и Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии нормативных актов [9, с.80-81].

Применительно к органам муниципального управления до 1998 года это в большей степени было данью историческим традициям, и лишь в меньшей являлось действительно обоснованным. Различия между английским правом, правом Шотландии и правом Северной Ирландии

относились преимущественно к нормам гражданского и уголовного права. В сфере организации и деятельности органов муниципального управления, в силу относительно позднего законодательного оформления этого института, различия были сглажены. Несмотря на то, что основы муниципального управления в Шотландии и в Северной Ирландии зарождались до присоединения к Соединенному Королевству, сама система сформировалась в период пребывания в его составе.

В 1998 году ряд полномочий Парламента Соединенного Королевства был передан Ассамблее Уэльса, Парламенту Шотландии и Ассамблее Северной Ирландии в ходе реализации “программы наиболее радикальной конституционной реформы за все годы существования Соединенного Королевства” [133], предусматривающей, в том числе, осуществление деволюции власти в трех его исторических частях. Акты Парламента Соединенного Королевства отнесли к ведению Парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса, Ассамблеи Северной Ирландии, в том числе, регулирование некоторых вопросов функционирования органов муниципального управления на соответствующей территории [253; 183; 234]. В частности, “Ассамблея Уэльса ... должна поддерживать и содействовать развитию муниципального управления в Уэльсе... Для координирования действий Ассамблеи в отношении муниципального управления из членов Ассамблеи и должностных лиц органов муниципального управления Уэльса должен быть создан постоянно действующий консультативный орган – Совет по партнерству (Partnership Council)” [183]. Таким образом, на территории Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии действуют акты и Парламента Соединенного Королевства, и их парламентов, а на территории Англии – исключительно Парламента Соединенного Королевства.

Компетенция парламентов исторических частей была определена путем детального перечисления их прав и обязанностей. В компетенции Парламента Соединенного Королевства осталось решение ряда вопросов

муниципального управления - преимущественно финансовых [252]. Кроме того, Парламент Соединенного Королевства разрешает споры о компетенции в случае их возникновения. Акты парламентов исторических частей вступают в силу только после завершения процедуры их одобрения Королевой.

Исследователи отмечают, что «на протяжении длительного времени в развитии территориального управления в Великобритании отчетливо проявляются две тенденции. Первая связана с постепенной, но постоянной децентрализацией территориального управления... Вторая тенденция, существующая параллельно с первой, выражается в усилении контроля со стороны центрального правительства за деятельностью местных органов. Контроль имеет ярко выраженную «рыночную» направленность, поскольку осуществляется с целью экономии ресурсов, достижения максимального результата при минимальных затратах» [18, с.53-54].

В настоящее время особенно прослеживается первая тенденция. С 1996 года по настоящее время в Соединенном Королевстве осуществляются реформы, последствия которых сравнимы с последствиями «тихих революций». В начале 1990-х годов Департамент общественных нужд, транспорта и регионов, обращаясь к жителям Соединенного Королевства с докладом “Взаимодействие современного муниципального управления с населением“, отметил: “у действующей в настоящее время системы муниципального управления нет будущего“ [228]. Необходимость проведения реформ была также вызвана ратификацией 24 апреля 1998 года Европейской хартии местного самоуправления [283] – положения этого документа направлены на защиту и усиление независимости местных властей..., являются значительным вкладом в создание основ такой Европы, которая строилась бы на принципах демократии и децентрализации власти [2, с.20-21].

В рамках реформы большое внимание уделяется привлечению членов территориальных коллективов Соединенного Королевства к реализации

своих прав в сфере осуществлении муниципального управления. В частности, процент участия в выборах в органы муниципального управления в Соединенном Королевстве наименьший в Европе - 40% (в Италии – 85%, в Испании – 64%) [229]. Правительство Соединенного Королевства «анализирует новые способы голосования, введение которых во многих европейских странах привело к увеличению активности участия населения в выборах» [26, с.9].

Привлечение населения к взаимодействию с органами муниципального управления осуществляется и на местном уровне, уделяя первоочередное внимание повышению правовой культуры членов территориальных коллективов. «Недостаточный уровень политико-правовой культуры значительной части населения» и необходимость подобных мероприятий неоднократно отмечалась и украинскими исследователями [104, с.222].

Изучение опыта привлечения максимально возможного количества членов территориальных коллективов к участию в муниципальном управлении представляется актуальным. Концепция государственной региональной политики Украины закрепляет, что для достижения главной цели государственной региональной политики предусматривается, в том числе, обеспечение способности территориальных громад и органов местного самоуправления в пределах, определенных законодательством, самостоятельно и ответственно решать вопросы социально – экономического развития, создание эффективных механизмов обеспечения их активного участия в формировании и проведении государственной региональной политики [39]. В.Кравченко отмечает, что самой большой проблемой, которая встала еще в начале 90-х годов, остается то, что к управлению местными делами так и не удалось привлечь широкие слои населения. Без этого все попытки построить местное самоуправление «сверху» остаются крайне неэффективными» [41, с.42].

Интересна для изучения с целью последующей реализации в

Украине практика ряда приходов Англии, ведущих активную работу по созданию молодежных советов приходов. Молодежные муниципальные советы избираются жителями прихода в возрасте от 11 до 20 лет по той же процедуре, что и обычные советы. Решения молодежного муниципального совета носят консультативный характер для совета прихода, однако, практически всегда реализуются им. Молодежный совет помогает муниципальному совету прихода изучать и оценивать потребности молодежи, но главное — «позволяет молодежи получить опыт взаимодействия с органами муниципального управления, осознать причастность к его осуществлению, почувствовать степень ответственности за собственные действия, повысить правовую культуру» [273].

Как и в Соединенном Королевстве, в США в настоящее время предпринимаются усилия для того, чтобы минимизировать конфликт между государственной и муниципальной властями, который "стал нормой с середины 1970-х годов..., когда в результате длительных дискуссий была подвергнута сомнению идея о том, что центральное управление и местное самоуправление имеют изначально общую цель деятельности" [196].

Формирование муниципальной системы США происходило по образцам муниципальной системы Соединенного Королевства в период, когда под колониальной властью последнего находилась большая часть Северной Америки.

На формирование системы права в США, кроме англосаксонского права, повлияли нормы французского права (особенно в Луизиане), положения испанского и мексиканского права (преимущественно в Техасе, Нью - Мексико, Калифорнии, Неваде), основные принципы голландского права (Нью-Йорк был колонией Королевства Нидерланды до того, как перешел под юрисдикцию Соединенного Королевства) [102, с.123-124; 93, с.110; 85, с.169; 33]. Все эти фрагменты не-английского права стали, тем не менее, исключением [32, с.4]. Они не оказали влияния на муниципальное право США.

После колонизации на территории колоний применялось английское право «в той мере, в какой его нормы соответствовали условиям колонии» - так называемый принцип дела Кальваина. Тем не менее, «так как нормы английского общего права совершенно не соответствовали условиям жизни американских колоний» [108, с.37], эти нормы достаточно быстро претерпели существенные изменения и стали соответствовать местным условиям.

Кроме того, было заимствовано и адаптировано к местным особенностям административно – территориальное устройство Соединенного Королевства. «Основными видами административно – территориальных единиц стали графства и тауны (тауншипы)» [51, с.82]. До настоящего времени административно – территориальное устройство не претерпело существенных изменений: «для США характерно существование в системе административно – территориального деления устаревших территориальных единиц, которые, на первый взгляд, не имеют базы для своего существования» [31].

Формы муниципального управления графств и тауншипов были также рецепированы в Соединенном Королевстве и постепенно изменены с учетом местных особенностей. Дальнейшее совместное рассмотрение организации муниципального управления в приходах и в тауншипах вызвано сходством, которое объясняется историческими причинами - муниципальное управление тауншипов и приходов до настоящего времени подверглось лишь незначительным изменениям.

В период пребывания под колониальной властью Соединенного Королевства, в 1724 году, в штате Пенсильвания была впервые применена не имеющая аналогов в Соединенном Королевстве комиссионная форма муниципального управления графств. В соответствии с этой организационной формой в графстве формировался достаточно малочисленный муниципальный совет (до 10 советников, занятых в совете на постоянной основе), который совмещал законодательные,

исполнительные, а в отдельных штатах и некоторые судебные функции [54, с.75]. В настоящее время коммиссионная форма (с некоторыми модификациями) является наиболее распространенной организационной формой муниципального управления графств США.

В Соединенном Королевстве также были заимствованы основы организационной формы управления муниципальных корпораций, которая до середины XVIII века была единой, в настоящее время – является разновидностью организационной формы «совет – мэр» - «совет – слабый мэр».

После провозглашения независимости разновидность совет - слабый мэр" подверглась реформированию. Возникшей в результате разновидности "совет - сильный мэр" отдало предпочтение большинство крупных муниципальных корпораций. Ряд исследователей, в том числе Е.С.Шугрина, В.А.Григорьев, считают разновидности “совет – слабый мэр“ и “совет – сильный мэр“ самостоятельными организационными формами [17, с.70 112, с.23; 215]. Их доводы не представляются достаточно убедительными в первую очередь потому, что для обеих разновидностей “характерно разделение исполнительных и законодательных полномочий между двумя выборными ветвями власти - между мэром и советом“ [10]. Это же отграничивает форму «совет - мэр» от двух других организационных форм управления муниципальных корпораций, возникших позднее – от формы «совет – менеджер» и от коммиссионной формы.

В ряде случаев разновидности «совет – сильный мэр» и «совет – слабый мэр» именуются соответственно “слабый совет – мэр“ и “сильный совет – мэр“ [215]. Это представляется недостаточно обоснованным, так как “основное различие между разновидностями формы "мэр - совет" состоит в первую очередь не в том, что в одном случае "сильным" является мэр, а в другом - совет, а в объеме полномочий мэра и в его роли в управлении муниципалитетом“ [10]. Мэр является ключевой фигурой. Кроме того, наличие «сильного» мэра не всегда означает, что совет – «слабый». В ряде

гибридных организационных формах некоторые полномочия муниципального совета могут быть переданы не мэру, а избираемым непосредственно населением должностным лицам.

Также, думается, неточно именовать разновидность “совет – слабый мэр” разновидностью “совет – мэр”, а разновидность “совет – сильный мэр” – разновидностью “мэр – совет” [55, с.136]. Во – первых, это усложняет восприятие текста, потому что традиционно в названии разновидности дается указание на соотношение полномочий совета и мэра именно в словесной форме, а не путем вынесения «на первое место» наименования соответствующего органа. Во – вторых, ни в одном из муниципалитетов США мэр не имеет более политически весомых, либо больших по объему полномочий, чем совет. Совет может в течение долгого времени функционировать достаточно эффективно и в том случае, если место мэра вакантно, но не наоборот.

Употребление терминов «сильный совет – слабый мэр», «слабый совет – сильный мэр» [94, с.237] также представляется нежелательным. Помимо упомянутых выше доводов, это делает терминологию более громоздкой, затрудняет ее понимание.

В середине XIX - начале XX века бурный рост населения государства обусловил интенсивное увеличение количества муниципальных органов в США. В этот же период были введены две новые организационные формы управления муниципальных корпораций – комисионная форма и форма «совет – менеджер».

Организационная форма «совет – менеджер» «возникла в 1908 году в Стаутоне, а в городе Южная Каролина впервые в 1912 году получила юридическое признание [195]. Но широкое распространение она получила после 1914 года, когда была принята муниципальной корпорацией Дейтон, штат Огайо [29].

Менеджера нередко именуют «управляющим», “представителем местной администрации” [103, с.56], “представителем городской

администрации“ [103, с.55], “администратором-менеджером“ [7, с.129]. Представляется, что внести единообразие в наименование этой организационной формы целесообразно, употребляя термин «менеджер». Это наиболее точный русский аналог англоязычного понятия – в настоящее время должность менеджера включена в Государственный классификатор Украины (Классификатор профессий ДК 003-95, утвержден приказом Госстандарта Украины № 257 от 27 июля 1995 года).

Комиссионная форма возникла в США достаточно спонтанно. В 1900 году сити Галвестон – муниципалитет, находящийся на берегу Мексиканского залива, был практически полностью уничтожен сильнейшим штормом. Мэр сити Уолтер С. Джонс, своевременно отреагировав на чрезвычайное происшествие, назначил Комиссию по борьбе с последствиями шторма. Комиссия не только успешно руководила восстановлением сити, но и разработала эффективную программу по предотвращению подобных ситуаций в будущем [255]. Деятельность Комиссии, состоявшей из мэра и пяти местных бизнесменов, «была широко разрекламирована. Пользуясь этим, деловые круги Галвестона обратились к властям штата с просьбой сохранить в их городе такую систему “самоуправления“ навсегда» [51, с.88].

В русскоязычной литературе распространено утверждение, согласно которому муниципальное управление в Гальвестоне возникло по образцу частной корпорации. В частности, Н.А.Куфакова утверждает, что «крупнейшие местные собственники, ведавшие управлением бухты галвестонского порта, создали комиссию по образцу своей корпорации...» [46, с.47]. «Так, впервые форма управления частной компанией была перенесена в практику городского управления США», - отмечает В.Иванов [29].

Вероятнее всего, такая аналогия возникла вследствие параллельного рассмотрения возникнувших в начале XX века двух организационных форм – и комиссионной, и формы «совет – менеджер». Исследователи

традиционно отмечают, что моделью для формы «совет – менеджер» послужило управление крупной корпорацией, а моделью комиссионной формы – управление небольшими предприятиями [45, с.103; 49, с.21-22]. Однако представляется, что комиссионная форма управления муниципальных корпораций была создана по аналогии с возникшей в 1724 году комиссионной формой муниципального управления графств. Основным аргументом в пользу такой точки зрения является существенное сходство между комиссионной формой муниципального управления графств и комиссионной формой управления муниципальных корпораций.

Традиционно упоминают три организационные формы управления муниципальных корпораций - «совет – мэр», «совет – менеджер» и комиссионную форму. Однако в результате своего более чем векового существования они изменились, причем недостатки каждой конкретной формы зачастую сглаживались привнесением в нее элементов иной формы. Б.С.Крылов, исследуя муниципальное управление в США в 1950-е годы, отмечал соседствующие с «традиционными» гибридные формы [45, с.192]. В настоящее время количество муниципалитетов с гибридными формами превышает количество муниципалитетов с «традиционными» организационными формами.

Однако, формы «совет – мэр», «совет – менеджер» и комиссионная форма, несмотря на сокращение их распространенности в классическом виде, по-прежнему являются основными, базовыми. Рецепции, в частности Соединенным Королевством, подвергались именно традиционные формы. Ведь «гибриды» появлялись после нескольких десятков лет «обкатки» традиционных организационных форм, после того, как были выявлены недостатки каждой из них.

Границы между различными организационными формами управления муниципальных корпораций США чрезвычайно размыты. Границы между различными организационными формами муниципального управления в Соединенном Королевстве и в графствах США достаточно

четкие. В Соединенном Королевстве в районах, унитарных округах и в графствах в мае 2002 года был завершен процесс замещения одной из трех новых организационных форм существовавшей почти столетие единственной организационной формы («системы комитетов»).

Эта организационная форма получила такое наименование отнюдь не из-за большого количества комитетов (хотя оно достаточно велико), а вследствие их существенной роли в принятии местными советами наиболее важных решений. Тексты большинства локальных актов вырабатывается самими комитетами, получая лишь последующее одобрение либо неодобрение совета.

"Система комитетов" предполагает, что основная работа члена совета - работа в комитете. В совокупности с тем, что совет делегирует решение не только текущих, но и большинства "стратегических" вопросов комитетам (а не, например, исполнительному органу; («Советы могут передавать комитетам любые свои права, кроме местного налогообложения и производства займов» [44, с.58] – отмечал Б.С.Крылов), членам совета становится все тяжелее охватывать полную картину проблем и нужд территориального коллектива. Они "специализируются" только на части потребностей избирателей - в зависимости от того, в состав какого комитета были избраны.

Следовательно, еще одним недостатком «системы комитетов» является то, что советники не всегда могут повлиять на содержание решений муниципального совета. Даже если группа советников имеет большинство голосов на пленарных заседаниях, в каком - либо из комитетов большинства у нее может не быть. Соответственно, эффективность пленарных заседаний снижается, рабочее время советников используется нерационально.

Правительство Соединенного Королевства - инициатор реформирования "системы комитетов" - отмечает, что члены территориального коллектива "должны знать, кто принимает решения, кто

следит за их реализацией и к кому обращаться с жалобой в случае возникновения такой необходимости" [228].

Актом Парламента Соединенного Королевства "О муниципальном управлении" 2000 года предусмотрено несколько вариантов организационных форм муниципального управления на выбор территориальных коллективов. Это решение было принято с учетом как исторического опыта, так и современных общеевропейских тенденций. В частности, Европейская хартия местного самоуправления предусматривает, что «местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние ... структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление" [23].

Наиболее существенными различиями между правом Соединенного Королевства и США являются наличие в США «двухуровневого правового развития, при котором параллельно и в то же время во взаимодействии действуют правовые системы федерации и штатов» [102, с.124] и основополагающая роль Конституции в качестве источника права. Первоначальный текст Конституции США не содержал положений, относящихся к муниципальному управлению. Принцип производности власти органов муниципального управления от власти штатов вытекает из принятой в 1791 году поправки X: "полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми отдельным штатам не запрещено ею, сохраняются за штатом либо за народом" [53, с.280-282].

Вследствие того, что регулирование муниципального управления всегда находилось в компетенции субъектов федерации, определить точную дату возникновения муниципального управления на территории США представляется затруднительным.

Федерация имеет значительно меньше полномочий по отношению к органам муниципального управления, чем ее субъекты – штаты

(единственным требованием к нормативным актам штатов является то, чтобы они не противоречили федеральному законодательству). Так, федеральное правительство в интересах государства не имеет права изъять без компенсации ни собственность штата, ни коммунальную собственность. Штат же может осуществить изъятие коммунального имущества в собственных интересах [292, p.27].

Федеральное законодательство практически не содержит норм, оказывающих непосредственное влияние на функционирование органов муниципального управления. Исключениями являются:

- нормы антимонопольного законодательства;
- нормы, регулирующие деятельность кабельного телевидения;
- нормы, регламентирующие взимание налога на посадку авиапассажиров;
- нормы, устанавливающие размеры и порядок финансирования определенных проектов органов муниципального управления [224, p.50].

Далеко не во всех текстах конституций штатов содержатся нормы, регламентирующие основы функционирования муниципального управления на их территории. Так, Конституция штата Делавэр 1897 года лишь закрепляет, что Генеральная Ассамблея штата не вправе принимать законы по определенному перечню вопросов, отнесенных к компетенции органов муниципального управления [169]. Конституция штата Коннектикут содержит всего лишь исчерпывающий перечень возможностей дачи предписания властями штата органам муниципального управления [162].

Только в конституции, изложенные в новой редакции либо измененные после первой трети XX века, включены соответствующие положения. В частности, в Конституции штата Иллинойс 1970 года урегулированы вопросы установления и изменения территории и границ графств и тауншипов, выборов должностных лиц органов муниципального управления графств, полномочия территориальных коллективов, обладающих правом гомруля и не имеющим этого права [164].

Конституцией штата Флорида 1968 года дополнительно определены существующие особенности статуса сити Джэксонвилл и графства Дюваль, сити Ки Уэст и графства Монро, графств Дейд и Хилсбороу [163].

Исследователи классифицируют нормы муниципального права, содержащиеся в конституциях субъектов федерации, на три группы:

1) нормы, призванные предотвратить неоправданные расходы органов муниципального управления;

2) нормы, регламентирующие подотчетность органов муниципального управления штатам при совершении этими органами определенных действий;

3) нормы, служащие для создания и защиты местной автономии [224, p.229-230].

К последней группе относят, в том числе, запрет “законодательства для одного муниципалитета” (one-city legislation). Например, Конституцией штата Орегон 1859 года предусмотрено, что Законодательная Ассамблея не имеет права издавать специальные или локальные акты по вопросам назначения и проведения выборов должностных лиц графств, тауншипов и создания избирательных участков [270].

Для обхода запрета применяется практика принятия нормативных актов для группы графств, сити и т.д. (как правило, административно – территориальные единицы группируются по количеству населения, по географическому положению, по количеству занимаемой площади, реже по иным признакам). Основную группу таких нормативных актов составляют модельные хартии (уставы) муниципальных органов. В них содержатся сведения о наименовании, истории, символике, территории муниципалитета, об организационной форме муниципального управления, о системе органов муниципального управления (в том числе о муниципальном совете, исполнительных органах, о должностных лицах, избираемых непосредственно населением), о порядке формирования этих органов и об их компетенции, об организации их функционирования, о

кадровой политике и финансовых основах деятельности муниципалитета, о местной инициативе и референдумах, о порядке внесения в хартию изменений и дополнений.

“Значительное место в хартиях занимают нормы процедурного характера, содержащие гарантии открытого характера деятельности муниципальных советов и муниципальной администрации, соответственного исполнения советниками и служащими своих должностных обязанностей, эффективного использования в местном управлении институтов прямой демократии“ [7], существенное внимание уделяется материальному и финансовому обеспечению деятельности органов муниципального управления.

Достаточно объемные хартии являются “оригинальным” творением территориального коллектива. Преимущественно используются так называемые модельные хартии (иногда именуемые «классифицированными уставами» [42, с.218]). В США они разрабатываются парламентами субъектов федерации с учетом положений соответствующих конституций. Так, Конституция штата Мэн предусматривает, что “жители любого муниципалитета имеют право изменять и вносить поправки в хартии по всем вопросам, относящимся к местному ведению, при условии, что положения хартии не будут противоречить Конституции и законодательству штата“ [269]. Конституция штата Гавайи предусматривает, что “положения хартий должны относиться преимущественно к структуре органов муниципального управления, их системе, структуре и полномочиям“ [268].

Модельные хартии создаются в нескольких вариантах с учетом:

- возможности выбора одной из нескольких организационных форм муниципального управления;
- количества членов территориального коллектива;
- типа административно –территориальной единицы. Так на территории штата Арканзас модельные хартии создаются отдельно «для сити первого класса (2500 жителей и более), сити второго класса (500 – 2499

жителей) и для таунов – инкорпорированных административно – территориальных единиц с количеством жителей менее 500 человек» [143].

В Украине вопрос о необходимости модельных хартий является дискуссионным. В частности, Комитет по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и деятельности Советов Верховной Рады Украины отметил, что «принятие Закона Украины об утверждении Примерного Устава территориальной громады обусловит невозможность проявления самоуправленческих начал местного нормотворчества, может привести к излишней унификации организации местной жизни, противоречит принципу правовой автономии, определенному в Европейской Хартии местного самоуправления» [62].

Несмотря на убедительность приведенных доводов, более обоснованной представляется точка зрения сторонников создания модельных уставов на данном этапе [60, с.170]. В первую очередь - в связи с тем, что «разработка и введение в жизнь...громад собственных уставов в посттоталитарный период в Украине осуществляется впервые» [91, с.326]. Дополнительным аргументом в пользу необходимости модельных уставов, думается, является практически полное отсутствие нормативной базы для создания таких уставов в настоящее время.

В Соединенном Королевстве, например, модельные «конституции муниципального управления» также не создаются, однако Акт «О муниципальном управлении» 2000 года дает развернутый перечень положений, обязательных к включению в «конституцию муниципального управления». В частности, в ней должна содержаться структура «исполнительных» органов муниципального управления, а также любая другая информация, на включение которой в конституцию будет настаивать Государственный секретарь соответственно Соединенного Королевства, Уэльса, Шотландии или Северной Ирландии [210].

С хартиями местного самоуправления нередко отождествляют термин «гомруль» (homerule) [49, с.26]. Однако представляется, что

гомрулем справедливо именовать не саму хартию, а способ (принцип) организации местной жизни без вмешательства государства (М.Ф.Орзих) [61].

Г.В.Барабашев определяет гомруль применительно к США как правомочность муниципалитета вести свои дела без вмешательства штата [5, с.146]. Представляется, что в настоящее время эта формулировка нуждается в дополнительной конкретизации. Правом гомруля, помимо муниципальных корпораций, в некоторых штатах наделяются и графства, и тауншипы. Не обладающие гомрулем территориальные коллективы графств осуществляют муниципальное управление и без него. Не обладающие гомрулем территориальные коллективы сити, таунов, бороу, виллиджей осуществляют муниципальное управление как составная часть более крупных территориальных коллективов графств. Таким образом, гомруль представляет этим коллективам большую степень самостоятельности, дополнительные права по осуществлению муниципального управления.

Исходя из анализа норм муниципального права США, гомруль может рассматриваться как возможность:

- членов территориальных коллективов графств и тауншипов - приобрести дополнительные (по сравнению с предусмотренными конституцией и законодательством) права и обязанности при осуществлении муниципального управления;

- членов территориальных коллективов сити, таунов, бороу, виллиджей - осуществлять муниципальное управления самостоятельно, дополнительно к осуществлению его в качестве части территориального коллектива графства либо тауншипа.

Штаты, предоставляя муниципалитетам право гомруля, прямо либо косвенно никогда не запрещают использование какой – либо организационной формы. Выбирая организационную форму управления муниципальной корпорацией, территориальный коллектив руководствуется не своим географическим местоположением, а количеством членов

территориального коллектива. Нередко в исследованиях встречается «географический» подход к определению локализации муниципалитетов с одинаковой организационной формой управления. В частности, В.В.Смирнов отмечает: “...форма управления совет - менеджер ... преобладает на Западе и в некоторых южных штатах страны. Города с формой управления мэр-совет господствуют на Северо - Востоке и преобладают в штатах Среднего Запада. Комиссионную форму управления ... можно скорее всего обнаружить в старых городах Северо - Востока и Юга страны“ [96, с.64]. Несмотря на оговорку автора о “некоторой приблизительности“ утверждения, согласиться с ним не представляется возможным.

Нередко встречается утверждение, что организация муниципального управления в США, в частности, организационная форма «совет – мэр“ «копирует федеральную форму правления и строится по принципу “разделения властей“ [51, с.86]. Сходство с федеральной системой действительно очевидно, однако возможность применения принципа разделения властей к современному муниципальному управлению представляется спорной.

Г.Берман, исследуя историю местного самоуправления в Европе, в том числе в Соединенном Королевстве, отмечает, что “система организации управления, установленная хартией (или без оной), была во многих важных своих чертах подобна современным системам конституционного правления: городские власти ... часто подразделялись на исполнительную, законодательную и судебные отрасли, имевшие определенные ограничительные механизмы по отношению друг к другу...” [8, с.370]. Тем не менее, в настоящее время в Соединенном Королевстве на уровне нормативных актов отсутствует попытка применения теории разделения властей к институту муниципального управления. В английской литературе дискуссий по этому поводу не возникает.

Н.И.Корниенко считает, что на уровне местного самоуправления не действует принцип разделения властей. Однако он не отрицает «целесообразности разумного распределения полномочий в системе местного самоуправления между представительской и исполнительной его частями при обеспечении единства этих частей» [40, с.16].

И.М.Вайль и В.В.Смирнов отмечают, что «муниципальные советы в США нередко именуются по аналогии с федеральной политической системой, но без достаточных к тому оснований «законодательными» или «представительными» органами в рамках местных политических систем» [49, с.53]. Сторонники так называемой расширенной трактовки принципа разделения властей Б.Констан и Т.Джефферсон отмечали, что он включает в себя не только «разграничение "по горизонтали", т.е. разделение законодательной, судебной и исполнительной власти, но и сбалансирование центральной власти местным самоуправлением, централизма - децентрализацией» [5, с.105].

В США возможность разделения властей при осуществлении муниципального управления признается в первую очередь субъектами федерации и территориальными коллективами. В частности, Хартия сити Вашингтон, Округ Колумбия, содержит положение о том, что «совет (местный совет – Н.М.) признает принцип разделения властей в структуре муниципального управления округа» [170]. В Кодексе сити Солт Лейк, штат Юта, отмечено, что «муниципальное управление сити разделено на отдельные, независимые и равные ветви:

- исполнительная ветвь, состоящая из избираемого мэра и административных департаментов сити, в том числе их председателей, должностных лиц и работников;

- законодательная ветвь, состоящая из муниципального совета и его аппарата» [246].

В хартии сити Кармел, Калифорния, выделено 4 ветви власти – исполнительная, законодательная, фискальная и судебная. К фискальной

ветви власти отнесены независимый аудитор и комитет муниципального совета по финансам, к судебной – действующие на территории муниципалитета суды [153].

Принцип разделения властей в своем практическом воплощении представляет собой структурно – функциональную определенность каждого из высших органов государственной власти, степень которой зависит как от его формально – юридического статуса, так и от фактического размежевания функциональной и предметной компетенции [52, с.267]. Он традиционно применяется к иной разновидности публичной власти – к государственной власти.

Соответственно, несмотря на сильные демократические традиции муниципального управления в США, в этом государстве принцип разделения властей в муниципальном управлении не реализован. Более того, исходя из природы муниципального управления, он не может быть реализован ни в одном современном государстве. В частности, считать суды “муниципальными” можно разве что по территориальному признаку. Даже находясь на территории муниципалитета, они, тем не менее, входят в судебную систему штата, государства.

Некоторые исследователи не включают судебную ветвь власти при изложении своей точки зрения по поводу возможности разделения муниципальной власти. В частности, А.Г.Мучник выделяет нормотворческую и исполнительную ветвь муниципальной власти [58, с.12]. Однако представляется, что без судебной ветви власти теория разделения властей теряет свою эффективность, даже если компенсировать ее, сформировав «своеобразную систему «сдержек и противовесов» на локальном уровне, в которую фактически войдут все субъекты местного самоуправления, действующие на территории города, включая и территориальную громаду [3, с.2].

1.2. Административно – территориальное устройство и системы органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.

К основным особенностям системы органов муниципального управления США относятся:

- наличие в системе органов муниципального управления органов общей компетенции и органов специальной компетенции;
- отсутствие муниципального управления на некоторых территориях штата Аляска, на малонаселенных территориях иных штатов;
- в системе муниципальных органов существуют органы, создание которых является факультативным.

В США выделяют пятьдесят одну систему права - пятьдесят в штатах и одну федеральную [93, с.110], которые действуют “параллельно и в то же время во взаимодействии“ [102, с.124]. Соответственно, существует пятьдесят одна система органов муниципального управления, более или менее схожие.

Для систематизации информации об органах муниципального управления представляется целесообразным использовать классификацию Бюро переписей США. В соответствии с нею выделяют органы муниципального управления:

- общей компетенции:
 - в графствах;
 - ниже уровня графств;
- специальной компетенции:
 - специальные округа;
 - школьные округа [143].

Эта классификация представляется наиболее удачной, так как в качестве ее элементов не фигурируют ни муниципальные корпорации, существующие на территории всех штатов, но не всех графств, ни органы муниципального управления тауншипов, существующие на территории не всех штатов.

Количество органов муниципального управления общей компетенции и динамика изменения их количества на протяжении последних десятилетий представлены в табл. А.1.

В США графство (county) является наиболее крупной административно-территориальной единицей во всех штатах кроме Коннектикута и Род - Айленда, где графств нет вообще (см.табл.1.1). В штате Луизиана схожие с графствами по размеру и по характеру осуществления муниципального управления территории именуются приходами (parish), в штате Аляска - бороу (borough). Территории квази-графств, где нет органов муниципального управления графств, подразделяют на несколько групп (табл.1.2).

Для системы органов муниципального управления в США характерно существование органов, создание которых не является обязательным, а зависит от соответствующего волеизъявления первичного субъекта муниципального управления – территориального коллектива. Тенденция к постепенному увеличению количества этих органов иллюстрирует, в первую очередь, эффективность их деятельности, высокий уровень доверия населения к ним. В настоящее время на территории Украины введение подобной практики представляется нецелесообразным – невозможность обеспечения надлежащего уровня налоговых поступлений для оплаты их функционирования сделает деятельность этих органов недостаточно эффективной. Однако думается, в будущем положительный опыт США, может быть использован.

К числу таких органов относятся органы управления муниципальных корпораций. В настоящее время в США насчитывается около 20000

Таблица 1.1.

Количество и виды органов муниципального управления общей компетенции в США

Штат	Количество органов муниципального управления общей компетенции графств	Количество муниципалитетов	Количество органов муниципального управления общей компетенции тауншипов	Количество органов муниципального управления общей компетенции в штате
Айдахо	44	200	-	244
Айова	99	950	-	1049
Алабама	67	446	-	513
Аляска	12	149	-	161
Аризона	15	87	-	102
Арканзас	75	491	-	566
Вайоминг	23	97	-	120
Вашингтон	39	275	-	314
Вермонт	14	49	237	300

Продолжение табл. 1.1.

Виргиния	95	231	-	326
Висконсин	72	583	1266	1921
Гавайи	3	1	-	4
Делавэр	3	57	-	60
Джорджия	156	535	-	691
Западная Виргиния	55	232	-	287
Иллинойс	102	1288	1433	2823
Индиана	91	569	1008	1668
Калифорния	57	471	-	528
Канзас	105	627	1370	2102
Кентукки	119	434	-	553
Колорадо	62	269	-	331
Коннектикут	-	30	149	179
Луизиана	60	302	-	362
Массачусетс	12	44	307	363
Миннесота	87	854	1794	2735

Продолжение табл. 1.1.

Миссиссипи	82	295	-	377
Миссури	114	944	324	1382
Мичиган	83	534	1242	1859
Монтана	54	128	-	182
Мэн	16	22	467	505
Мэриленд	23	156	-	179
Небраска	93	535	455	1083
Невада	16	19	-	35
Нью-Гэмпшир	10	13	221	244
Нью-Джерси	21	324	243	588
Нью-Йорк	57	615	929	1601
Нью-Мексико	33	99	-	132
Огайо	88	941	1310	2339
Оклахома	77	592	-	669
Округ Колумбия	-	1	-	1
Орегон	36	240	-	276

Продолжение табл. 1.1.

Пенсильвания	66	1023	1546	2635
Род-Айленд	-	8	31	39
Северная Дакота	53	363	1341	1757
Северная Каролина	100	527	-	627
Теннесси	93	343	-	436
Техас	254	1177	-	1431
Флорида	66	394	-	460
Южная Дакота	66	309	956	1331
Южная Каролина	46	269	-	315
Юта	29	230	-	259

Примечание. Данные Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.

Таблица 1.2.

Территории квази-графств, в пределах которых органы муниципального управления графств не создаются.

Тип	Наименование административно-территориальных единиц	Штат
Территории сити, которые на законодательном уровне признаны сити - графствами (city - county) и управляются преимущественно как сити	Сити и бороу Анкоридж, сити и бороу Ситка, сити и бороу Джуно, сити и бороу Якутат	Аляска
	Сити и графство Сан-Франциско	Калифорния
	Сити и графство Денвер	Колорадо
	Сити и графство Гонолулу	Гавайи
	Графство Анаконда - Дир-Лодж, Батл-Силвер-Боу	Монтана
Территории, графств, которые признаны метрополитенскими территориями и управляются преимущественно как сити	Графства Нашвилл и Дейвидсон, графства Линчберг и Мур	Теннесси

Продолжение табл. 1.2.

Территории, в пределах которых органы муниципального управления графств являются частью иных органов муниципального управления (сити, тауншипа, штата)	Графство Дюваль (сити Джексонвилль)	Флорида
	Графство Кларк (сити Атенс), графство Мескоджи (сити Колумбус), графство Ричмонд (сити Огаста)	Джорджия
	Графство Калавао (штат Гавайи)	Гавайи
	Графство Марион (сити Индианаполис)	Индиана
	Городское графство Лексингтон- Фэйетт	Кентукки
	Приход Ист-Батон-Руж (сити Батон-Руж), приход Лафайет (сити Лафайет), приход Орлеан (сити Нью-Орлеан), Консолидированный орган муниципального управления прихода Тэрэбон	Луизиана
	Графство Нантукет (таун Нантакет), графство Саффолк (сити Бостон)	Массачусетс
	Графства Бронкс, Кингс, Нью-Йорк, Квинс и Ричмонд (все части сити Нью-Йорк)	Нью-Йорк
	Графство Филадельфия (сити Филадельфия)	Пенсильвания
Столица	Вашингтон	Округ Колумбия

Продолжение табл. 1.2.

Сити, расположенные вне территории графств, и выполняющие функции, обычно выполняемые графствами (т.н. "независимые" сити)	Сити Балтимор (вне графства Балтимор)	Мэриленд
	Сити Сент-Луис (вне графства Сент-Луис)	Миссури
	Карсон - сити	Невада
	Александрия, Бедфорд, Бристоль, Буэна-Виста, Шарлоттесвилль, Чисейпик, Клифтон-Фордж, Колониал-Хайтс, Ковингтон, Данвилль, Импорт, Фэрфакс, Фалс-Черч, Франклин, Фредериксберг, Гейлакс, Хамптон, Харрисонберг, Хопивел, Лексингтон, Линчберг, Мейнассас, Мейнассас-Парк, Мартинсвилль, Ньюпорт-Ньюс, Норфолк, Нортон, Петербург, Покиусон, Портсмут, Радфорд, Ричмонд, Ронок, Салем, Стонтон, Саффолк, Виргиния-Бич, Уэйнсборо, Уильямсбург, Винчестер	Виргиния
Иные территории квази-графств	Фэрфилд, Хартфорд, Литчфилд, Мидлсекс, Нью-Хейвен, Нью-Лондон, Толленд, Виндхам	Коннектикут
	Бристоль, Кент, Ньюпорт, Провиденс, Вашингтон	Род-Айленд
	Территория Йеллоустонского национального парка	Монтана, Айдахо, Вайоминг

Примечание. Данные Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.

муниципальных корпораций (см.табл.1.1). Термин «муниципальная корпорация» (municipal corporation) употребляется более часто, чем «муниципалитет» (municipality). В США муниципалитетами именуются административно-территориальные единицы, получившие статус публичных (муниципальных) корпораций. В связи с этим представляется, что определение муниципалитетов как «органов управления в ... населенных пунктах, наделенных статусом муниципальных корпораций» [20, с.309], нуждается в уточнении.

Статус муниципальной корпорации могут иметь следующие административно-территориальные единицы:

- Вилиджи (village) - наиболее мелкие поселения, обычно расположенные в сельской местности или в пригороде крупного города;

- Бороу (borough). Термин употребляется для обозначения поселений, аналогичных виллиджам, в штатах Коннектикут, Миннесота, Нью-Джерси и Пенсильвания. "Бороу" также именуются каждая из пяти частей, на которые разбит сити Нью-Йорк и административно-территориальные единицы в штате Аляска, традиционно приравниваемые к графствам [285]. Территории, именуемые "бороу" в штате Аляска и в сити Нью-Йорк, не могут приобрести статус муниципалитета;

- Тауны (town) - небольшие поселения, как правило, немного крупнее, чем виллидж. А.А.Мишин выделяет 3 основных вида таунов: сельский (без крупных поселений), de facto тауншип, таун с крупными поселениями и городской таун [51, с.85]. Статус муниципалитета могут получить, за исключением de facto тауншипов, все тауны;

- Сити (city) - обычно крупные и средние города большего размера или значения, чем бороу, виллидж или таун.

Статус муниципалитета может быть «дарован» сити, таунам, бороу, виллиджам конституциями субъектов федерации. Одновременно в тексте конституции указываются особенности правового положения создаваемой муниципальной корпорации (например, в Конституции штата Колорадо –

сити Денвер [267]), поэтому наличие хартии является необязательным.

Большая часть соответствующих административно – территориальных единиц становятся муниципалитетами после успешного завершения процесса, именуемого в законодательстве субъектов федерации инкорпорацией (incorporation). Его инициация возможна в случае наличия установленного штатом количества населения для каждого вида административно – территориальных единиц. Например, в штате Иллинойс - 2500 человек и более для сити, от 200 до 2500 человек (в зависимости от количества населения в графстве) для виллиджей [191]. «За» создание муниципальной корпорации должно быть подано установленное законодательством число голосов членов территориального коллектива, и, в случае соблюдения соответствующей процессуальной формы, штат обязан признать административно-территориальную единицу муниципалитетом.

Основная причина, обуславливающая желание жителей определенной территории инкорпорировать ее, – вовсе не желание получить большее количество услуг более высокого качества. Если потребность в услугах определенного вида или более высокого качества является единственной либо первостепенной, экономически более выгодно приобретение этих услуг у штата или графства, либо обеспечение их оказания органами муниципального управления специальной компетенции. Инкорпорация «в первую очередь позволяет населению более активно участвовать в решении местных проблем, оказывать более существенное влияние на политическую жизнь муниципалитета, графства и штата» [224, p.57-61].

В середине XX века появилась возможность инкорпорирования графств и тауншипов. После завершения процесса инкорпорации эти административно – территориальные единицы не становятся муниципалитетами, однако получают дополнительные возможности реорганизации структуры органов муниципального управления, расширения их компетенции и увеличения финансовой базы. По сравнению с

муниципалитетами графства и тауншипсы, даже инкорпорированные, имеют ограниченные права муниципального управления.

Все тауншипсы и приравниваемые к ним административно-территориальные единицы сосредоточены на территории двадцати штатов - Вермонт, Висконсин, Иллинойс, Индиана, Канзас, Коннектикут, Массачусетс, Миннесота, Миссури, Мичиган, Мэн, Небраска, Нью – Гэмпшир, Нью - Джерси, Нью-Йорк, Огайо, Пенсильвания, Род-Айленд, Северная Дакота и Южная Дакота (см.табл.1.1). De facto тауншипсами являются:

- некоторые тауны штатов Вермонт, Висконсин, Коннектикут, Массачусетс, Миннесота, Нью- Йорк, Род-Айленд;
- плантации (plantations) и некоторые тауны штата Мэн;
- местечки (locations) и некоторые тауны штата Нью - Гэмпшир.

В дальнейшем в случае отсутствия отличий от тауншипов, они будут включаться в число административно – территориальных единиц, объединяемых этим термином.

Возможно два варианта территориального соотношения функционирования органов управления муниципальных корпораций и органов муниципального управления тауншипов:

- в штатах Висконсин, Массачусетс, Нью-Гэмпшир, Нью-Джерси, Пенсильвания и Род-Айленд органы муниципального управления тауншипов обслуживают территорию, на которой нет муниципалитетов;
- в остальных штатах территории, на которых функционируют органы управления муниципальных корпораций и муниципальные органы тауншипов, частично совпадают.

В США органы муниципального управления специальной компетенции создаются без учета административно - территориального деления для:

- оказания дополнительных услуг;

- повышения качества услуг, оказываемых органами муниципального управления общей компетенции;
- минимизации политического вмешательства в деятельность органов муниципального управления при оказании определенных услуг;
- обхода установленных для органов муниципального управления общей компетенции ограничений в финансовой сфере.

В США около 35000 специальных (табл.1.3) и около 15000 школьных округов. «Школьные и специальные округа» - "school and special districts" - авторы украинско- и русскоязычных монографий нередко именуют "специальными районами" [46, с.42], "школьными и специальными районами" [21, с.155], "школьными округами и специальными районами" [101]. Более точным переводом англоязычного термина, тем не менее, представляется употребляемый рядом исследователей термин «школьные и специальные округа» [106, с.15-16; 49, с.29].

Школьные округа осуществляют управление и финансирование школьных учреждений, за исключением частных, а специальные – оказание услуг в сфере водоснабжения, содержания больниц, кладбищ, библиотек, автомагистралей, парков и рекреационных зон, аэропортов, и т.п. Большинство специальных округов (93,5%) являются одноцелевыми, остальные оказывают несколько видов услуг, тесно связанных друг с другом (табл.1.3 - 1.6). Количество специальных округов непрерывно возрастает.

Наряду со специальными округами существуют метрополитенские округа. Они также создаются для оказания одного или нескольких видов услуг, но их статус иной. Правом создавать метрополитенские округа обладают исключительно два и более муниципалитетов, границы метрополитенского округа совпадают с границами образовавших его муниципальных корпораций. Управление метрополитенским округом осуществляет назначаемый соответствующими муниципалитетами руководитель при помощи формируемого им аппарата. Таким образом, метрополитенские округа не являются муниципальными органами.

Таблица 1.3.

Количество и виды органов муниципального управления специальной компетенции в США

Штат	Монофункциональные специальные округа	Многофункциональные специальные округа			Всего специальных округов
		Водоснабжение, канализационные услуги, очистка сточных вод	Природные ресурсы и водоснабжение	Иные	
Айдахо	751	36	2	-	789
Айова	430	1	-	2	433
Алабама	460	5	1	25	491
Аляска	14	-	-	-	14
Аризона	301	-	1	2	304
Арканзас	591	5	3	40	639
Вайоминг	422	52	1	3	478
Вашингтон	1139	22	4	37	1202
Вермонт	99	-	-	13	112

Продолжение табл. 1.3.

Виргиния	149	7	-	-	156
Висконсин	690	-	-	6	696
Гавайи	14	-	-	1	15
Делавэр	255	1	-	1	257
Джорджия	453	15	1	4	473
Западная Виргиния	331	29	-	2	362
Иллинойс	3026	15	2	25	3068
Индиана	1202	6	3	25	1236
Калифорния	2769	96	16	129	3010
Канзас	1504	1	8	11	1524
Кентукки	627	5	1	4	637
Колорадо	1150	115	13	80	1358
Коннектикут	333	5	-	49	387
Луизиана	35	-	3	1	39
Массачусетс	393	1	1	18	413
Миннесота	375	-	11	20	406

Продолжение табл. 1.3.

Миссиссипи	386	-	-	9	395
Миссури	1483	-	-	14	1497
Мичиган	313	13	-	6	332
Монтана	546	51	2	1	600
Мэн	202	15	-	12	229
Мэриленд	223	3	-	15	241
Небраска	871	31	-	228	1130
Невада	135	7	2	9	153
Нью-Гэмпшир	146	3	-	16	165
Нью-Джерси	270	2	-	9	281
Нью-Йорк	1120	-	1	5	1126
Нью-Мексико	647	5	-	1	653
Огайо	565	11	1	15	592
Оклахома	527	9	4	12	552
Округ Колумбия	1	-	-	-	1
Орегон	939	1	1	18	959

Продолжение табл. 1.3.

Пенсильвания	1679	169	1	70	1919
Род-Айленд	76	-	-	-	76
Северная Дакота	761	-	1	2	764
Северная Каролина	311	12	-	2	325
Теннесси	457	17	1	15	490
Техас	1392	578	11	201	2182
Флорида	492	6	3	25	526
Южная Дакота	279	5	14	4	302
Южная Каролина	278	15	1	16	310
Юта	353	14	3	14	384

Примечания:

1. Данные Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.

2. Иные услуги многофункциональных специальных округов – включены округа, предоставляющие комплекс противопожарных мероприятий одновременно с водоснабжением, а также иные, не представленные в таблице комбинации услуг.

Таблица 1.4.

Количество и виды монофункциональных специальных округов

Штат	Образовани е	Социальные услуги	Транспорт	Охрана окружающе й среды. Жилищная сфера	Пожарная безопасност ь	Кладбища и крематории	Индустриал ьное развитие, кредиты на развитие производств а
Айдахо	51	19	66	270	144	181	-
Айова	7	1	7	346	68	-	-
Алабама	-	67	24	359	5	-	3
Аляска	-	-	-	14	-	-	-
Аризона	-	21	2	126	152	-	-
Арканзас	18	-	30	467	74	-	-
Вайоминг	-	22	26	193	61	41	1
Вашингтон	22	74	40	487	402	101	12
Вермонт	-	-	-	79	20	-	-
Виргиния	21	7	27	76	-	-	-

Висконсин	-	1	-	686	-	-	1
-----------	---	---	---	-----	---	---	---

Продолжение табл. 1.4.

Гавайи	-	-	-	14	-	-	-
Делавэр	15	-	-	240	-	-	-
Джорджия	-	135	20	291	2	-	1
Западная Виргиния	3	-	6	318	-	-	-
Иллинойс	330	51	65	1657	827	61	1
Индиана	833	20	-	339	2	-	-
Калифорния	91	174	73	1311	369	257	11
Канзас	22	28	1	777	-	665	2
Кентукки	112	49	3	316	144	-	-
Колорадо	36	45	32	579	249	81	-
Коннектикут	-	-	31	162	65	-	-
Луизиана	1	-	15	10	-	-	6
Массачусетс	-	1	1	372	16	-	2
Миннесота	12	27	5	321	-	-	2
Миссиссипи	47	1	7	331	-	-	-

Миссури	138	159	311	600	273	-	-
---------	-----	-----	-----	-----	-----	---	---

Продолжение табл. 1.4.

Мичиган	124	6	22	153	2	-	-
Монтана	-	12	8	238	159	76	1
Мэн	-	2	4	193	-	3	-
Мэриленд	2	-	5	183	-	-	-
Небраска	-	17	73	283	419	78	-
Невада	4	11	10	72	16	3	-
Нью-Гэмпшир	-	-	6	119	14	-	1
Нью-Джерси	-	-	3	64	200	-	1
Нью-Йорк	128	64	2	13	912	-	-
Нью-Мексико	-	4	-	632	-	-	1
Огайо	61	51	66	325	60	-	2
Оклахома	7	34	1	464	20	-	1
Округ Колумбия	-	-	-	1	-	-	-
Орегон	16	35	95	446	263	64	5
Пенсильвания	142	73	110	1136	-	-	141

Род-Айленд	-	-	-	42	34	-	-
------------	---	---	---	----	----	---	---

Продолжение табл. 1.4.

Северная Дакота	-	32	80	360	289	-	-
Северная Каролина	-	4	16	289	-	-	-
Теннесси	-	-	24	422	-	-	2
Техас	-	169	24	1049	103	-	12
Флорида	8	50	17	284	56	-	6
Южная Дакота	-	7	25	182	60	-	-
Южная Каролина	-	12	6	163	97	-	-
Юта	-	23	15	196	24	44	-

Примечания:

1. Данные Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.

2. Пожарная безопасность – создание организаций, обеспечивающих пожарную безопасность, сопутствующих служб, контроль состояния противопожарных приспособлений, расследование причин пожаров, поддержка добровольных противопожарных формирований, деятельность по предотвращению пожаров.

3. Кладбища и крематории - создание, поддержание в надлежащем состоянии и эксплуатация кладбищ и крематориев.

Таблица 1.5.

**Количество и виды монофункциональных специальных округов для оказания услуг в сфере образования
и транспорта, социальных услуг**

Штат	Образование		Социальные услуги			Транспорт		
	Строительство зданий для школьных учреждений	Создание и содержание библиотек	Создание и содержание больничных учреждений	Иные услуги в сфере здраво- охранения	Услуги по повышению обществен- ного благосо- стояния	Шоссейны е дороги, улицы	Авиаперев- озки	Иные услуги
Айдахо	-	51	16	2	1	65	-	1
Айова	-	7	-	1	-	4	3	-
Алабама	-	-	39	27	1	-	20	4
Аляска	-	-	-	-	-	-	-	-
Аризона	-	-	10	11	-	2	-	-
Арканзас	-	18	-	-	-	18	10	2
Вайоминг	-	-	14	8	-	15	11	-

Вашингтон	-	22	49	24	1	1	5	34
-----------	---	----	----	----	---	---	---	----

Продолжение табл. 1.5.

Вермонт	-	-	-	-	-	-	-	-
Виргиния	-	21	5	2	-	3	24	-
Висконсин	-	-	-	-	1	-	-	-
Гавайи	-	-	-	-	-	-	-	-
Делавэр	-	15	-	-	-	-	-	-
Джорджия	-	-	106	29	-	-	19	1
Западная Виргиния	-	3	-	-	-	-	6	-
Иллинойс	1	329	23	26	2	26	31	8
Индиана	560	273	20	-	-	-	-	-
Калифорния	50	41	78	88	8	45	16	12
Канзас	-	22	26	2	-	1	-	-
Кентукки	-	112	10	39	-	3	-	-
Колорадо	-	36	24	17	4	21	10	1
Коннектикут	-	-	-	-	-	31	-	-
Луизиана	-	1	-	-	-	1	-	14

Массачусетс	-	-	1	-	-	1	-	-
-------------	---	---	---	---	---	---	---	---

Продолжение табл. 1.5.

Миннесота	-	12	22	5	-	-	5	-
Миссиссипи	-	47	-	1	-	-	5	2
Миссури	-	138	17	112	30	308	2	1
Мичиган	-	124	6	-	-	-	20	2
Монтана	-	-	12	-	-	-	8	-
Мэн	-	-	2	-	-	-	1	3
Мэриленд	-	2	-	-	-	5	-	-
Небраска	-	-	16	1	-	13	60	-
Невада	-	4	7	4	-	9	1	-
Нью-Гэмпшир	-	-	-	-	-	6	-	-
Нью-Джерси	-	-	-	-	-	3	-	-
Нью-Йорк	-	128	-	64	-	1	-	1
Нью-Мексико	-	-	4	-	-	-	-	-
Огайо	-	61	8	43	-	-	53	13
Оклахома	-	7	-	34	-	-	-	1

Округ Колумбия	-	-	-	-	-	-	-	-
----------------	---	---	---	---	---	---	---	---

Продолжение табл. 1.5.

Орегон	-	16	20	15	-	86	-	9
Пенсильвания	140	2	61	12	-	7	35	68
Род-Айленд	-	-	-	-	-	-	-	-
Северная Дакота	-	-	1	31	-	-	80	-
Северная Каролина	-	-	3	1	-	-	16	-
Теннесси	-	-	-	-	-	-	23	1
Техас	-	-	121	44	4	-	1	23
Флорида	4	4	28	16	6	5	6	6
Южная Дакота	-	-	-	7	-	24	1	-
Южная Каролина	-	-	8	3	1	2	4	-
Юта	-	-	6	17	-	15	-	-

Примечания:

1. Данные Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.

2. Создание и содержание библиотек – создание и содержание публичных библиотек, поддержка частных библиотек.

3. Создание и содержание больничных учреждений – финансирование, строительство, поддержание в надлежащем состоянии или эксплуатация больничных учреждений.

4. Иные услуги в сфере здравоохранения – все услуги, кроме стационарного ухода за больными, в т.ч. научно – исследовательские проекты, программы по здравоохранению, защита окружающей среды от загрязнении, другие.

5. Шосейные дороги, улицы - создание, поддержание в надлежащем состоянии и эксплуатация шоссеиных дорог, пешеходных переходов и сопутствующих сооружений, включая мосты, туннели, паромы, их освещение, уборку и очистку от снега и льда.

6. Авиаперевозки - создание, поддержание в надлежащем состоянии и эксплуатация аэропортов.

7. Иные услуги в сфере транспорта - услуги по парковке, водным перевозкам и по хранению грузов.

Таблица 1.6.

**Количество и виды монофункциональных специальных округов для оказания услуг в сфере образования
и транспорта, социальных услуг**

Штат	Дренажные работы	Консервация земельных и водных ресурсов, иные операции с природными ресурсами	Иные услуги по охране окружающей природной среды	Парки и места отдыха	Жилищные услуги, общественное развитие	Сбор мусора	Переработка мусора	Водоснабжение	Иные услуги в жилищной сфере
Айдахо	53	51	58	20	10	44	3	31	-
Айова	149	100	-	2	26	28	18	17	6
Алабама	1	67	3	2	154	-	6	107	19
Аляска	-	-	-	-	13	-	-	-	1
Аризона	18	1	60	-	-	22	-	14	11
Арканзас	162	68	2	-	126	44	17	47	1

Продолжение табл. 1.6.

Вайоминг	14	33	72	12	-	10	15	36	1
Вашингтон	86	-	77	61	45	43	-	138	37
Вермонт	-	14	-	2	10	-	10	40	3
Виргиния	-	47	-	4	-	7	7	5	6
Висконсин	36	-	148	6	171	320	-	3	2
Гавайи	-	14	-	-	-	-	-	-	-
Делавэр	236	-	-	1	3	-	-	-	-
Джорджия	-	36	-	9	206	-	12	24	4
Западная Виргиния	1	14	-	2	39	57	51	144	10
Иллинойс	830	105	-	360	113	126	9	95	19
Индиана	40	93	1	5	63	64	62	8	3
Калифорния	58	117	297	164	79	141	17	359	79
Канзас	137	114	9	2	204	11	1	296	3
Кентукки	8	123	-	-	17	4	16	145	3
Колорадо	38	79	51	57	96	110	11	133	4

Коннектикут	1	-	-	24	94	4	8	11	20
-------------	---	---	---	----	----	---	---	----	----

Продолжение табл. 1.6.

Луизиана	1	-	2	-	-	-	2	2	3
Массачусетс	-	15	3	2	252	11	7	63	19
Миннесота	13	97	4	2	176	13	2	6	8
Миссиссипи	170	81	-	-	62	6	3	4	5
Миссури	181	-	-	6	143	28	-	241	1
Мичиган	-	82	-	2	-	24	11	14	20
Монтана	19	55	51	-	12	33	28	36	4
Мэн	-	16	-	1	30	55	5	80	6
Мэриленд	131	25	-	1	20	2	2	2	-
Небраска	40	-	44	1	126	16	-	25	31
Невада	-	29	6	7	5	7	-	14	4
Нью-Гэмпшир	-	10	-	2	21	4	48	32	2
Нью-Джерси	-	16	-	-	2	30	11	5	-
Нью-Йорк	-	-	2	2	-	-	6	2	1
Нью-Мексико	546	47	16	-	6	2	5	10	-

Огайо	12	84	1	94	73	8	18	20	15
-------	----	----	---	----	----	---	----	----	----

Продолжение табл. 1.6.

Оклахома	9	86	3	-	105	3	2	254	2
Округ Колумбия	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Орегон	69	46	80	46	22	44	2	120	17
Пенсильвания	5	-	2	60	91	591	40	308	39
Род-Айленд	-	3	-	-	26	2	-	11	-
Северная Дакота	1	59	20	240	38	-	2	-	-
Северная Каролина	55	100	-	-	94	11	3	21	5
Теннесси	16	94	2	-	100	4	5	184	17
Техас	128	211	89	3	395	9	3	202	9
Флорида	62	61	9	16	105	2	3	15	11
Южная Дакота	20	70	17	-	34	30	3	7	1
Южная Каролина	1	46	1	17	45	9	1	33	10
Юта	22	40	15	18	17	25	7	45	7

Примечания:

1. Данные Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.

2. Консервация земельных и водных ресурсов, иные операции с природными ресурсами – поиск и разработка полезных ископаемых, консервация земельных и водных ресурсов, ирригация, дренаж, контроль за состоянием озер, обеспечение пожарной безопасности в лесах, другое.

3. Иные услуги по охране окружающей природной среды - использование земель, вод, лесов и иных природных объектов.

4. Парки и места отдыха – создание, приобретение, поддержание в надлежащем состоянии и эксплуатация гольф- клубов, открытых площадок и стадионов, общественных пляжей, бассейнов, теннисных кортов, парков, стадионов, кемпингов, ботанических садов, музеев, галерей, выставочных центров и зоопарков.

5. Жилищные услуги – строительство и поддержание в надлежащем состоянии коммунального жилищного фонда, помощь бездомным, общественное развитие.

6. Иные услуги в жилищной сфере - специальные округа, осуществляющие электроснабжение (поддержание в надлежащем состоянии и эксплуатация электросистем, включая выработку электроэнергии, ее транзит и распределение) и газоснабжение (поддержание в надлежащем состоянии и эксплуатация хранилищ газа и газопроводов, включая транзит и распределение газа).

Ряд исследователей относят все специальные округа к органам муниципального управления [215; 46, с.50; 284], что представляется неточным. Так, не являются органами муниципального управления специальные округа, создаваемые штатами, графствами, муниципальными корпорациями, тауншипами, полностью подконтрольные им и финансируемые ими. Например, специальный финансовый округ по благоустройству больниц штата Калифорния, созданный штатом для улучшения хозяйственного обеспечения больниц, управляется комиссией, в которую входят по должности казначей штата, секретарь агентства торговли и коммерции штата, некоторые другие должностные лица, а также лица, назначаемые губернатором, спикером ассамблеи и одним из комитетов сената. Округ финансируется из бюджета штата, дополнительно имеет право выпускать облигации, получать займы [139]. В штате Луизиана приходы по собственной инициативе либо по письменному требованию собственников земельных участков могут учреждать дренажные специальные округа, финансируя их и назначая всех членов органа управления – совета комиссионеров [220].

Примером независимого специального округа, содержащего все признаки органа муниципального управления, может служить специальный округ Алабамы по электроснабжению. Он был создан для приобретения электроэнергии, строительства и обслуживания соответствующих сооружений и для создания условий для выработки, передачи и распределения электроэнергии по инициативе членов соответствующих территориальных коллективов. Округ управляется органом из девяти директоров, каждый из которых назначается комитетом выборщиков. В свою очередь, в комитет выборщиков входят представители каждого территориального коллектива Алабамы [119].

Школьные округа исследователи нередко называют одной из разновидностей специальных округов [45, с.176-177; 46, с.51]. Вероятнее всего, это вызвано тем, что:

- они монофункциональны, как и большая часть специальных округов;
- некоторые специальные округа оказывают услуги не только в жилищной, коммунальной и т.п. сферах, но и в сфере образования (см.табл.1.4-1.5);
- организационные формы муниципального управления специальных и школьных округов схожи.

Вопреки распространенному мнению [49, с.31-32; 5, с.30], не все школьные округа являются муниципальными органами. Бюро переписей США использует официальную классификацию школьных округов на школьные независимые округа (independent school districts) и школьные "зависимые" округа, то есть школьные округа без прав муниципального управления. В 1997 году из 15178 округов 13726 имели признаки, позволяющие отнести их к числу независимых школьных округов [143]. Школьные независимые округа, являясь органами муниципального управления, обладают практически теми же полномочиями и выполняют практически те же функции, что и зависимые, и в совокупности с ними образуют единую систему.

Далее термины "специальные округа" и "школьные округа" будут использоваться для обозначения исключительно тех специальных и школьных округов, которые являются органами муниципального управления.

Наличие в Соединенном Королевстве на местном уровне органов, осуществляющих полномочия, аналогичные полномочиям органов муниципального управления специальной компетенции в США, позволяет некоторым исследователям отмечать наличие в Соединенном Королевстве специальных округов [97, с.715-716; 49, с.60]. Возможно, такое утверждение возникло из-за того, что на территории этого государства в прошлом существовали муниципальные органы специальной компетенции, либо из-за того, что в законодательстве Соединенного Королевства Агентство по развитию Лондона, органы управления национальными парками, органы

управления пассажирским транспортом метрополитенских графств наряду с органами муниципального управления именуются “местными властями” (local authorities) [209]. Однако, по своей природе они являются государственными органами, поэтому использование термина “органы местного самоуправления специальной компетенции” [6, с.235] для их характеристики представляется неточным.

Это обуславливает одну из особенностей муниципального управления в Соединенном Королевстве – в этом государстве в настоящее время существуют муниципальные органы исключительно общей компетенции. К иным особенностям системы органов муниципального управления Соединенного Королевства относятся:

- муниципальное управление в каждой из исторических частей государства организовано по-разному (за исключением Шотландии и Уэльса);

- в системе органов муниципального управления Соединенного Королевства существуют органы, создание которых является факультативным.

Системы органов муниципального управления общей компетенции, существовавшие в Соединенном Королевстве в XX веке, и примерное количество этих органов представлены в табл. А.2 – А.3.

На части территории Англии, в Уэльсе и в Шотландии система органов муниципального управления двухзвенная. На оставшейся части территории Англии - трехзвенная, в Северной Ирландии – однозвенная (табл.1.7). Таким образом, на большей части территории Соединенного Королевства (Англия занимает 53,4% территории государства, Шотландия – 32,3%, Уэльс – 8,5%, Северная Ирландия – 5,8% [282]) система органов муниципального управления двухзвенная.

Муниципальное управление на территории Англии и Уэльса с 1974 года осуществляют территориальные коллективы административных

Таблица 1.7.

**Количество и виды органов муниципального управления
в Соединенном Королевстве (по типу), 2000 год**

Территория	Тип органа муниципального управления	Количество органов муниципально го управления
Англия	Советы графств (County Council) (не включен унитарный совет графства острова Вайт)	34
	Советы районов (District Council)	238
	Советы метрополитенских районов (Metropolitan District Council)	36
	Советы унитарных округов (Unitary Authority, включены унитарный совет острова Вайт и острова Силли)	47
	Бурги (Borough) Лондона	33
Уэльс	Советы унитарных округов	22
Шотландия	Унитарные органы муниципального управления	32

Продолжение табл. 1.7.

Северная Ирландия	Советы районов (District)	26
Англия, Уэльс, Шотландия	Советы приходов (parish), общин (community) и таунов (town).	12427
Соединенное Королевство	Общее количество органов муниципального управления	12895

Примечания:

1. Несмотря на то, что советы унитарных округов Англии, Уэльса и Шотландии отличаются друг от друга исключительно географическим положением, их традиционно рассматривают как обособленные.

2. Составлено по данным Encyclopedia Britannica // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.britannica.com>.

графств (Administrative County). Наряду с административными графствами существуют:

-сорок семь церемониальных графств (Ceremonial County) Англии – территории, на которых как представитель Королевы действует Лорд-Лейтенант. Каждое административное графство имеет “одноименное” церемониальное графство. Церемониальное графство обычно по площади больше административного графства, так как включает в себя граничащие с последним унитарные органы муниципального управления. Остальные 13 церемониальных графств (иногда употребляется термин “лейтенантство” (Lieutenancy)) основаны не на базе административных графств, а на базе унитарных органов муниципального управления (церемониальные графства существуют на всей территории Англии);

-традиционные графства (Traditional County) - расположены на всей территории Соединенного Королевства, не имеют правового статуса, но до сих пор в силу исторических традиций воспринимаются населением как графства – например, Йоркшир [302].

В Англии существуют административные графства двух типов:

-метрополитенские графства (metropolitan county);

-ширские графства (shire county).

Статус метрополитенских графств получили шесть территорий, количество и компактность населения на которых больше в сравнении с другими частями государства: на метрополитенское графство в среднем приходится около 2 миллионов жителей, на ширские графства – приблизительно по 700 тысяч жителей [6, с.235].

Ширские графства также именуют «сельскими графствами» [106, с.25], неметрополитенскими графствами, или просто графствами. Ширские графства, в свою очередь, делятся на районы (district).

Реформы 1990-х годов не затронули систему органов муниципального управления на части территории Англии. Представляется, что основными причинами являются объективные характеристики этих территорий, в

первую очередь – количество проживающего на них населения и плотность его размещения.

В метрополитенских графствах, разделенных на метрополитенские районы, по-прежнему функционируют органы муниципального управления метрополитенских районов (органы муниципального управления метрополитенских графств были упразднены в 1986 году). В некоторых ширских графствах, разделенных на районы, до настоящего времени функционируют муниципальные органы графств и районов соответственно.

Реформы на остальной части территории Англии происходили на основе Акта «О муниципальном управлении в Англии» 1992 года в несколько этапов. С 1995 по 1998 годы:

- были упразднены три созданных в 1974 году графства - Эйвон, Кливленд и Ханберсайд. Для управления территорией каждого из них создано по четыре унитарных округа;

- было упразднено Королевское графство Беркшир, для управления его территорией создано шесть унитарных округов;

- территория двадцати двух административных графств была разбита на сорок шесть унитарных округов.

Все варианты проведенных изменений могут быть проиллюстрированы четырьмя примерами [216]:

1. Графство (с числом районов до изменений): Остров Вайт (3 района).

Дата имплементации изменений: 1 апреля 1995 года.

Новая структура: 1 унитарный округ со статусом графства.

Церемониальное устройство: без изменений.

2. Графство (с числом районов до изменений): Эйвон (6 районов).

Дата имплементации изменений: 1 апреля 1996 года.

Новая структура: 4 унитарных округа:

- Бристоль;
- Северный Сомерсет;
- Бэз и Северо – Западный Сомерсет;

- Южный Глоусестершир.

Церемониальное устройство: Графство Эйвон упразднено. Бристоль является отдельным графством. Северный Сомерсет и Северо-Западный Сомерсет считаются частью церемониального графства Сомерсет. Южный Глоусестершир считается частью церемониального графства Глоусестершир.

3. Графство (с числом районов до изменений): Бедфордшир (4 района).

Дата имплементации изменений: 1 апреля 1997 года.

Новая структура: 1 унитарный округ (Льютон); все остальные части - без изменений.

Церемониальное устройство: Льютон считается частью церемониального графства Бедфордшир.

4. Графство (с числом районов до изменений): Беркшир (6 районов).

Дата имплементации изменений: 1 апреля 1998 года.

Новая структура: 6 унитарных округа:

- Брекнэл Форест;
- Восточный Беркшир;
- Ридинг;
- Слоу;
- Виндзор и Мей-денхэд;
- Вокингэм.

Церемониальное устройство: Королевское графство Беркшир сохраняется.

Этой реформе предшествовало своеобразное «тестирование» рекомендуемых исследователями нововведений на существенных по площади территориях государства с целью проверки их реальной "жизнеспособности". Рекомендации о целесообразности введения в Соединенном Королевстве двухзвенной системы органов муниципального управления появились в 1969 году в докладе комиссии Редклифа – Мауда.

Впервые она была применена в 1973 году в Северной Ирландии - значительно меньшем по площади, чем Англия, региону с более низкой плотностью населения, затем в 1975 году при создании трех островных унитарных органов муниципального управления (island unitary authorities) на Шетландских, Оркнейских и Гебридских (Западных) островах. С 1986 года нововведение было внедрено на части территории Англии – муниципальное управление метрополитенских графств упразднили. В 1995 - 1998 годах в результате реформ территория Соединенного Королевства с двухзвенной системой резко увеличилась.

1 апреля 1996 года (дата вступления в силу Акта «О муниципальном управлении в Уэльсе» 1994 года) органы муниципального управления графств и районов в Уэльсе были упразднены и заменены муниципальными органами унитарных округов. В большинстве случаев несколько районов объединялись (например, территория, которая управлялась Глиндверским районным советом, была объединена с территориями, которые раньше управлялись районными советами Рэгсхема, Повиса и Денбигшира [214]), иногда районы «разбивались» и их территория объединялась с территориями других районов.

Однако даже после реформы наименования муниципальных советов в Уэльсе различаются. Встречаются наименования: совет (council), совет графства (county council), совет графства бороу (county borough council), совет сити и графства (city & county council). “Бороу“ или “сити“ в наименовании совета - церемониальный титул, который означает, что совет имеет королевскую хартию, а его председатель именуется мэром или лорд-мэром. Тем не менее, статус всех унитарных округов Уэльса, соответственно, и всех муниципальных советов унитарных округов, одинаков.

В Шотландии изменения в системе органов муниципального управления были проведены 1 апреля 1996 года - с даты вступления в силу Акта «О муниципальном управлении в Шотландии» 1994 года. Органы

муниципального управления регионов и районов были упразднены и заменены органами муниципального управления 29 унитарных округов. Реформированию не были подвергнуты 3 островных унитарных органа муниципального управления (при их создании в 1975 году было установлено, что они объединяют в себе функции советов региона и района).

Как и в Уэльсе, в зависимости от исторических традиций, муниципальные советы именуются либо просто советами (council), либо советами островов (islands council), либо советами сити (city council).

Муниципальное управление в Северной Ирландии в 1990-х годах не реформировалось. Оно строится в соответствии с Актом «О муниципальном управлении в Северной Ирландии» 1972 года. Территория Северной Ирландии разделена на 26 районов (district), каждый из которых имеет свои органы муниципального управления. «Ольстер фактически является одним графством», – отмечает Ж.Зиллер [25, с.168].

Советы районов в Северной Ирландии имеют одинаковый статус, но могут именоваться советами бороу (borough council), советами сити и района (city & district council), советами района (district council), советами сити (city council). Наличие разнообразных наименований связано с особенностями предыдущих систем органов муниципального управления на территории Северной Ирландии. Это единственная часть Соединенного Королевства, система органов муниципального управления в которой характеризуется как исключительно однозвенная.

На территории Великобритании муниципальное управление осуществляют также территориальные коллективы приходов и общин - преимущественно сельских административно – территориальных единиц с одинаковым статусом, но с различными наименованиями: приходы (parish) - в Англии (иногда их именуют «гражданскими приходами» для того, чтобы противопоставить церковным приходам Англиканской церкви), общины (community) - в Уэльсе и в Шотландии. Дж.Чандлер отмечает, что в

Шотландии, в Уэльсе, на территории унитарных органов муниципального управления в Англии приходы и общины существуют преимущественно в сельских местностях, в метрополитенских районах Англии приходы встречаются редко, а большая часть территории Англии с двухуровневым муниципальным управлением (графства - районы) разделена на приходы. На территории Северной Ирландии приходов не существует [144, p.5].

Приходы, на территории которых проживает большое количество населения, которые имеют существенное влияние на местную жизнь, и в которых функционируют муниципальные советы, по резолюции компетентного органа могут получить право именоваться тауном (town). Статус тауна имеют около 6% приходов [287]. Муниципальный совет прихода со статусом тауна именуется муниципальным советом тауна, руководитель совета тауна именуется не председателем, а мэром. Муниципальное управление таунов аналогично муниципальному управлению приходов и общин.

Процесс получения приходом статуса тауна достаточно продолжительный – так в 1998 году на ежегодном собрании жители прихода Саутси одобрили предложение муниципального совета ходатайствовать о получении права именоваться “тауном“. В апреле 1999 года советом прихода была закончена необходимая подготовительная работа; петиция с прошением была подписана необходимым количеством избирателей и подана в Департамент общественных нужд, транспорта и регионов. 1 августа 2000 года прихода Саутси получил статус тауна. При принятии положительного решения особое внимание было обращено “на давние традиции муниципального управления, на богатое культурное наследие, на то, что Саутси – крупный курортный центр, являющийся отличным местом проживания, работы и отдыха“ [274].

РАЗДЕЛ 2

КОМПЕТЕНЦИЯ И ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В США И В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ

2.1. Правовые основы компетенции органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве.

Некоторые авторы характеризуют вопросы, входящие в компетенцию органов муниципального управления, термином «вопросы местного значения» [11]. Однако вследствие чрезвычайной значимости надлежащего решения этих вопросов, более точным представляется предложение А.Р.Крусян говорить о «местных интересах» с обязательной оговоркой, что «государственные интересы могут быть удовлетворены лишь при условии удовлетворения всех местных интересов, и, наоборот...» [43, с.162]. «Локальные вопросы не антагонистичны государственным и не входят с ними в противоречие. Просто они наиболее оптимально реализуемы на местном уровне, так как местное самоуправление – это наиболее приближенный к населению уровень управления» [2, с.13].

В настоящее время в Украине процесс распределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления продолжается. После принятия 21 мая 1997 года Закона “О местном самоуправлении в Украине” большинство изменений, которые в него вносились, касались либо компетенции сельских, поселковых и городских советов [69; 70; 71; 74; 75], либо полномочий районных и областных советов [70; 75], либо полномочий исполнительских органов сельских, поселковых и

городских советов [71; 72; 75], либо компетенции (полномочий) сельских, поселковых, городских голов [80].

Учитывая, что «даже при самом детальном разделении полномочий на законодательном уровне (что невозможно и не нужно), будут возникать противоречия и накладки, трудно будет избежать дублирования и «столкновений» [43, с.159], «особое внимание надо обратить не столько на установление перечня функций, которые целенаправленно осуществлять на том или ином территориальном уровне, сколько на поиск механизма, позволяющего безболезненно передавать компетенции как сверху вниз, так и снизу вверх в процессе выработки оптимального решения» [18, с.57].

Соответственно, актуальным представляется изучение опыта США и Соединенного Королевства в сфере распределения компетенции между государством, субъектами федерации США, историческими частями Соединенного Королевства и муниципальными органами, а также между муниципальными органами. Распределение полномочий между государственными и муниципальными органами в Соединенном Королевстве и в США происходило постепенно, в течение более чем ста лет. Он продолжается и в настоящее время.

Компетенция органов муниципального управления Соединенного Королевства ограничена принципом *intra vires* (в пределах полномочий): "в отличие от граждан, которые имеют право делать все, кроме того, что запрещено законом, органы муниципального управления могут делать только то, что им прямо разрешено законом. Все, что не имеет в законе прямого выраженного разрешения, выходит за пределы полномочий местных органов" [110, с.335]. В США этот принцип часто именуется правилом Диллона и формулируется следующим образом: "орган местного самоуправления владеет и может осуществлять такие и никакие иные полномочия: во-первых, те, которые предоставлены в прямой форме, во-вторых, те, которые неминуемо присущи ему или вытекают из предоставленных в прямой форме полномочий, в-третьих, те, которые

безусловно необходимы для провозглашенных целей и задач, ... не только удобны, но и необходимы» [103, с.24].

Многие ученые [110, с.335; 5, с.145-146] подвергают принцип *intra vires* критике, однако, думается, что он не заслуживает настолько резких оценок, так как ограничивает компетенцию органов муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве в разумных пределах. Компетенция органов муниципального управления должна быть достаточной для того, чтобы эти органы могли организовать решение наибольшего числа проблем, с которыми сталкивается территориальный коллектив, наиболее эффективным способом. Они «вовсе не должны пытаться решить как можно больше проблем самостоятельно» [259, p.254].

В случае разногласий по поводу применения принципа *intra vires*, спорный вопрос разрешается в судебном порядке. Однако суд не может защитить муниципальные органы в том случае, если "граница между нормативными актами и актами и актами без нормативного значения исчезает вследствие применения принципа общего права, именуемого *estoppel* (эстоппель – Н.М.)... В соответствии с ним орган, который применяет нормы и принципы, установленные в циркулярах или директивах (в административных актах, не имеющих нормативного значения – Н.М.), теряет право отступать от них... Принцип *estoppel* создает министерскую опеку над местными органами..., последствия его действия могут превратить *local government* (муниципальные органы – Н.М.) ... в Гулливера, который запутался в бесчисленных министерских директивах и циркулярах [25, с.238]”.

Основы компетенции органов муниципального управления графств, тауншипов, муниципалитетов закрепляются в конституциях штатов, получая свое развитие в текущем законодательстве (причем именно эта его часть наиболее подвержена изменениям) и в подзаконных актах. Компетенция муниципалитетов при наличии соответствующего волеизъявления членов территориального коллектива может быть

расширена путем включения в хартию соответствующих полномочий. Некоторые штаты наделили правом гоумруля графства и тауншипсы, но в усеченном виде. Соответственно хартии графств и тауншипов «не содержат по существу ничего, кроме права определения структуры органов самоуправления» [45, с.194].

Органы муниципального управления специальной компетенции - специальные и школьные округа - создаются и действуют по отраслевому признаку, их компетенция регулируется нормами соответствующих отраслей законодательства субъектов федерации, и отраслевыми подзаконными актами. Например, специальный округ по водоснабжению Ирвинг Ранч был создан и функционирует в соответствии с Водным кодексом штата Калифорния [140], школьный округ Аврора – в соответствии с Кодексом об образовании штата Айова [174].

Компетенция органов муниципального управления в Соединенном Королевстве закреплена преимущественно в актах Парламента Соединенного Королевства о муниципальном управлении (например, Акт «О муниципальном управлении» 1972 года, Акт «О муниципальном управлении» 2000 года) и в отраслевых актах (например, Акт «Об образовании» 1996 года). Ассамблея Уэльса, Парламент Шотландии и Ассамблея Северной Ирландии наделены правом модифицировать «отраслевые» функции унитарных округов, расположенных на их территории в пределах, установленных Парламентом Соединенного Королевства, и активно используют его (Акт Парламента Шотландии «О жилье» 2001 года [187] и др.).

Объем компетенции органов муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США напрямую зависит в первую очередь от того, является ли создание этих органов обязательным либо не обязательным.

Рассмотрение объема компетенции муниципальных органов США и Соединенного Королевства, создание которых является обязательным,

выявляет существование прямой зависимости между объемом компетенции органов муниципального управления одного вида и количеством населения, проживающего на территории его функционирования. «Тысячи муниципальных юрисдикций слишком малы, чтобы считаться сити. Они получают хартии как тауны и виллиджи и занимаются ограниченным кругом вопросов» [120, p.103]. Максимальным объемом компетенции в США обладают органы муниципального управления графств. Это связано с особенностью организации муниципального управления – в тридцати штатах органы графств могут являться единственными органами муниципального управления общей компетенции.

В связи с этим «значимость графств на федеральном уровне, уровне штатов и на местном уровне постоянно возрастает» [215]. Даже в случае обслуживания определенного территориального коллектива и графством, и муниципалитетом одновременно, больший объем услуг предоставляется первым. Услуги, оказываемые графствами, справедливо условно именовать «основными», а услуги муниципалитетов – «дополнительными», «факультативными».

Сравнительный анализ расходных частей бюджетов, характерных для графств и муниципалитетов (табл.Б.1 – Б.2) выявляет, что графства в первую очередь обеспечивают надлежащее функционирование органов субъектов федерации и муниципального управления, экономическое и социальное развитие территории. «Деятельность графств стала рассматриваться как альтернативный способ организации социальных служб в условиях, когда муниципалитеты столкнулись с острыми финансовыми и социальными проблемами, связанными с кризисом американских городов и быстрым расширением урбанизированных зон, распространяющихся далеко за пределы границ городских муниципалитетов» [54, с.73-75]. В свою очередь, муниципалитеты расходуют наибольшее количество бюджетных средств на благоустройство территорий.

Тем не менее, «муниципалитеты превосходят другие органы муниципального управления по расходам в таких областях, как полицейская служба, противопожарная охрана, канализация и удаление отходов, жилищное строительство и реконструкция городов, строительство и эксплуатация аэропортов, дорог, автотранспортных стоянок, библиотек, создание парков и зон отдыха» [54, с.66-67]. Муниципалитеты оказывают большее количество платных услуг, чем тауншипы и графства. Кроме того, услуги муниципалитетов «индивидуализированы» более, чем услуги тауншипов и графств. «Дополнительная» компетенция муниципалитета определяется при его создании исходя из объема компетенции, которой они наделены соответствующим субъектом федерации, и конкретных нужд определенного территориального коллектива. Это обуславливает отсутствие четкого разделения компетенции между графствами и муниципалитетами, если речь идет не о конкретных административно – территориальных единицах и муниципальных корпорациях.

Так, относительно небольшой размер денежных средств, отведенных советом графства Бакс (см. табл.Б.1) на содержание мест отдыха, культурных и спортивных сооружений (0,91%), шоссейных дорог и улиц (0,84%) объясняется тем, что на территории графства находится несколько муниципалитетов и тауншипов. Это позволяет муниципальному совету графства финансировать лишь те объекты из перечисленных групп, которые либо имеют особое значение, либо расположены вне пределов муниципалитетов и тауншипов, но на территории графства.

Объем компетенции тауншипов дополнительно зависит от того, является ли тауншип инкорпорированным: круг полномочий последних, в соответствии с законодательством, шире. Это, а также различный подход субъектов федерации к закреплению компетенции тауншипов, обуславливает отсутствие четкого разделения компетенции между графствами и тауншипами. Последние, как и муниципалитеты, реализуют

преимущественно программы, направленные на благоустройство административно – территориальной единицы (табл. Б.3).

Специальные и школьные округа США – муниципальные органы с наиболее четко определенным кругом компетенции (сфера деятельности специальных округов – см.табл. 1.3 – 1.6). Это позволяет избегать чрезмерного вмешательства в их деятельность как федеральных органов и органов субъектов федерации, так и муниципальных органов, и, соответственно, - споров о пределах полномочий.

Специальные округа могут быть коммерческими либо некоммерческими (вопрос решается при создании округа, либо предусматривается действующим законодательством штата). Некоммерческие специальные округа функционируют за счет собственной налоговой базы и иных поступлений, оказание платных услуг не является основной целью их деятельности. Одним из таких округов является специальный округ по озеленению Гленмур, Юта, в компетенцию которого входит создание и поддержание в надлежащем состоянии «зеленых зон» на соответствующей территории: парков, полей на стадионах, «зеленых островков» возле детских площадок, парковок транспорта, мест выгула собак и автомагистралей [182].

Деятельность большей части специальных округов состоит в оказании населению платных услуг. В частности, округ по водоснабжению Санта-Клара Вэлли, в компетенцию которого входит водоснабжение территории округа, а также предотвращение наводнений и устранение их последствий [249], был организован как коммерческий специальный округ в соответствии с Водным кодексом Западной Калифорнии [296]. Коммерческим является округ, обслуживающий парк Эль Ческо в Калифорнии. Целью его деятельности является обогащение культурной жизни территориального коллектива, – заботясь о парке, персонал округа предоставляет всем желающим возможность полноценного и безопасного (у округа есть собственное полицейское формирование) отдыха на природе. К

числу бесплатных услуг, оказываемых округом, принадлежат: посещение отдельных частей парка всеми желающими и проведение в близлежащих учебных заведениях специального курса, направленного на предотвращение вандализма и хулиганского поведения в парке. Платные услуги округа парка Эль Ческо включают в себя предоставление в аренду расположенных на территории парка мест для пикников, оборудованных электрогрилями, домиков для отдыха и бейсбольных площадок [175].

Границы школьных округов определяются штатами с учетом количества населения таким образом, чтобы дети школьного возраста, проживающие на территории каждого округа, не покидая его пределов, могли без существенных транспортных расходов получить полное школьное образование. В отличие от специальных округов школьные округа, во-первых, всегда некоммерческие, во-вторых, практически всегда занимают меньшую площадь и обслуживают более узкий круг субъектов. Исследователи отмечают, что в настоящее время школьные округа находятся в кризисном состоянии из-за высоких административных издержек: «обычно расходы на заработную плату распределялись следующим образом: 70 процентов - заработная плата учителям, 30 процентов - административному персоналу, с начала 1990-х годов это соотношение составляет соответственно 52 процента и 48 процентов» [251].

В Соединенном Королевстве наибольшим объемом компетенции обладают органы муниципального управления унитарных округов, метрополитенских районов, районов Северной Ирландии. Компетенция советов приходов носит факультативный характер. «В Соединенном Королевстве ... местная власть промежуточного уровня (графства) превосходит власти базового уровня ... важнейшие полномочия принадлежат графствам», - справедливо отмечает Ж.Зиллер [25, с.169]. Совокупная компетенция органов муниципального управления графств Соединенного Королевства и органов муниципального управления районов совпадает с объемом компетенции муниципальных органов унитарных

округов Англии, Шотландии и Уэльса, районов Северной Ирландии и метрополитенских округов.

К совместной сфере деятельности советов графств и районов относятся: осуществление экономического развития территорий, реализация социальных программ, создание и содержание музеев, галерей, иных мест отдыха, культурных и спортивных учреждений, шоссежных дорог, улиц, общественного транспорта, планирование услуг, необходимость в которых может возникнуть в случае чрезвычайных ситуаций (Emergency Planning), благоустройство территорий. Советы графств ответственны в первую очередь за оказание услуг в сфере образования (школьное образование, курсы повышения квалификации, гранты на получение высшего образования), осуществляют координацию и реализацию экологических программ, обеспечение пожарной безопасности, сбор мусора и отходов, их переработку, установление торговых стандартов, регистрацию рождений, браков, смертей. К компетенции советов районов относится преимущественно реализация экологических и жилищных программ, выдача лицензий на совершение определенных действий на территории, которую обслуживает совет, регистрация избирателей, планирование и регулирование застройки территории, сбор мусора на тех территориях, которые не обслуживают графства.

Советы приходов, в случае их создания, оказывают услуги, дополняющие перечень услуг органов муниципального управления, создание которых является обязательным. Круг возможных факультативных полномочий советов приходов закреплен в текущем законодательстве Соединенного Королевства. В частности, Акт «О муниципальном управлении и ставках налогообложения» 1997 года предусматривает, что в компетенцию этих органов может входить предотвращение преступлений, и некоторые полномочия в сфере общественного транспорта [212]. Точка зрения совета прихода должна быть учтена при изменении границ прихода, при создании затрагивающих территорию прихода планов застроек и

прокладывании автомагистралей, при составлении планов проведения экологических программ.

Основные функции местных советов... - это главные, то есть наиболее общие и постоянные направления в их деятельности, выражающие сущность и социальное назначение этих органов [66, с.70]. Общими направлениями деятельности органов муниципального управления США и Соединенного Королевства (табл.Б.1 – Б.3, Б.6 – Б.9) являются:

- экономическое развитие территорий, в том числе планирование, зонирование, управление объектами коммунальной собственности, капитальное строительство, создание новых рабочих мест, привлечение туристов. В пределах этой группы полномочий комитет по планированию и зонированию совета тауншипа Либерти выдает лицензии на постройку объектов недвижимости [204]; по инициативе коллегии графства Отсего (США) для привлечения туристов на веб-сайте графства была помещена подробная статистическая информация о графстве, его достопримечательностях, погодных условиях, а также создан электронный каталог всех мест отдыха, культуры и спорта в графстве [237];

- социальные программы разрабатываются всеми без исключения муниципальными советами самостоятельно, исходя из потребностей территориального коллектива. Все они в обязательном порядке включают в себя помощь лицам в возрасте до восемнадцати лет и пожилым лицам. Так тауншип Витленд, заботясь о последних, осуществляет доставку на дом горячих обедов, предметов первой необходимости, проверку зрения и слуха, вакцинацию от гриппа, оказывает помощь в получении льгот по налогообложению [297]. Графство Солт Лейк (США) разработало программу по защите детей и подростков от домашнего насилия [247], муниципальный совет Ангус (Шотландия) – программу «дети и родители», которая включает в себя поддержку благосостояния семей, привлечение специалистов для консультаций по всем вопросам ухода за детьми, оказание

услуг по уходу за детьми, оказание специальных услуг для детей с физическими недостатками [122];

- строительство и поддержание в надлежащем состоянии пешеходных дорожек, тротуаров, шоссеиных дорог. Графство Монмаут (США) содержит 2756 миль автомобильных дорог [230]; в штате Иллинойс тауншипс обслуживают 71000 миль дорог – вдвое больше, чем штат [297]. Неотъемлемой частью услуг по содержанию шоссеиных и иных дорог является их уборка;

- услуги по благоустройству территории включают в себя высаживание и поддержание в надлежащем состоянии придорожных газонов и клумб, деревьев, создание осветительной сети и ее обслуживание, установку в общественных местах часов и поддержку их бесперебойного и точного функционирования, проведение дренажных работ, в том числе создание прудов, рвов, др. Заботясь о благоустройстве прихода Фэйр Оак и Хортон Нит, соответствующий совет в 2000 году выстроил арку у входа в кладбище и осуществил ремонт мемориального комплекса солдатам - участникам Второй мировой войны [117];

- содержание мест отдыха, культурных и спортивных сооружений, организация культурного досуга населения включает в себя создание и обслуживание парков (на территории тауншипа Планфилд департамент по паркам и организации досуга населения поддерживает в надлежащем состоянии десять парков, три из которых дополнительно включают в себя спортивные сооружения [240]), музеев, театров, иных мест общественного отдыха, в том числе помещения для встреч, лекций, а также удовлетворение спортивных потребностей членов территориального коллектива – создание и обслуживание стадионов, кортов для большого тенниса, полей для спортивных игр, бассейнов, спортзалов. Например, совет тауна Акфилд поддерживает в надлежащем состоянии 68 детских площадок, 4 футбольных поля, два поля для игры в гольф и один корт для игры в большой теннис [291]. В эту группу услуг также включают планирование и проведение

публичных образовательных и развлекательных мероприятий, в том числе содержание оркестров, музыкальных ансамблей и дансингов;

-услуги в сфере образования. В Соединенном Королевстве на все местные советы, кроме советов приходов и некоторых советов районов, возложена обязанность предоставления школьного образования. Для выполнения этой обязанности они наделены, в том числе, правом создания и упразднения школьных учреждений, и правом на организацию комплекса сопутствующих услуг (внешкольной деятельности, групп продленного дня, др.) [253]. Дополнительно местные советы Соединенного Королевства формируют и поддерживают в надлежащем состоянии архивы (совет унитарного округа Северный Эйриш (Шотландия), обращает особое внимание на формирование архивов по вопросам, связанным с местной историей [233]), финансируют организацию библиотечного дела (в частности, самая большая библиотека на территории графства Кембридж принадлежит совету графства [141]). В США организация школьного обучения возложена на зависимые и независимые школьные округа. Соответственно, расходы органов муниципального управления общей компетенции на образование меньше, чем в Соединенном Королевстве (см. табл.Б.1 – Б.3, Б.6 – Б.9). Полномочия органов муниципального управления общей компетенции в сфере образования включают в себя организацию курсов повышения квалификации, введение стипендий для лучших студентов, содержание библиотек. Приход Джефферсон (США) проводит программу по популяризации библиотек прихода среди населения, в которую входит:

-пополнение библиотек журналами, книгами, тексты которых записаны на аудиокассетах; экранизациями литературных произведений;

-прокат печатной продукции,

-прокат аудио- и видеоматериалов;

-проведение генеалогических исследований;

- оборудование читальных залов, установка персональных компьютеров с доступом к базам данных и Глобальной сети Интернет;

- проведение встреч авторов книг с читателями, др. [194];

- обеспечение местными советами пожарной безопасности путем проведения мероприятий по предотвращению пожаров и образования пожарных команд. Так в 1999 году пожарный департамент муниципалитета Мэнсфилд отреагировал на 1878 вызовов. В распоряжении его пожарной команды находятся 103 огнетушителя, 6 помп, 4 спасательных тента, 2 воздушные установки, 3 устройства для подъема тяжелых объектов, др. [223];

- экологические программы местных советов включают в себя комплекс мероприятий по защите окружающей среды. Например, политику муниципального совета Арма (Северная Ирландия) в экологической сфере осуществляют департаменты по контролю за строительными услугами, по оказанию услуг населению, по экологическим вопросам [126]. В графстве Нассау (США) летом 2001 года проведена кампания по борьбе с москитами, в результате удалось восстановилось экологическое равновесие территории [115]. Экологические программы совета Клакмананшир (Шотландия) включают в себя обеспечение общественного здоровья, контроль за безопасностью продуктов питания, ветеринарный контроль, уничтожение грызунов [157];

- сбор мусора, переработка отходов, – одна из наиболее ресурсоемких сфер деятельности органов муниципального управления. Комментируя существенный объем затрат на нее (см.табл. Б.6), совет графства Гэмпшир (Англия) поясняет: «количество выбрасываемого членами территориальной общины мусора постоянно возрастает. В совокупности с высокими затратами на пользование земельными участками для размещения перерабатывающих производств и с необходимостью регулярной замены соответствующего оборудования это приводит к постоянному росту

расходов» [185]; аналогичные тенденции наблюдаются и в США. Дополнительно местные советы ведут разъяснительную работу – так, соответствующий комитет совета муниципалитета Вилмингтон составил и доводит до сведения членов территориального коллектива правила выбрасывания отходов – как подготавливать мусор, какие предметы не полежат помещению в контейнеры вообще, какие необходимо выбрасывать в специализированные контейнеры, и т.д. [299];

-жилищные программы. Их реализация возможна благодаря наличию коммунального жилищного фонда, поддержание которого в надлежащем состоянии является одной из важнейших обязанностей органов муниципального управления. Жилищные программы местных советов, кроме того, включают в себя выдачу лицензий на постройку жилых помещений, содержание аварийных служб, ведение учета членов территориального коллектива, нуждающихся в улучшении жилищных условий, помощь в реализации своего права на жилье [130].

Некоторые органы муниципального управления в США создают полицейские формирования, функционирующие во взаимодействии с полицией штатов и с федеральной полицией. Еще менее распространено оказание услуг по водо-, электро- и газоснабжению. Издержки на осуществление последних очень велики, поэтому большинство органов муниципального управления только организуют их поставку. Услуги по водо-, газо- и электроснабжению оказывают наиболее финансово благополучные местные советы, в частности, совет сити Саммит, Нью – Джерси [148].

На программы в сфере здравоохранения [172], на проведение мероприятий по предотвращению нарушений общественного порядка и преступлений (в частности, советом бороу Басингсток (Англия) разработана и распространяется среди жителей района памятка о действиях, которые необходимо предпринять в случае, если соседи нарушают их покой шумом [254]); на предотвращение преступлений (при совете

муниципалитета Энн Энбор создан орган по борьбе с насилием в семье, в состав которого, в том числе, входят представитель полиции, представитель кафедры безопасности Мичиганского университета [123]) и на иные мероприятия органов муниципального управления США и Соединенного Королевства, обычно расходуется относительно небольшое количество денежных средств. В типовых бюджетах муниципальных органов (табл.Б.1 – Б.9) расходы на них сгруппированы в расходной части бюджета в строке «иные».

2.2. Финансовое обеспечение деятельности органов муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США.

Наличие надлежащей финансово - экономической базы, компенсирующей определенную часть расходов органов муниципального управления, представляется важным. Ее минимизация приводит к уменьшению независимости органов муниципального управления, к снижению эффективности их деятельности. Ее полное отсутствие означает отсутствие муниципального управления как такового.

В Украине серьезной проблемой является «чересчур большая централизация финансовых ресурсов. Согласно Бюджетной резолюции, в 2002 году часть местных бюджетов в сводном бюджете Украины, с учетом субвенций на социальную защиту населения, не может быть ниже 40 процентов» [79]. «Навряд ли можно признать нормальной ситуацию, когда, несмотря на то, что собранных доходов на определенной территории достаточно для сбалансирования ее бюджета, соответствующие органы устанавливают заниженные нормативы отчислений, что искусственно приводит к дотационности таких регионов», - отмечает О.Мечинский [50, с.136-137]. С.Р.Гриневецкий настаивает на целесообразности внесения изменений в вопросы межбюджетных отношений, «чтобы соотношение государственного и местных бюджетов было ... 40% на 60%, то есть больше заработанного оставалось бы на местах» [19]. Это предложение полностью соответствует практике большинства зарубежных стран с развитым муниципальным управлением, в том числе США и Соединенного Королевства.

Европейская хартия местного самоуправления предусматривает, что «разумная часть финансовых средств местных органов власти должна поступать от местных налогов, платежей и взносов, уровень которых они

должны устанавливать сами» [23]. Аналогичное положение содержит Всемирная декларация местного самоуправления [15]. В США и в Соединенном Королевстве эта проблема решена по-разному. Для Украины более оптимальным представляется опыт Соединенного Королевства, – учитывая более схожие формы государственного устройства и, соответственно, – принципы построения бюджетной системы.

В Соединенном Королевстве единственным налогом, поступающим в бюджеты муниципальных органов, является налог местного совета (council tax). Этот налог поступает в местные бюджеты напрямую, в полном объеме. Его ставки в пределах, установленных действующим законодательством, устанавливают сами органы муниципального управления. Объектом налогообложения выступают жилые помещения. Налог уплачивают их собственники или арендаторы, даже в том случае, если помещение не используется. Ставки налога устанавливаются ежегодно каждым местным советом на следующий финансовый год (1 апреля - 31 марта) и являются дифференцированными (табл.В.1). Их величину обуславливают следующие факторы:

- оценочная стоимость жилого помещения;
- количество муниципальных советов, обслуживающих территорию (от одного до трех);
- финансовое состояние совета (советов).

В случае если одну и ту же территорию обслуживают несколько советов, ими устанавливается единая ставка, учитывающая общие потребности.

Для уменьшения издержек по взаимной договоренности советов взимание налога в полном объеме осуществляет один из них. Например, на территории района Бассетлоу сбор налога в пользу совета графства и совета района и распределение поступивших средств между всеми получателями пропорционально установленным параметрам отнесено к ведению последнего [298].

За один месяц до начала нового бюджетного года муниципальный совет направляет всем субъектам налогообложения счета, где указана группа, к которой отнесено соответствующее жилое помещение, размер налога для этой группы в следующем финансовом году, срок его уплаты (ежемесячно равными частями либо равными частями с апреля текущего года по январь следующего года).

Рассматриваемый налог не компенсирует расходы муниципальных советов полностью (см.табл. Б.6- Б.9). Однако, члены муниципальных советов Соединенного Королевства, учитывая высокие ставки иных налогов и заботясь о своей популярности среди избирателей, предпочитают не увеличивать ставки налога местного совета, а, наоборот, уменьшать их. Например, лидер совета графства бороу Нит и Порт Талбот, Уэльс, характеризуя особенности бюджета 2000 – 2001 года подчеркнул, что ставки налога местного совета в унитарном округе был самыми высокими в Уэльсе, в 2001 - 2002 году проведены мероприятия по их снижению [257].

«Если государство рассматривает органы муниципального управления в первую очередь как поставщиков услуг на местном уровне, у них будет более слабая налоговая база, чем в тех странах, где органы муниципального управления рассматриваются в первую очередь как политические институты» [261, р.41], - справедливо утверждает Дж.Стюарт. В настоящее время в Соединенном Королевстве существует тенденция постепенного роста объема налога местных советов в бюджетах. При примерно равных доходных частях (с учетом инфляции), в 1995 году поступления от налога составляли в среднем около двадцати процентов [271, р.25], в 2001 году – в среднем около тридцати процентов (см.табл.Б.6-Б.8). Налог местных советов составляет более шестидесяти процентов доходной части бюджетов только в приходах, общинах, таунах (см.табл.Б.9), это связано с особенностями их статуса.

Отмеченный рост совпал с комплексной реформой муниципального управления в Соединенном Королевстве и свидетельствует

об ее эффективности, о том, что реформа в целом способствовала изменению статуса органов муниципального управления в государстве. Мнение К.Грея о том, что органы муниципального управления Соединенного Королевства до их реформирования «имели достаточное политическое влияние, которое «зарабатывали» исключительно путем оказания членам территориальных общин соответствующих услуг» [184, р.39], представляется неубедительным. Навряд ли можно говорить о политическом влиянии органов, которые «центральное правительство пытается представить ... не более как организацию, обеспечивающую основными услугами население...» [48, с.152]. Ситуация начала изменяться лишь после объявления Правительством Соединенного Королевства реформы муниципального управления 1990-х годов, необходимость которой была вызвана «падением авторитета муниципальных органов произошедшим, в том числе, из-за того, что оказываемые ими услуги зачастую проигрывали в качестве услугам альтернативных поставщиков» [228].

Около половины доходной части бюджетов органов муниципального управления США (см.табл.Б.1-Б.5) формируется за счет отчислений от налога с недвижимого имущества (помимо недвижимости объектом налогообложения являются земельные ресурсы), подоходного налога, налогов с продаж, налога с транспортных средств. Ставки этих налогов устанавливаются государством либо субъектами федерации - в США существует пятьдесят одна налоговая система, одна федеральная и пятьдесят в штатах. Установленные штатами размеры налогов «могут существенно различаться ... в зависимости от уровня доходности территорий. Например, в богатом штате Нью-Хэмпшир власти штата вообще не ввели налог с продаж и налог на прибыль, хотя имели на это право. Им для покрытия бюджетных расходов хватило налога на недвижимость» [1].

Как правило, в случае, если часть налога передается органам муниципального управления, его ставка состоит из суммы двух значений. Первое определяет государство (штат), вторую – орган муниципального управления по согласованию с соответствующими субъектами. Размер отчислений в пользу органа муниципального управления зависит от размера территориального коллектива, но в первую очередь – от вида органа муниципального управления. Например, в бюджете графства Ла Плата, Колорадо, поступления от налога с недвижимого имущества составляют 28% доходной части бюджета, от налога с продаж – 25% [199]. В бюджете сити Орандж, Калифорния, доходная часть сформирована за счет отчислений от налога на недвижимое имущество на 14%, за счет налога с продаж - на 7,5% [135].

В полном объеме в бюджеты графств и не инкорпорированных тауншипов обычно не поступает ни один налог. Правом вводить собственные налоги и определять их ставки наделены преимущественно органы муниципального управления специальной компетенции, инкорпорированные тауншипы и муниципалитеты. Например, в сити Юма, Аризона, для введения налога муниципалитета необходимо, чтобы на референдуме большинство членов территориального коллектива, во-первых, проголосовали «за» введение налога как такового, во-вторых, одобрили предлагаемую муниципальным советом ставку [149].

Авторы Концепции государственной региональной политики Украины акцентируют внимание на необходимости дальнейшего совершенствования системы местных налогов и сборов, повышении их роли в формировании местных бюджетов [39]. Опыт Соединенного Королевства и США подтверждает, что реформирование системы местных налогов и сборов в Украине требует в первую очередь выработки единообразного подхода к сущности местных налогов - «при принятии перечня местных налогов и сборов общего подхода в формировании политики местных налогов (в Украине – Н.М.) не существовало. Прослеживаются две диаметрально

противоположные концепции понимания местных налогов: согласно первой, местные налоги не что иное, как плата за услуги местных органов власти, исходя из второй – это аналог общегосударственных финансов, но предназначенных для определенной территориальной общины» [95].

В США и в Соединенном Королевстве в настоящее время принята вторая концепция. Представляется, что именно это в первую очередь поясняет относительно небольшой перечень местных налогов в этих государствах.

Дekret Кабинета Министров Украины «О местных налогах и сборах» от 20 мая 1993 года устанавливает семнадцать видов местных налогов и сборов [76]. Тем не менее, в настоящее время (по информации Государственной налоговой администрации) «в местных бюджетах часть поступлений подоходного налога с доходов граждан... составляет от 50 до 70 процентов. При этом поступает этот налог равномерно, постоянно и составляет основу расходной части местных бюджетов» [16].

Бюджетный кодекс ... не решает всех проблем действенного регулирования межбюджетных отношений, системы местных финансов [83, с.81]. Кроме того, «отдельные нормы кодекса требуют внесения изменений, другие – конкретизации или детализации... Речь идет о приведении законодательных ... актов в соответствие с этим кодексом, о подготовке законопроектов и соответствующих актов, инструкций, порядков, механизмов для реализации отдельных его статей» [59]. Дополнительно исследователи отмечают необходимость совершенствования налогового законодательства с целью создания благоприятных условий для реализации органами местного самоуправления своих полномочий [24].

Думается, для Украины приемлемым будет вариант, когда налоги, составляющие основу доходной части местных бюджетов, будут местными. Это даст органам муниципального управления в установленных законодательством пределах изменять размеры их ставок с тем, чтобы размеры поступлений от них были оптимальными. В свою очередь,

отсутствие прямой зависимости между количеством налогов и объемами денежных средств, поступающих от них в местные бюджеты, позволяет считать целесообразным постепенное сокращение в Украине количества местных налогов и сборов с тем, чтобы постепенно свести их к одному, аналогичному налогу местных советов в Соединенном Королевстве.

Существенную часть неналоговых поступлений в бюджеты муниципальных органов США и Соединенного Королевства составляют доходы от коммунальной собственности и от собственной деятельности. Как правило, они формируют доходную часть бюджета в среднем на десять процентов (см.табл.Б.1 – Б.3, Б.6 – Б.8). Как и в Украине, материальной и финансовой основой муниципального управления в США и в Соединенном Королевстве являются движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, природные ресурсы, находящиеся в собственности территориальной громады [37], предприятия, учреждения, организации.

Существуют два подхода к определению понятия коммунального (муниципального) хозяйства. Согласно первому это «совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения» [14, с.12]. Это определение представляется слишком широким, так как наряду с коммунальными предприятиями и учреждениями охватывает предприятия и учреждения иных форм собственности. Более убедительна вторая точка зрения, разделяемая, в том числе, Л.Велиховым, который охарактеризовал «городское» хозяйство как «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленную к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения» [13, с.217].

Одним из основных условий увеличения финансовой базы местного самоуправления является развитие производственно – хозяйственного комплекса [50, с.347]. Л.Д.Кучма отмечает, что «в целом, поступления в

местные бюджеты от производственной деятельности увеличиваются слишком медленно. Городским головам следовало бы заняться этим безотлагательно, не полагаясь только на создание рынков и автостоянок, на аренду земли и коммунального имущества» [81]. Н.Усенко, городской голова города Ворожбы, считает, что «главный ... резерв и главный источник наполнения городской казны – это повышение эффективности работы промышленных и транспортных предприятий» [107]. Однако не только пробелы в законодательстве, но и тяжелое экономическое положение тормозят развитие коммунального хозяйства в Украине.

Однако объем расходов на оказание большинства услуг, которые органы местного самоуправления предоставляют в первую очередь членам территориального коллектива, слишком велик для того, чтобы, по меньшей мере, компенсироваться за счет приобретения этих услуг населением, не только в Украине. Сходная проблема существует и в США, и в Соединенном Королевстве. Для ее преодоления органы муниципального управления могут в случае экономической целесообразности при наличии нормативного закрепленного разрешения, делегировать оказание определенного вида услуг иному органу муниципального управления, государству, другим лицам. В США и в Соединенном Королевстве «в число таких услуг входит вневедомственная охрана, сбор, вывоз и переработка мусора, обслуживание мест отдыха, культуры, спорта, уборка улиц, уход за зелеными насаждениями» [47].

Интересны для исследования разрабатываемые штатами и органами муниципального управления комплексы мер, направленные на выявление субъектов, способных оказать эти услуги с наилучшим соотношением «цена / качество», и на предотвращение возможных злоупотреблений, на прозрачность информации о существенных условиях этих контрактов и об их выполнении. В Концепции административной реформы особое внимание обращается на “надлежащее политико-правовое, финансово-экономическое и организационное обеспечение осуществления функций и полномочий ... в

системе местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией и законами Украины” [38]. «Вся логика новой административной реформы должна быть сконцентрирована на том, чтобы в условиях демократизации и далее улучшать жизнь человека», - отмечает В.Янукович [113].

С этой точки зрения интересен для изучения один из этапов реформы органов муниципального управления в Соединенном Королевстве. С 1 апреля 2000 года для органов муниципального управления, функционирующих на территории Англии и Уэльса, доходная часть бюджетов которых в 1999/2000 году превышала 500000 фунтов стерлингов [258], была введенная программа «наилучшее качество» (best value). Акт “О муниципальном управлении” 1999 года предусматривает, что в соответствии с этой программой «органы муниципального управления обязаны создавать такие условия, при которых их функции выполняются с наиболее оптимальным соотношением экономии и эффективности» [209]. Ассоциация приходов и таунов Гэмпшира определяет, что сутью программы является «конкуренция в сфере оказания услуг и соревнование между муниципальными органами» [272].

Для реализации программы органы муниципального управления ежегодно осуществляют подготовку плана предоставления услуг “наилучшего качества” (далее - План). План подготавливается на основе стандартов выполнения органами муниципального управления их услуг, которые устанавливаются актами Государственного секретаря Соединенного Королевства или Национальной Ассамблеи Уэльса. Акт, разработанный Национальной Ассамблеей Уэльса на 2000/2001 годы, содержит группы стандартов в сферах здравоохранения, образования, культуры, социальных услуг, и отдельно – в жилищной сфере и в сфере охраны окружающей среды [217]. При составлении Плана муниципальный орган:

-рассматривает каждый вид услуг в отдельности, обращая особое внимание на то, почему предоставлялась услуга именно такого качества,

именно в таком объеме и именно таким образом. Для усовершенствования традиционных способов оказания каждой услуги он должен обратить внимание на новые технологии, практику органов муниципального управления и иных лиц. В случае, если оказание услуги является не обязательным, а факультативным – орган муниципального управления анализирует, почему предоставлялась именно эта услуга. Муниципальный орган должен обосновать необходимость каждой услуги и способа ее оказания;

- сравнивает оказание услуги с установленными стандартами, анализируя необходимость каждой услуги для населения соответствующей территории (стандарты носят факультативный, рекомендательный характер). Акт “О муниципальном управлении” 1999 года передает в компетенцию органов муниципального управления установление потребности местного населения в каждом виде услуг;

- проводит консультации с налогоплательщиками, потребителями услуг и лицами, которые специализируются на их оказании;

- в случае необходимости - выбирает поставщиков услуг на конкурентной основе.

Составленный План должен быть проанализирован аудитором органа муниципального управления на предмет жизнеспособности и соблюдения норм Акта “О муниципальном управлении” 1999 года при его составлении. При этом если План может быть реализован, но не соответствует положениям Акта, аудитор в своем заключении отмечает, какое нарушение было допущено, и предлагает несколько вариантов его устранения. Учет замечаний аудитора является обязательным. Окончательная редакция Плана, а впоследствии - результаты его выполнения, публикуются для ознакомления с ними членов территориального коллектива [127].

Органы муниципального управления США и Соединенного Королевства не имеют возможности сформировать доходную часть бюджета на базе собственных источников в обоснованно необходимом

размере. Поддержку им оказывает государство (в США дополнительно - субъекты федерации), выделяя нецелевые либо целевые гранты. В работе для обозначения денежных средств, передаваемых государством либо субъектами федерации органам муниципального управления для выполнения собственных полномочий, применяется термин «грант». Это представляется целесообразным в первую очередь в связи с отсутствием в украинской научной литературе единого мнения относительно содержания терминов «субвенции», «субсидии», «дотации», во-вторых, - с отсутствием этих терминов в юридической лексике США и Соединенного Королевства.

Целевые гранты наиболее часто предоставляются для финансирования программ социальной помощи и для компенсации затрат по содержанию культурных и спортивных учреждений, мест отдыха. В бюджетах органов муниципального управления США преобладают целевые гранты субъектов федерации - «в США в ограниченной форме происходит процесс замещения системы федеральных финансов на финансовые потоки штатных и местных органов власти» [99, с.36].

Соединенное Королевство признается одной из стран, проводящих «наиболее нейтральную политику финансовой помощи органам местного самоуправления» [67, с.3]. Из грантов, получаемых последними, наибольший объем имеют нецелевые гранты правительства (Revenue Support Grants). В соответствии с положениями Акта «О финансах органов муниципального управления» 1992 года, гранты предоставляются всем органам муниципального управления, кроме советов приходов, общин, таунов. Их размер рассчитывается ежегодно отдельно для каждого территориального коллектива исходя из правительственной оценки эффективности расходования денежных средств ее органами муниципального управления [213]. Перед началом финансового года Парламент Соединенного Королевства принимает нормативный акт, в котором устанавливает размеры отчислений в бюджет каждого муниципального органа в фунтах стерлингов [276]. В частности, размер

нецелевого гранта, переданного в муниципальный бюджет дистрикта Кентербери в 1999 – 2000 годах составил 5190158 фунтов стерлингов, в 2000 – 2001 годах - 4900491 фунтов стерлингов [142].

В бюджетах органов муниципального управления Соединенного Королевства в строке «гранты правительства» учтены также целевые гранты, размер которых существенно меньше. Так, в доходной части бюджета графства Гэмпшир (см.табл.Б.6) гранты правительства составляют 268,4 миллиона фунтов стерлингов, в том числе целевой грант 18,4 миллиона фунтов стерлингов. Нецелевые гранты обычно составляют около четверти доходной части бюджета органов муниципального управления.

Кроме того, в местные бюджеты направляется часть собираемого на территории деятельности совета общегосударственного налога с нежилых помещений, используемых для получения прибыли (Business Rates). До введения налога местных советов установление ставок и взимание налога с этих помещений находилось в ведении самих советов. В настоящее время оно отнесено к компетенции государства, поэтому эти средства классифицируются как его финансовая помощь. Таким образом, за счет денежных поступлений от государства доходная часть бюджетов местных советов формируется более чем наполовину (58,05% доходной части бюджета района Тисдейл, Англия, см.табл. Б.7, 54,68% доходной части бюджета унитарного округа Неври и Мурн, см.табл. Б.8, 55,05% доходной части бюджета графства Гэмпшир, см.табл. Б.6).

В Соединенном Королевстве к займам прибегают более половины органов муниципального управления. В соответствии с Актом Парламента Соединенного Королевства «О муниципальном управлении и жилье» 1989 года, «муниципальный орган может осуществить заем денежных средств для выполнения любой из своих функций, предусмотренной нормативным актом» [211].

Наиболее крупные в денежном выражении суммы заимствуют советы графств и унитарных округов, а наиболее крупные в процентном отношении

к доходной части бюджета суммы - советы приходов, таунов, общин (см.табл.Б.6, Б.9). Доходные части бюджетов более чем половины органов муниципального управления в США также пополняются за счет заемных средств, наблюдается аналогичная тенденция.

Акт Парламента Соединенного Королевства «О муниципальном управлении и жилье» 1989 года содержит ограничение, введенное для того, чтобы «уменьшить риск зависимости от иностранных финансовых инвесторов» [88, с.261] - запрет без специально получаемого разрешения получать займы от заимодавцев, находящихся за пределами Соединенного Королевства, и получать займы в иностранной валюте, а также запрет муниципальным органам выпускать финансовые инструменты «на предъявителя» [275].

Приведенные в Приложении Д бюджеты являются бездефицитными, что характерно для муниципальных бюджетов США и Соединенного Королевства. Профицитные муниципальные бюджеты практически не встречаются в Соединенном Королевстве, но чрезвычайно распространены в США. Представляется, что этому способствует возможность формирования более чем пятидесяти процентов доходной части бюджета за счет налоговых поступлений, наличие низких ставок за пользование заемными ресурсами для органов муниципального управления и развитый рынок муниципальных облигаций.

В США доля муниципальных облигаций в суммарной капитализации рынка превышает долю корпоративных ценных бумаг [33, с.153]. Значительные объемы эмиссий объясняются привлекательностью этих ценных бумаг для инвесторов: невысокой, но стабильной прибыльностью, ликвидностью. Изучение опыта эмитирования и погашения облигаций (ценных бумаг, которые удостоверяют внесение их собственником денежных средств и подтверждают обязательства возместить ему номинальную стоимость этих ценных бумаг в предусмотренный условиями выпуска срок с выплатой фиксированного процента, если другое не

предусмотрено условиями выпуска [68]) в США представляется актуальным в связи со становлением института облигаций органов местного самоуправления в Украине.

Органы местного самоуправления Украины получили возможность эмитировать облигации сравнительно недавно - первый выпуск облигаций местного займа был осуществлен Черкасским городским советом в феврале 1995 года. Облигации местных займов выпустили, в частности, Киев, Харьков, Донецк, Одесса, Запорожье, Краматорск, Херсон, Комсомольск (Полтавская область). По мнению Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку Украины (ГКЦБФР Украины) основными проблемами, которые возникают у органов местного самоуправления Украины при выпуске облигаций, являются:

- низкий уровень подготовки работников соответствующих структурных подразделений эмитентов, которые проводят работу по подготовке и обеспечению выпуска ценных бумаг;
- направление привлеченных средств на финансирование проектов, которые или не могут принести необходимого дохода на протяжении срока обращения облигаций, или являются вообще неприбыльными (например, на выплату заработной платы и тому подобное);
- использование привлеченных средств не для целей, указанных в информации о выпуске облигаций;
- отсутствие механизма взыскания средств с местного совета, который не выполнил надлежащим образом своих обязательств по погашению облигаций [98].

Популярность муниципальных облигаций в США дополнительно объясняется тем, что во всех без исключения штатах приняты законы, согласно которым собственники муниципальных облигаций имеют налоговые льготы. Таким образом, налоговая политика государства и субъектов федерации поощряет инвестирование денежных средств в развитие административно-территориальных единиц, одновременно

позволяя физическим и юридическим лицам избежать налогообложения значительных сумм.

До вступления в силу Закона Украины от 18 ноября 1997 года "О внесении изменений в Закон Украины "О налогообложении прибыли предприятий" [73] проценты, начисленные на облигации местных займов, объектом налогообложения не считались [77; 78]. В настоящее время они являются объектом налогообложения. Как следствие, интерес к облигациям местных займов снизился. Инфляционные процессы не позволяют гарантировать стабильный доход по ним, поэтому органы местного самоуправления в Украине намного чаще, чем в США, предлагают инвесторам возможность погашения облигаций в иной, чем денежная, форме. Например, при погашении крупных пакетов облигаций первого займа Черкасского городского совета их собственникам предоставлялась возможность получить недвижимость, а проект первого выпуска облигаций Днепропетровского городского совета (1995 год) предусматривал использование облигаций в качестве платежного средства на местных приватизационных аукционах.

В США при установлении максимального объема займов большинство штатов исходит не из параметров, характеризующих местный бюджет, а из оценочной стоимости налогооблагаемого имущества. Это объясняется спецификой формирования местных бюджетов - из налоговых поступлений в местные бюджеты большая часть приходится на налог с имущества. Как правило, запрещено увеличивать муниципальный долг более чем на 5 - 10 процентов от этой суммы. Муниципальные облигации выпускаются без ведома федеральных властей; однако, с обязательным уведомлением властей штата.

В Украине с декабря 1997 года размещение облигаций местных займов стало возможным после государственной регистрации информации об их выпуске в ГКЦБФР Украины [68]. Положение ГКЦБФР Украины от 13.10.1997 года "О порядке выпуска и обращения облигаций местных

займов" ограничивает объем эмиссий - "максимальный размер суммарной стоимости выпусков облигаций местного займа не должен превышать тридцать процентов доходной части бюджета эмитента за предыдущий год" [68]. Представляется, что этот показатель чрезмерно высок, даже с учетом инфляционных процессов, и может быть понижен до 5 – 8 процентов.

Кроме того, при выпуске облигаций органы местного самоуправления дополнительно руководствуются общей нормой Бюджетного кодекса, согласно которой «расходы на обслуживание долга местных бюджетов не могут ежегодно превышать 10% расходов от общего фонда соответствующего местного бюджета в течение какого-либо бюджетного периода, когда планируется обслуживание долга. Если в процессе погашения основной суммы долга и платежей по его обслуживанию, обусловленной договором между кредитором и должником, имеет место нарушение графика погашения по вине должника, соответствующий совет не имеет права осуществлять новые займы в течение следующих пяти лет» [12].

Традиционно облигации в США выпускаются для финансирования инвестиционных программ. Органы местного самоуправления в Украине поступают так же, финансируя за счет привлеченных денежных средств, например, капитальное строительство (Киев), пассажирский транспорт и энергетический комплекс (Харьков).

От цели выпуска зависит не только то, на какие цели будут использованы привлеченные денежные средства, но и то, денежные средства из каких источников будут направлены на погашение облигаций. В Украине и в США облигации местных займов могут погашаться за счет:

- средств бюджета;
- доходов, которые будут получены в результате реализации конкретных проектов, на которые направляются средства, аккумулированные с помощью облигаций;
- средств от реализации заложенного имущества в случае обременения

ликвидности займа через залог [68; 5, с.184-185].

Кроме того, в законодательстве Украины содержится прямой запрет использовать средства от облигаций местного займа для погашения облигаций предыдущего займа и погашать облигации местного займа любыми ценными бумагами или конвертировать их в любые другие ценные бумаги [68].

Для Украины и США общим является правило, согласно которому государство не несет ответственности по муниципальным облигациям, если иное не предусмотрено законодательством или условиями эмиссии. В США ценные бумаги органов местного самоуправления являются наиболее надежными после государственных долговых обязательств. В Украине в условиях экономической стагнации поступления в бюджет и доходы от инвестиционных проектов не всегда можно спрогнозировать верно. Уже известны случаи пролонгации местными властями сроков обращения облигаций, которые проводились по согласованию с держателями облигаций (Запорожье и Крым), а также дефолта - невозможности местного совета выполнить свои обязательства перед облигационерами (Одесса).

Муниципальные облигации представляются одним из оптимальных способов возрождения экономики на уровне административно-территориальных единиц. Опыт США свидетельствует, что при помощи муниципальных облигаций наряду с мобилизацией денежных средств национальных и иностранных инвесторов снижается стоимость заемных средств, и диверсифицируются их источники. Кроме того, в условиях хорошо развитого вторичного рынка ценных бумаг органы местного самоуправления имеют возможность получать дополнительную прибыль за счет ценового арбитража и спекуляций [92].

В США достаточно распространены так называемые облигации экономического развития, посредством которых муниципалитеты оказывают целевую помощь субъектам предпринимательской деятельности различных форм собственности, в функционировании которых они

заинтересованы. Такие облигации облагаются федеральными налогами, но доход по ним не облагается налогом штата. К тому же штат и муниципалитет имеют возможность освободить компанию, которой оказывается поддержка через выпуск облигаций, от других налогов [89, с.10].

Для покрытия дефицита муниципальных бюджетов облигации выпускаются крайне редко. Такая эмиссия экономически обоснована только для ликвидации кассовых разрывов в случае, если основная часть доходов поступает в относительно короткий промежуток времени, в остальных случаях это приведет лишь к перекладыванию долгов на исполнителей следующих бюджетов [57, с.3-4]. Голова Луганского областного совета В.Тихонов отмечает: «с целью компенсации кассовых разрывов ... должно осуществляться заимствование средств в финансово-кредитных учреждениях. По моему мнению, такой вариант не является наиболее оптимальным, поскольку обслуживание взятых кредитов требует дополнительных, и не малых ресурсов, и таит в себе опасность их невозвращения. В этой ситуации, учитывая, что казначейское обслуживание местных бюджетов по доходам предусматривает аккумуляцию средств местных бюджетов на счете Государственного казначейства Украины, считаю целесообразным предоставлять в пределах годового объема дотации выравнивания местным бюджетам краткосрочную финансовую помощь из государственного бюджета» [59].

Представляется, что для ликвидации кассовых разрывов в частности, и для удешевления заемных ресурсов для органов местного самоуправления вообще, в Украине может быть использован соответствующий опыт Соединенного Королевства. Муниципальные органы Великобритании могут получать займы, в том числе, у Совета по предоставлению местных займов (The Public Works Loan Board).

Созданный в соответствии с Актом Парламента Соединенного Королевства «Об общественных работах» 1875 года, Совет по

предоставлению местных займов осуществляет выдачу ссуд из Национального фонда займов муниципальным органам, а также сбор возвращаемых денежных средств. Наряду с Национальным долговым агентством и с Казначейством Ее Величества, Совет по предоставлению местных займов входит в состав Агентства национальных инвестиций и займов.

Размер фонда Совета по предоставлению местных займов определяется в соответствии с Актом Парламента Соединенного Королевства «О национальных займах» 1968 года; в 2000 – 2001 финансовом году он составлял 70000 миллионов фунтов стерлингов. В течение 2000 – 2001 финансового года в Совет по предоставлению местных займов было подано 127 заявок от 88 муниципальных органов (один муниципальный орган может попросить о нескольких займах) [280]. Совет по предоставлению местных займов обслуживает все муниципальные советы Англии, Шотландии и Уэльса. Однако советы общин, таунов, приходов имеют право обратиться в Совет по предоставлению местных займов за займом только в том случае, если занимаемые денежные средства будут направлены на финансирование капитального строительства [205].

Установлен упрощенный порядок обращения в Совет по предоставлению местных займов за займом, – необходимо сообщить о цели займа, указать размер необходимой суммы, порядок и сроки возвращения займа. Вопросы предоставления местным, в том числе муниципальным органам, займов, решают двенадцать назначаемых Королевой комиссионеров, работающих на постоянной основе.

Займы предоставляются на срок до двадцати пяти лет – в зависимости от вида займа. Муниципальным органам могут представляться займы двух видов: с фиксированной процентной ставкой и с изменяющейся процентной ставкой. Изменяющиеся процентные ставки рассчитываются ежемесячно с учетом национальных финансовых показателей. Фиксированные процентные ставки устанавливаются один раз в текущий финансовый год, и

не меняются в течение срока займа. Фиксированные процентные ставки, установленные на 2002 – 2003 финансовый год, приведены в табл.Г.1.

Муниципальные органы могут возвращать заимствованные средства одним из следующих способов:

- перечисляя один раз в полгода фиксированную сумму – всегда одинаковые часть основного долга и проценты за пользование денежными средствами (ANN);

- перечисляя один раз в полгода очередной взнос, размер которого состоит из всегда одинаковой части основного долга, и процентов за пользование денежными средствами. Величина процентов рассчитывается для каждого платежа и зависит от остатка невыплаченной части основного долга (EIP);

- перечисляя один раз в полгода лишь проценты за пользование денежными средствами, возврат основной суммы происходит по окончании срока займа (MAT) [281].

Итак, основными источниками формирования доходной части муниципальных бюджетов в рассматриваемых государствах являются поступления от местных налогов и сборов, от коммунального имущества и от услуг, которые предоставляются муниципальными органами, гранты государства (субъектов федерации) и займы. В доходной части муниципальных бюджетов США и Соединенного Королевства строка «иные» объединяет небольшие в сравнении с остальными доходами: проценты банковских учреждений за использование бюджетных средств, прибыль от инвестиций, доходы прошлых периодов, штрафы, пошлины, другое.

РАЗДЕЛ 3

ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В США И В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ

3.1. Организационные формы управления муниципальных органов в Соединенном Королевстве и муниципальных органов общей компетенции в США.

3.1.1. Организационные формы муниципального управления приходов, таунов, общин и тауншипов

Приходы, тауны, общины Соединенного Королевства (далее в случае отсутствия различий – приходы), тауншипы, тауны, местечки и плантации США (далее в случае отсутствия различий – тауншипы) считаются уровнем, на котором муниципальные органы наименее бюрократичны и наиболее восприимчивы к потребностям членов территориального коллектива. Муниципальное управление в тауншипах называют «последней реликтовой формой непосредственного самоуправления народа» [54, с.80]. Советы приходов именуют «единственными истинно демократическими институтами в стране» [218].

Однако подобные оценки во многом поверхностны. Представляется, что роль органов муниципального управления приходов и тауншипов в местной жизни идеализируется, в первую очередь, вследствие того, что в приходах (рис.3.1) и в большинстве тауншипов (рис.3.2) одним из органов муниципального управления является ежегодное собрание избирателей. Таким образом, имеет место «прямая демократия в наиболее классическом виде,



Рис. 3.1. Муниципальное управление прихода Денмид, Англия, 2001 – 2002 г.

Составлено по: Denmead Parish // Глобальная сеть Интернет. - <http://denmead.parish.hants.gov.uk>.

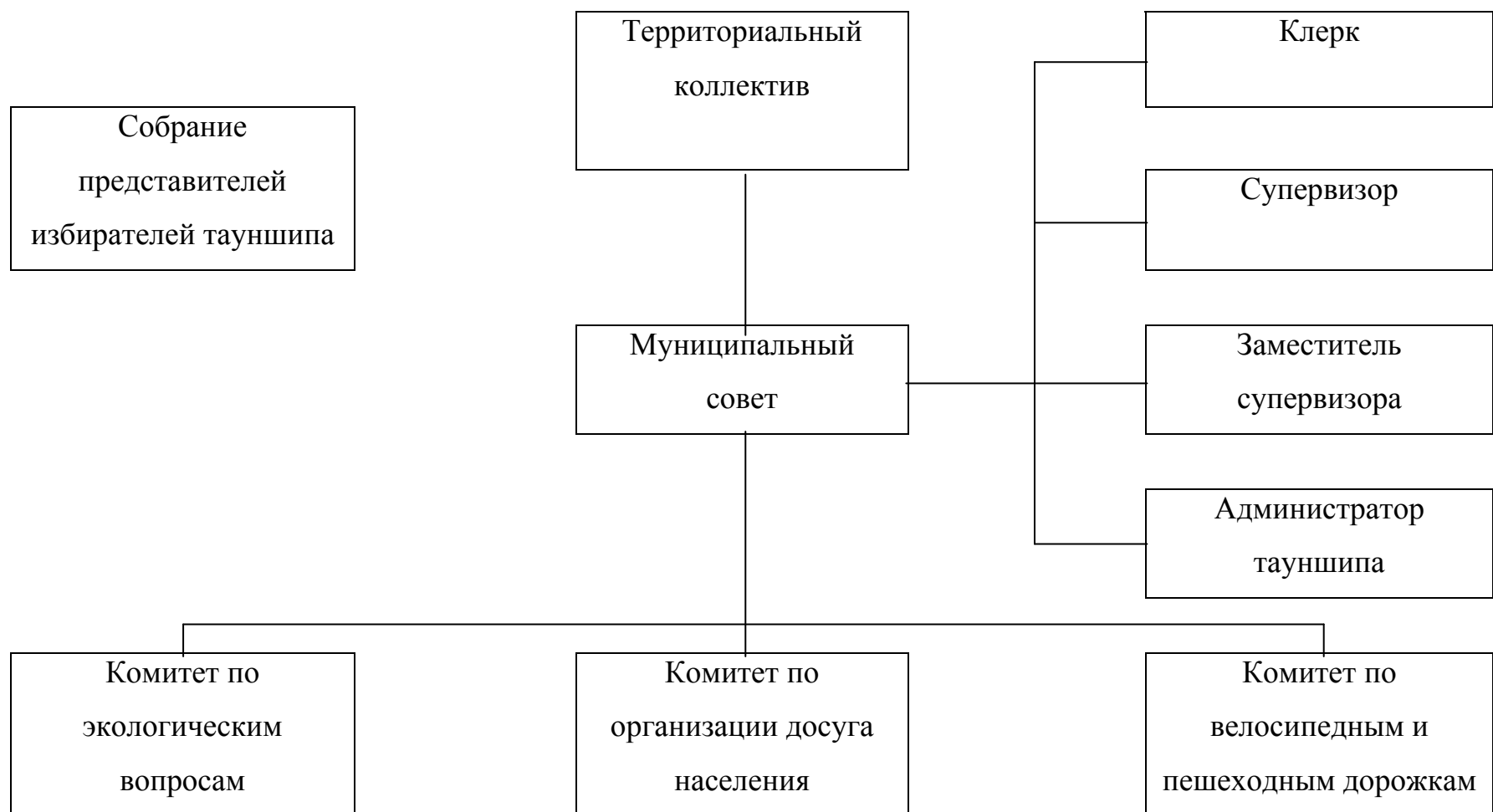


Рис. 3.2. Схема организации муниципального управления в тауншипе Вурхис, Нью-Джерси.

Составлено по: Voorhees Townshipp Web Site // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.voorhees.cc/>.

властные полномочия не делегируются, а осуществляются населением непосредственно и регулярно» [120, p.107].

В ежегодных собраниях избирателей принимают участие все жители тауншипов и приходов, обладающие пассивным избирательным правом. Собрания избирателей, как правило, проводятся ежегодно. Решение вопроса о дате их проведения законодательством Соединенного Королевства отнесено к компетенции прихода; обычно собрания проводятся в середине апреля.

В США советы тауншипов определяют лишь время и место проведения собрания, дата его проведения устанавливается в законодательстве штата. Так в штате Мичиган собрания должны проводиться в последнюю субботу последнего месяца каждого фискального года, который, по выбору совета заканчивается либо 30 июня, либо 31 марта. Дата проведения собрания в тауншипах США может быть изменена по решению референдума [227].

Вопросы, входящие в компетенцию ежегодных собраний избирателей тауншипа, закрепляются в текущем законодательстве штатов. Как правило, к ним относятся: определение основных направлений деятельности муниципальных органов тауншипов, вопросы, возникающие в процессе инкорпорации, финансовые вопросы (обычно совет и должностные лица не имеют права без одобрения собрания тауншипа заключать сделки, в результате которых денежные обязательства превысят определенный процент бюджета административно – территориальной единицы).

Перечень вопросов, отнесенных к ведению собрания тауншипа, не является исчерпывающим, - собрание может принять решение по любому вопросу, рассмотрение которого относится к компетенции одного из органов муниципального управления этой административно – территориальной единицы. Решения ежегодных собраний тауншипов носят обязательный характер для совета, в том числе, если они противоречат его актам.

В случае если население тауншипа настолько велико, что проведение собрания избирателей может быть неэффективным, принимается решение о замене его собранием представителей избирателей (например, в тауншипе Вурхис, 2035 жителей, рис.3.3). Очевидно, в связи с этим В.В.Смирнов выделяет две организационные формы муниципального управления тауншипов – «собрания жителей тауна (тауншипа – Н.М.)» и «собрания представителей жителей тауна» [96, с.53].

Однако возможность проводить собрание избирателей, так же как и необходимость перехода к собраниям представителей избирателей тауншипа, зависят исключительно от количества населения административно – территориальной единицы. Ни одна из двух предлагаемых организационных форм не охватывает тауншипы, в которых собрания не проводятся вообще (собрания могут не проводиться, если население тауншипа составляет более 3000 человек, полномочия собрания делегируются совету. Как правило, такое решение принимается в процессе инкорпорации административно – территориальной единицы).

Исходя из чрезвычайной схожести правового положения собрания жителей и собрания представителей жителей тауншипа, думается, что обязательность проведения в административно – территориальной единице первого либо второго не может являться основанием выделения соответствующих организационных форм. Более целесообразным представляется выделение организационных форм муниципального управления тауншипов в зависимости от того, является тауншип инкорпорированным или нет.

Возникновение возможности осуществления инкорпорации тауншипа совпало с зарождением и развитием различных организационных форм управления муниципальных корпораций в США. Тенденция к «индивидуализации» формы муниципального

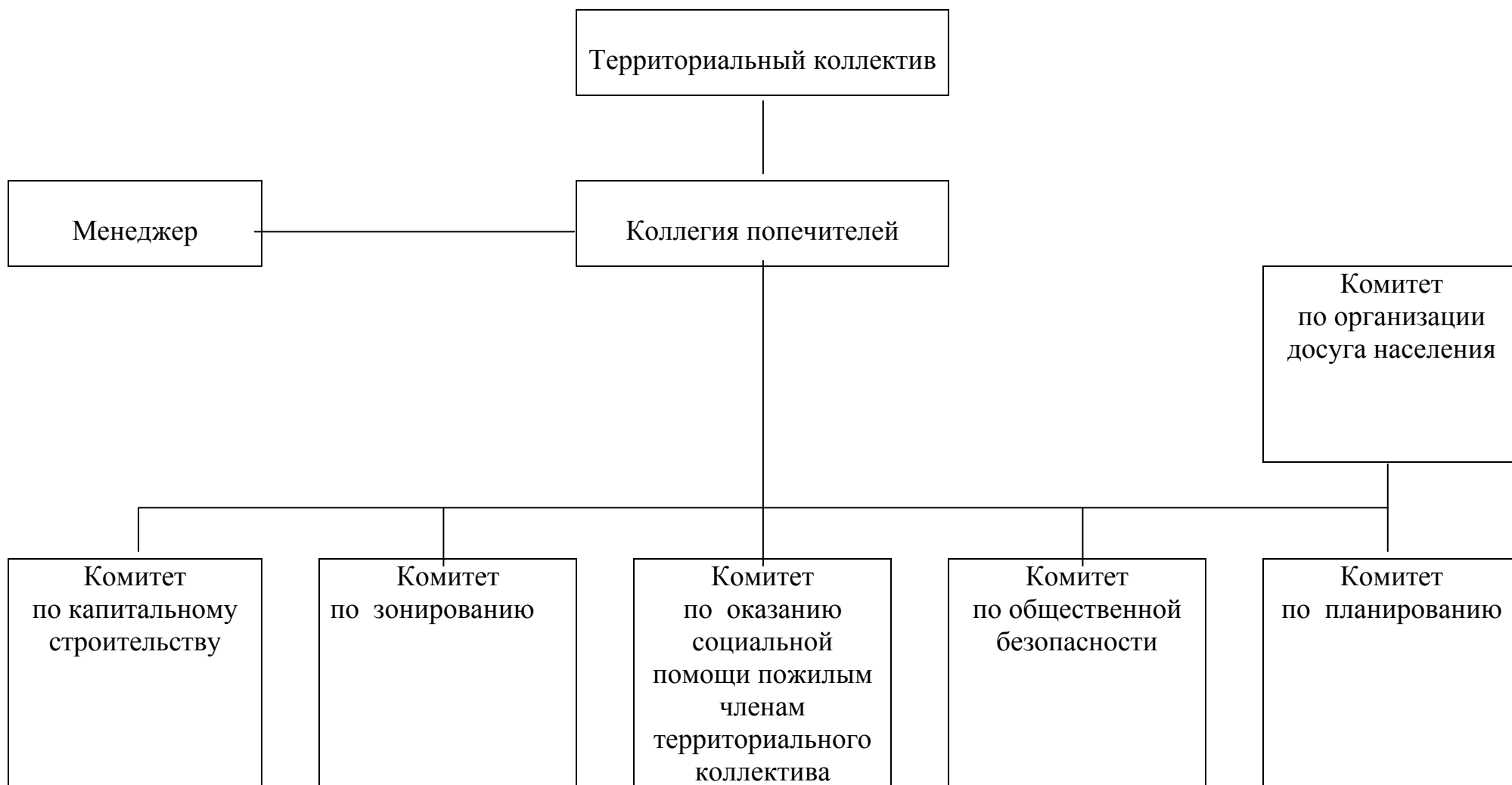


Рис. 3.3. Схема организации муниципального управления в инкорпорированном тауншипе Планфилд, Мичган.

Составлено по: Plainfield Charter Township // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.plainfieldchartertwp.org>.

управления с учетом особенностей территориального коллектива в отношении тауншипов не получила широкого распространения, но иногда проявляется. В частности, в местечке Салем, Нью-Хэмпшир, 26000 жителей, существует должность менеджера тауншипа, назначаемого местным советом. Его правовой статус аналогичен статусу менеджера в организационной форме управления муниципальных корпораций «совет – менеджер», цель деятельности - реализация утвержденной советом политики [277]. Тем не менее, такая организация муниципального управления в инкорпорированных тауншипах не является типичной. Подобные исключения из общего правила в настоящее время настолько редки, что выделение отдельных организационных форм муниципального управления в тауншипах представляется нецелесообразным.

Если проведение собраний избирателей (их представителей) в тауншипе является обязательным, количество собраний не ограничивается одним – ежегодным. Соответственно, в тауншипах существует отсутствующий в приходах Великобритании механизм созыва внеочередных собраний.

Проведение ежегодных собраний в приходах является обязательным. Типовой для них является повестка собрания избирателей прихода Пулхэм, проведенного в апреле 2000 года:

1. Доклад председателя совета прихода.
2. Доклад одного из советников о финансовых итогах 1999 года и о бюджете 2000 года.
3. Доклад председателя комитета по спорту и отдыху.
4. Доклад члена совета графства, на территории которого расположен приход.
5. Доклад члена совета района, на территории которого расположен приход.
6. Отчет председателя комитета по образованию.
7. Отчеты лидеров общественных организаций, функционирующих на

территории прихода [242].

Решения ежегодных собраний прихода не влекут за собой правовых последствий. Ежегодные собрания избирателей прихода носят отчетно-плановый характер. Основная функция таких собраний – информирование населения о деятельности органов муниципального управления. Одновременно в ходе обсуждения вопросов повестки дня выявляются местные потребности. Как правило, совет прихода учитывает большинство высказанных пожеланий и замечаний, хотя действующее законодательство на него такой обязанности не возлагает.

Представляется, что относительно дорого обходящийся бюджету прихода институт ежегодных собраний избирателей может быть безболезненно упразднен: его может заменить альтернативная система выявления потребностей членов территориального коллектива и информирования их о деятельности органов муниципального управления. Именно ее созданию и совершенствованию правительство Соединенного Королевства уделяет особое внимание в последние несколько лет (уже упоминавшиеся молодежные муниципальные советы, др.).

Создание муниципальных советов приходов является обязательным, если население прихода составляет двести или более избирателей, обладающих пассивным избирательным правом. Если численность населения прихода составляет более ста пятидесяти, но менее двухсот избирателей, вопрос о создании совета решает собрание прихода [206; 207; 208]. Для приходов, на территории которых проживает менее ста пятидесяти избирателей, законодательство Соединенного Королевства предусматривает возможности:

- осуществления муниципального управления без создания муниципального совета прихода. Так в приходе Редишэм, 120 избирателей, муниципальный совет не был создан, единственным органом муниципального управления является собрание избирателей;

- объединения граничащих друг с другом приходов с целью создания

объединенного совета прихода. Таким образом сформирован объединенный совет приходов (joint parish council) Южный Элмхэм Олл Сейнтс (140 жителей), Сейнт Николас (70 жителей) и Сейт Майкли и Сейт Ритер (30 жителей);

- присоединения прихода (приходов), население которых насчитывает менее 150 избирателей, к близлежащему приходу, имеющему право на создание совета. Например, к приходу Баршем (218 избирателей), присоединился приход Шипмидоу Бислс (150 жителей); в результате был образован объединенный совет приходов [294].

Члены территориальных коллективов Соединенного Королевства избирают муниципальные советы приходов один раз в четыре года. Требования к советникам одинаковы для всех муниципальных органов Соединенного Королевства: достичь 21 года, обладать активным избирательным правом, не иметь непогашенной судимости за умышленное преступление, проживать или работать на территории совета, либо иметь на праве собственности недвижимость, расположенную на этой территории [206]. Численность членов совета зависит от количества членов территориального коллектива.

В тех приходах, в которых не образуются муниципальные советы, решения собраний избирателей являются обязательными для исполнения. Их реализацию координирует избираемый собранием председатель. На собраниях решаются все вопросы, отнесенные к ведению прихода.

Такая организация муниципального управления представляется оптимальной для небольших территориальных коллективов, в том числе, и в Украине. В.И.Рубцов отмечает, что «к недостаткам советской системы следует отнести унифицированность структуры всех уровней власти для всех регионов и населенных пунктов. Не может структура управления, оптимальная для промышленного города – миллионника, переноситься на небольшое село [90]».

Аналогичное предложение высказал председатель Свалявского районного совета Закарпатской области Г.Каменяш: «в населенных пунктах, в которых проживает до тысячи жителей, целесообразно избирать голову или старосту села, который будет решать все вопросы, опираясь на сход села» [100]. В случае введения в Украине подобной практики, думается, целесообразным будет использование опыта Соединенного Королевства, в первую очередь, при установлении количества членов территориального коллектива, имеющего право на самоуправление в соответствии с такой организационной формой - представляется целесообразным введение упрощенной формы местного самоуправления для территориальных коллективов, в состав которых входит менее чем 150 членов.

Во всех тауншипах, вне зависимости от количества жителей, действуют местные советы. Они формируются один раз в четыре года; в некоторых штатах происходит ротация трети членов совета каждые три года из четырех. Количество членов муниципального совета тауншипа (совета комиссионеров, совета супервизоров, др.), как правило, составляет от пяти до семи человек. Так, в тауншипе Лэнсинг, Мичиган, 2740 жителей, совет состоит из руководителя - супервизора (supervisor) и шести попечителей (trustee) [200]. В отличие от советов тауншипов, советы приходов более крупные. Так, в совет тауна Тентердхен, 2030 жителей, входит 16 членов [288], в совет прихода Стокенхэм, 2680 жителей – 15 членов [262].

В тауншипах все члены советов избираются. В Великобритании существует практика включения в состав совета прихода, помимо избранных членов советов прихода, лиц, представляющих приход в местных ассоциациях приходов, в приходских церковных советах, в советах унитарных округов (либо в советах графств и районов). Так, из шестнадцати членов совета прихода Стокенхем один советник – член совета графства, один – член совета района, два советника – члены приходского церковного совета Стокенхема, еще два – члены Ассоциации приходских советов Колериджа [262].

Несмотря на то, что в состав муниципального совета по должности включаются, как правило, лица, получившие поддержку большинства членов территориального коллектива, такая практика представляется нецелесообразной. Наиболее обосновано включение в состав совета прихода членов Ассоциации приходских советов графства – они могут повлиять на координацию взаимодействия советов географически близко расположенных приходов. Однако вопросы, по которым такая координация реально необходима, решаются специально создаваемыми для этого на местном уровне объединенными советами (joint boards).

В приходах Великобритании на первом заседании совета из числа советников сроком на один год избирается руководитель совета (в приходах и общинах - председателя (Chairman), в таунах – мэра) и его заместитель (соответственно вице-председатель либо вице-мэр), клерк и казначей (например, в приходе Денмид, см.рис.3.1). По решению совета перечень должностных лиц может быть расширен с учетом потребностей территориального коллектива. Так, в тауне Троубридж, наряду с упомянутыми должностными лицами избираются куратор музеев, куратор-ассистент, офицер по вопросам образования [290].

Во всех тауншипах на срок полномочий муниципального совета избирается супервизор – либо в том же порядке, что и в приходах, либо непосредственно населением. В тауншипах с количеством населения до 5000 человек (таких тауншипов на территории США большинство) муниципальный совет либо население избирают иных должностных лиц крайне редко, и количество таких лиц невелико (например, тауншип Вурхис, штат Мичиган, см.рис.3.2).

В более крупных тауншипах в случае необходимости могут быть избраны клерк, казначей, иные должностные лица. По количеству избираемых непосредственно населением должностных лиц тауншипы ближе к муниципальным корпорациям, где избирается в среднем до трех должностных лиц, чем к графствам. Однако встречаются и исключения,

связанные с историческими особенностями. «В общине (тауншипе – Н.М.) существует множество самых разнообразных должностей, характерной особенностью которых является узкая специализация, дробление функций», - отмечал А.де Токвиль [105, с.66].

Так, в тауншипе Конемо должностными лицами, помимо членов совета, являются сборщик налогов, казначей, шериф, главный инженер, офицер по проблемам очистки сточных вод [161]. В случае если тауншип инкорпорирован, количество должностных лиц в нем меньше, либо таковые вообще отсутствуют (см.рис.3.3).

Аудитор и омбудсман в большей степени, все остальные должностные лица в меньшей степени, даже если они являются членами совета, при выполнении своих полномочий являются относительно независимыми от совета. Выполнение этими лицами возложенных на них преимущественно контрольных обязанностей признается достаточно эффективным.

Руководитель совета в приходах обладает, наряду с общими для всех советников правами и обязанностями, представительскими полномочиями, а также полномочиями по обеспечению функционирования совета. Компетенция супервизора включает в себя, помимо полномочий председателя прихода, обязательную деятельность по оценке налогооблагаемого имущества тауншипа. В случае если супервизор не имеет необходимой подготовки, вводится должность оценщика (assessor). Оценщик может быть должностным лицом одновременно в нескольких тауншипах – например, м-р Глен Д.Хенинг является оценщиком в тауншипах Еллоухед и Самнер [289].

Полномочия заместителей супервизоров и вице-председателей (вице-мэров) одинаковы. Они помогают руководителю выполнять его обязанности и осуществляют его замену в случае его временной нетрудоспособности.

Клерки приходов и тауншипов оказывают помощь руководителям муниципальных советов в подготовке повестки дня и материалов к заседанию совета, оформляют, подписывают и хранят протоколы заседаний.

Они ответственны за надлежащее ведение всех записей, книг; следят за состоянием архивов, обеспечивают их хранение в местах, где им не угрожает пожар, затопление, хищение; участвуют в подготовке выборов. Клерки следят за тем, «чтобы в процессе деятельности совета соблюдались существующие правила и процедуры, являются начальниками отделов кадров.

Особенностью компетенции клерков тауншипов является наличие у некоторых из них обязанности выдавать свидетельства о заключении браков, разрешения на охоту, рыбную ловлю, другие» [45, с.198].

В связи с отсутствием у муниципальных советов приходов исполнительного аппарата, клерки, как правило, принимают непосредственное участие в выполнении решений совета. В приходах с небольшим количеством избирателей (как правило, до 500) клерки информируют население о состоянии дел в муниципальном совете и в его комиссиях, отвечают на запросы населения, одновременно выполняя функции казначея. В случае наличия должности казначея, клерки контролируют выполнение им своих обязанностей.

Достаточно часто "клерк" (clerk) переводят на русский язык как "секретарь". Возможно, с лингвистической точки зрения такой перевод является приемлемым, однако различия в содержании деятельности, уровне ответственности и т.д. секретаря и клерка существенны: в крупных приходах и тауншипах в подчинении клерка находится секретарь совета. В приходах он выполняет традиционные секретарские полномочия по организационному обеспечению деятельности совета, иногда ведет прием жителей прихода [198].

В тауншипах компетенция секретаря дополнительно может включать в себя подготовку повестки дня заседаний, осуществление централизованных закупок, управление персоналом, обработку отчётных документов и материалов, организацию выборов, организацию финансовой деятельности (сбор налогов, составление бюджета и т.п.), выдачу лицензий

и разрешений (например, на строительство или установку зональных тарифов), управление секретариатом, осуществление связей с общественностью [4].

В инкорпорированном тауншипе часть текущих полномочий делегируется советом супервизору. Кроме того, совет инкорпорированного тауншипа имеет право нанять суперинтенданта, передав ему ряд полномочий в сфере контроля за соблюдением законодательства, актов совета и должностных лиц тауншипа, управления коммунальной собственностью, бюджета и финансов, контроля за приобретением и реализацией имущества, находящегося в коммунальной собственности, осуществление кадровой политики.

Если эти обязанности не переданы суперинтенданту, они переходят в компетенцию супервизора тауншипа. Например, суперинтендант тауншипа Планфилд посещает заседания совета тауншипа, участвует в дискуссиях с правом совещательного голоса, в заседаниях всех комитетов совета (см.рис.3.3), координирует работу департаментов (департаментов ассессора, клерка, департамента капитального строительства, пожарного департамента, департаментов по планированию и зонированию, по организации досуга населения, по благоустройству тауншипа) [240].

Заседания советов приходов и тауншипов, как правило, проводятся один раз в три месяца, в крупных приходах и таунах – один раз в месяц. Характерной для заседаний советов приходов (за исключением того, что на заседаниях обычно принимаются локальные нормативные акты (by-laws)) является повестка дня заседания совета прихода Олд Бэзинг, состоявшегося 2 января 2001 года.

1. Занесение в протокол фамилий присутствующих членов совета и причин отсутствия остальных советников.
2. Заслушивание членов совета по вопросам повестки дня предыдущего заседания, состоявшегося 4 декабря 2000 года.
3. Определение вопросов, которые не вошли в повестку дня, но

требуют срочного рассмотрения, в том числе предложений жителей прихода.

4. Рассмотрение вопросов финансового характера (обсуждение баланса прихода за предыдущий месяц; размеров заработной платы наемным работникам совета прихода, выплаченной в 2000 году; утверждение перечня и величины расходов, понесенных в предыдущем месяце; рассмотрение информации, полученной дополнительно от Группы Липера Тоддлера, запрашивающей финансовую помощь прихода; принятие решения по вопросу финансирования Комитета Скотта).

5. Рассмотрение вопросов деятельности комитетов совета прихода (ознакомление с повесткой дня очередного заседания планового комитета; ознакомление с повесткой дня очередного заседания комитета по поддержанию в надлежащем состоянии пешеходных дорожек; ознакомление с повесткой дня очередного заседания комитета по связям с общественностью).

6. Рассмотрение вопросов, относящиеся к деятельности делегированных представителей: заслушивание доклада представителя прихода в комитете совета бороу Бэзингсток и Дин по общественному транспорту.

7. Отправка запросов: для получения деталей о программе улучшения пешеходных дорожек, разработанной советом бороу Бэзингсток и Дин; для получения от совета графства Хэмпшир деталей о предписании посыпки солью дорог в связи с ухудшением погодных условий.

8. Разное [235].

Включение в окончательный вариант повестки дня заседания совета пункта «разное» и его эквивалентов представляется недопустимым. Безусловно, права членов территориального коллектива не нарушаются прямо, поскольку законодательство не предусматривает положения, согласно которому повестка дня должна давать возможность предусмотреть возможные решения совета по каждому вопросу. Однако косвенное

нарушение присутствует - такая формулировка слишком обобщенная. Это не позволяет большинству членов территориального коллектива, в случае, если их заинтересовала какая-либо проблема, «замаскированная» под термином «разное», принять участие в ее обсуждении.

Заседания советов приходов проходят достаточно редко, однако, выработка реального механизма замены этого пункта хотя бы за минимальной количеством дней до заседания (с тем, чтобы успеть уведомить членов территориального коллектива) вполне возможна. 2 января 2001 года пункт «разное» включал в себя заслушивание отчета комитета по связям с общественностью об итогах проведения анкетирования жителей прихода с целью выяснения их мнения о программе «наилучшее качество»; рассмотрение вопроса об отведении земельного участка для устройства общественного парка.

Характерной для заседаний советов тауншипов является повестка дня заседания совета тауншипа Уэйн, состоявшегося 17 января 2001 года.

1. Занесение в протокол фамилий присутствующих членов совета и причин отсутствия остальных советников.

2. Доклад председателя комитета общественной безопасности. Доклад председателя пожарного комитета.

3. Обсуждение докладов.

4. Внесение изменений и дополнений в ордонансы тауншипа. Принятие резолюций и ордонансов.

5. Ознакомление с повесткой дня очередных заседаний комитетов по транспорту и безопасности, по кабельному телевидению, по планированию, по библиотекам.

6. Согласование текста запроса в обслуживающий тауншип банк для получения заключения по итогам годового обслуживания денежных средств тауншипа.

- 6.1. Разное (рассмотрение вопроса о выдачи лицензий на содержание закусочных, на содержание дискотек, на содержание гостиниц и мотелей, на

содержание казино и клубов игры в бинго).

Представляется целесообразным привести здесь эти достаточно объемные повестки полностью. Они отражают типичное «разделение труда» в приходах и тауншипах – в частности, роль совета тауншипа как важнейшего органа муниципального управления административно – территориальной единицы и роль комитетов совета прихода в управлении приходом.

В промежутках между заседаниями советов в крупных приходах и тауншипах функционируют комитеты. По сравнению с приходами со схожим количеством населения, в тауншипах система комитетов менее разветвлена, практически не образуются подкомитеты (см.рис.3.1 – 3.3). В соответствующих нормативных актах требований к системе комитетов тауншипов и приходов не закреплено. Соответственно, эта система определяется исключительно регламентами советов (дополнительно – хартиями инкорпорированных тауншипов) и "отражает взгляды советников на основные направления работы совета, на приоритетные нужды соответствующей территории" [201, p.19].

Для муниципальных советов приходов (как и для муниципальных советов всех иных административно – территориальных единиц Соединенного Королевства до апреля 2002 года включительно), характерно их внутреннее устройство в соответствии с «системой комитетов». Вследствие относительно небольшой численности советов приходов, недостатки «системы комитетов», о которых пойдет речь ниже, в них сглажены.

3.1.2. Организационные формы управления муниципальных корпораций. Организационные формы муниципального управления районов, унитарных округов и графств.

В настоящее время существуют три базовые формы управления муниципалитетов:

- «совет – мэр»;
- «совет – менеджер»;
- комиссионная форма.

Наиболее распространенной является форма “совет – мэр“, существующая в двух разновидностях: “совет – слабый мэр“ и “совет – сильный мэр“.

Одним из муниципалитетов, управление в котором осуществляется в соответствии с исторически первой возникшей разновидностью - «совет – слабый мэр», в ее “чистом“ виде (рис.3.4), является сити Луисвилл, Колорадо, около 19000 жителей. Раз в четыре года территориальный коллектив сити формирует муниципальный совет, состоящий из семи советников. Одним из советников является мэр, избираемый отдельно. Достаточно часто хартиями муниципалитетов предусматривается ротация советников, однако в Луисвилле такое требование отсутствует. Срок полномочий членов муниципального совета сити составляет четыре года. Это наиболее распространенный период пребывания советников на должности: срок полномочий членов совета Цинциннати, Огайо, - два года, членов ассамблеи сити Анкоридж, Аляска – три года [121].

Одновременно с членами совета избираются иные должностные лица – клерк сити, коронер, ассессор и констебль. Требования к должностным лицам муниципалитетов одинаковы для всех организационных форм и устанавливаются хартиями с учетом требований законодательства субъектов



Рис. 3.4. Схема организации самоуправления в сити Луивилл, Кентукки.

Составлено по: Louisville: Municipal Code // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.munisource.com>.

федерации. Так, в Хартии сити Луисвилл, Колорадо, это “достичь на день выборов 18-летнего возраста, обладать активным избирательным правом, проживать в пределах сити не менее шести месяцев и на территории штата Колорадо - не менее двенадцати месяцев, предшествующих подаче клерку сити заявления о желании баллотироваться, владеть английским языком в объеме, достаточном для чтения и письма” [221]. Как правило, устанавливается запрет занимать какую – либо из перечисленных должностей более двух сроков.

Как уже упоминалось, разновидность «совет – слабый мэр» была заимствована в Соединенном Королевстве в период колониальной зависимости от него части территории США. Это обуславливает сходство рассматриваемой разновидности с одной из организационных форм муниципального управления в Соединенном Королевстве – с «системой комитетов», которая до мая 2002 года была единственной организационной формой муниципального управления в этом государстве.

Члены территориальных коллективов Соединенного Королевства избирают местные советы, преимущественно один раз в четыре года (каждые три года из четырех происходит ротация 1/3 членов совета во всех метрополитенских районах и в некоторых "обычных" районах - например, в районе Давентри [190]). Численность членов совета зависит от количества членов территориального коллектива. Как правило, в состав советов унитарного округа входит от 18 до 81 советника (19 в бороу Антрим [124], 51 в унитарном округе Ньюпорт [232], 65 в унитарном округе Волвэргэмптон [300]), в состав совета района - от 29 до 51 советника (35 в районе Харт [179], 51 в районе Чичестер [151]).

В отличие от территориальных коллективов приходов, члены остальных территориальных коллективов Соединенного Королевства одновременно с формированием совета не избирают иных должностных лиц. Например, в совете бороу Баллимена, Северная Ирландия, исполнение обязанностей клерка возложено на главного администратора совета, а

исполнение обязанностей казначея, в связи с большим объемом работы - на финансовый департамент и его председателя [128].

Для муниципальных советов Соединенного Королевства, в отличие от муниципальных советов США, характерна высокая степень политизации. В каждом совете образуются партийные группы. Определенные местные советы даже именуются "консервативный местный совет", "лейбористский местный совет", и так далее» [265].

Поддержку территориальных коллективов в исторических частях Соединенного Королевства получают преимущественно националистические партии. Так, в совете района Ома, Северная Ирландия, социал-демократическую лейбористскую партию представляют 6 советников, партию «Мы самостоятельны» (Sinn Fein - We Ourselves) – 8, юнионистскую партию Ольстера – 3, демократическую юнионистскую – 2, два члена совета являются независимыми [236]. «Консервативные», «лейбористские» и «либерально-демократические» местные советы сосредоточены преимущественно на территории Англии.

Председателем муниципального совета становится лидер партийной группы, имеющей абсолютное большинство в совете. В советах, в которых ни одна из партий не имеет абсолютного большинства, применяется "система не-руководства", именуемая еще "системой представителей". В соответствии с ней функции лидера совета поочередно выполняют представители двух или более политических партий [180].

В Соединенном Королевстве соблюдение советниками партийной дисциплины снижает эффективность взаимодействия местных советов между собой, но после завершения реформы органов муниципального управления этот недостаток, думается, будет если не устранен, то существенно сглажен.

В США партийная принадлежность членов местных советов упоминается преимущественно в ходе избирательного процесса. Вероятнее всего, это вызвано тем, что вопросы, по которым между республиканцами и

демократами возникают принципиальные противоречия, относятся преимущественно к сфере внешней политики и государственных расходов. Применительно к большинству муниципальных советов США действует обобщение, справедливое для большинства парламентов зарубежных стран: в парламентах государств с «сильной» исполнительной властью партийные фракции слабее, чем в парламентах иных государств.

Муниципальный совет сити Луисвилл проводит очередные заседания два раза в месяц. На заседаниях совета председательствует мэр, он же осуществляет иные организационные функции. Компетенция самого совета чрезвычайно обширна. Основным недостатком разновидности «совет – слабый мэр» признается то, что «фактическое управление делами муниципалитета осуществляет совет» [10]. Совет перегружен решением большого числа текущих вопросов. В отличие от «системы комитетов», большую часть полномочий муниципальный совет не делегирует своим комитетам, а оставляет для решения на пленарных заседаниях.

Тем не менее, в этой разновидности организационной формы «совет – мэр» роль комитетов наиболее весома по сравнению с остальными организационными формами и с разновидностью «совет – сильный мэр». Для разновидности «совет – слабый мэр» характерна разветвленная система комитетов (проявляется влияние «системы комитетов»). В частности, местный совет сити Луисвилль сформировал 11 комитетов (см.рис.3.4), совет сити Аркэйдия, Аризона, 15500 жителей, создал:

- комитет по планированию (5 советников, заседания комитета проводятся два раза в месяц);
- комитет по финансовым вопросам (9 советников, заседания комитета проводятся один раз в месяц);
- комитет по оказанию социальной помощи пожилым членам территориального коллектива (5 советников, заседания комитета проводятся один раз в месяц);
- комитет «уютная Аркэйдия» (7 советников; заседания комитета

проводятся один раз в месяц. Члены комитета планируют и координируют проведение мероприятий по благоустройству сити);

-комитет по подготовке к празднованию 100-летия сити (15 советников, заседания комитета проводятся один раз в два месяца. Члены комитета планируют и координируют проведение мероприятий по подготовке к празднованию 100-летия сити в 2003 году);

-комитет по кадровым вопросам (5 советников, заседания комитета проводятся один раз в месяц);

-комитет по библиотечному делу (5 советников, заседания комитета проводятся один раз в месяц);

-комитет по организации досуга населения (5 советников, заседания комитета проводятся один раз в месяц);

-комитет по парковкам (5 советников, заседания комитета проводятся один раз в шесть месяцев. Члены комитета решают проблемы функционирования находящихся на территории сити четырех специальных округов, предоставляющих услуги по парковке автотранспорта (имеются в виду “зависимые“ специальные округа, созданные муниципалитетом). В состав комитета входят только лица, непосредственно пользующиеся услугами этих округов) [146].

Муниципальные советы Соединенного Королевства проводят очередные заседания в среднем один раз в три - четыре недели, в промежутках между заседаниями функционируют комитеты. Актом Парламента Соединенного Королевства "О муниципальном управлении" 1972 года закреплено требование создания комитетов по вопросам образования, по социальным услугам и по выработке основных направлений деятельности для всех советов, кроме советов районов и приходов.

Членов комитетов совета (в отличие от местных советов США, формирующих единый состав комитетов совета на количество лет, равное сроку полномочий совета) и председателей советов местные советы Соединенного Королевства избирают на своих заседаниях ежегодно, в июне.

"Количество комитетов (местных советов - Н.М.) огромно, структура их системы слишком громоздка - "основные" комитеты обычно поделены на более мелкие подкомитеты; последние, в свою очередь, также подвергаются дроблению" [144, p.135], - традиционно исследователи характеризовали "систему комитетов" таким образом. К концу 2001 года все муниципальные советы Соединенного Королевства пересмотрели системы своих комитетов в сторону упрощения. Вследствие распределения обязанностей между советами графств и советами районов, в большинстве советов районов стало возможным сократить количество комитетов до шести - восьми (пять комитетов - в совете района Эден [118], шесть - в совете района Стратфорда на Эйвоне [263], семь - в совете района Мэнсфилд [222]).

Наиболее сложные системы комитетов сохранились в унитарных округах. На рис.3.5 представлена система комитетов совета унитарного округа Виган. Для комитетов этого местного совета характерно наличие большого числа кооптированных членов, многие из которых входят в комитет по должности. Так в заседаниях комитета по вопросам здравоохранения участвуют 11 членов совета (председатель избирается на первом заседании комитета) и 5 кооптированных членов - по одному представителю от государственного округа Виган и Болтон по вопросам здравоохранения, от траста Виган и Лей (специализация - финансирование учреждений здравоохранения), от местного отделения Ассоциации страховых компаний Англии, от конференции работников учреждений здравоохранения унитарного округа Виган и от ректората Медицинского университета графства Виган [279].

На рис.3.6 представлена структура системы комитетов совета Рочдейл (унитарный округ), состоящего из 60 советников. Четыре комитета тауншипов (тауншипы в Соединенном Королевстве - это неорганизованные (неадминистративные) подразделения графств [278, p.761]) были созданы в 1993 году и позволили совету реализовать один из принципов текущей



Рис. 3.5. Система комитетов совета унитарного округа Виган, Англия.

Составлено по: The Metropolitan Borough of Wigan // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.wiganmbc.gov.uk>.

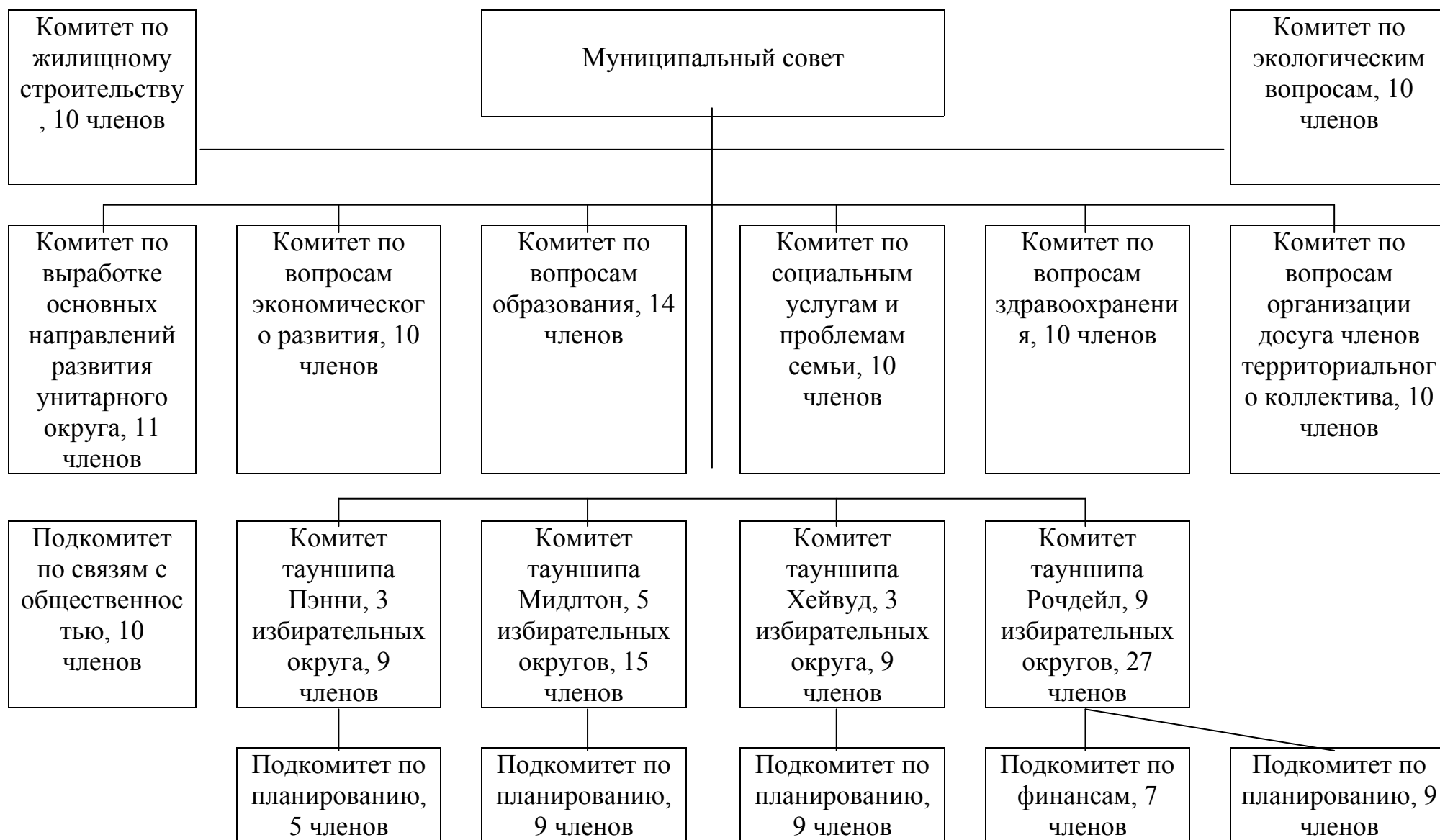


Рис. 3.6. Система комитетов совета унитарного округа Рочдейл, Англия.

Составлено по: Rochdale Metropolitan Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.rochdale.gov.uk/>.

реформы органов муниципального управления : "если решение может быть принято на более низком уровне, оно должно приниматься именно на нем" [282]. В комитеты тауншипов входят советники, избранные территориальными коллективами этих тауншипов. Комитеты проводят очередные заседания один раз в два месяца, в промежутках между заседаниями работает менеджер тауншипа. Наличие у каждого из комитетов тауншипа подкомитета по планированию указывает на основную функцию комитетов - осуществление планирования на местном уровне.

Дополнительно комитет каждого тауншипа распоряжается специальным фондом, который формируется за счет перечислений денежных средств советом Рочдейла из расчета один фунт стерлингов в год на одного члена территориального коллектива. Так, специальный фонд тауншипа Хейвуд в 2001 году составил 30800 фунтов стерлингов [244].

Совет унитарного округа Ист Лотиан, 89000 жителей, практически полностью завершил реформирование структуры комитетов совета (подкомитеты не образовывались). Функционируют комитеты:

- по определению основных направлений развития унитарного округа и по контролю за использованием природных ресурсов (9 членов);
- по вопросам образования и услуг, оказываемых членам территориального коллектива (9 членов);
- по жилищным вопросам и общественным работам (9 членов);
- по экологическим вопросам и техническим услугам (11 членов).

В марте 2002 года количество членов в каждом из комитетов муниципального совета Ист Лотиан будет сокращено на три человека. Из числа высвободившихся советников сформируют три новых комитета – наблюдательных [173].

Традиционно каждый комитет местного совета "обслуживается" одноименным департаментом, в состав которого обычно входит до 200 служащих (и в США, в Соединенном Королевстве органы муниципального

управления являются наиболее крупными работодателями. Например, количество наемных работников совета графства бороу Рэксхэм, Уэльс, - около 7000 человек [301]). Каждый департамент возглавляет назначаемый муниципальным советом директор (director), работу всех департаментов совета координирует главный администратор (chief executive).

В департаментах муниципальных советов Соединенного Королевства принятие большинства решений отнесено не к компетенции главного администратора, а к компетенции директоров департаментов. При совете Рочдейл (см.рис.3.6) функционирует восемь департаментов:

- департамент корпоративных услуг осуществляет реализацию решений совета, оказывает правовую, административную, методическую помощь совету, его комитетам и другим департаментам, контролирует выполнение бюджета, сбор налогов, координирует реализацию программы "наилучшее качество", организует проведение выборов, организует регистрацию рождений, браков и смертей;

- департамент услуг, оказываемых совету, призван обеспечить нормальное функционирование местного совета Рочдейл путем организации оказания совету и его органам хозяйственных услуг (уборка помещений, охрана помещений, транспортный парк и др.);

- департамент по вопросам образования следит за тем, чтобы все дети школьного возраста получали образование, взаимодействует со всеми дошкольными и школьными учреждениями Рочдейла, предоставляя им дополнительное финансирование и методическую поддержку;

- департамент по экономическим вопросам контролирует проведение капитального строительства на территории графства, устанавливает торговые стандарты, контролирует функционирование рынков, принимает меры по защите прав потребителей. В компетенцию департамента входит поддержание экологического равновесия на территории графства, организация сбора мусора и его переработки;

- департамент по жилищным услугам оказывает помощь бездомным, изучает потребности населения в жилых помещениях и заботится о сохранности коммунального жилого фонда;

- департамент по оказанию услуг населению и по организации отдыха в графстве организует повышение образовательного и культурного уровня населения, проводит развлекательные мероприятия, создает условия для проведения досуга на открытом воздухе. В компетенцию этого департамента также входит развитие туризма в графстве и контроль за состоянием и ведением архивов Рочдейла;

- департамент по социальным услугам организует оказание помощи наиболее уязвимым слоям населения в пределах выделяемых средств;

- департамент по техническим услугам контролирует состояние автомобильных дорог, пешеходных дорожек, мостов, дорожных знаков; в его ведении находится освещение, уборка, озеленение улиц и контроль за исправностью систем уличных водостоков [244].

Некоторые местные советы Соединенного Королевства прошли еще один этап реформирования своей структуры - реформирование системы департаментов с целью уменьшения их количества и централизации исполнительских полномочий в компетенции более узкого круга лиц. Например, в совете графства бороу Ньюпорт, Уэльс, были расформированы все департаменты. Их функции переданы трем вновь созданным департаментам: департаменту корпоративных услуг, департаменту по вопросам экономического развития и экологии и департаменту по вопросам жилищного строительства и общественного благосостояния. Новые департаменты возглавили исполнительные директора (strategic directors), деятельность департаментов вместо главного администратора (должность также упразднена) координирует директор - менеджер (managing director) [116].

Несколько по-иному аналогичные изменения осуществляются советом района Бромсгроув. Количество департаментов совета было сокращено до

пяти. Функционируют департамент по административным услугам, департамент по правовым и кадровым вопросам, департамент по вопросам экономического развития и экологии и департамент по финансовым вопросам. Функции каждого из упраздненных департаментов (по жилищным проблемам, по экологическим проблемам, по планированию, по организации досуга населения, по техническим услугам) выполняет единолично исполнительный директор. Статус исполнительных директоров приравнен к статусу директоров департаментов [134].

Как уже упоминалось, в муниципальной корпорации Луисвилл мэр избирается отдельно от членов совета. Это наиболее распространенный способ замещения должности мэра в рассматриваемой разновидности, однако не единственный. Поэтому представляется неточным утверждение, о том, что “при данной форме управления (разновидность «совет – слабый мэр» – Н.М.) мэр избирается отдельно от членов совета“ [54, с.68]. Существуют муниципалитеты, в которых мэром избирается советом один из членов совета (например, в сити Аркэйдия [146]).

Требования к претенденту на должность мэра, как правило, те же, что и к иным должностным лицам муниципальной корпорации. Дополнительно он должен “достигнуть возраста 30 лет и выразить готовность посвящать все свое время выполнению обязанностей мэра“ [243].

В случае применения в муниципалитете рассматриваемой разновидности объем полномочий мэра зависит не от способа его избрания, а от объема полномочий совета. Мэр, зачастую являясь членом совета, выполняет представительские функции; участвует в подготовке к заседаниям совета и в оформлении его решений; имеет ряд полномочий, касающихся принятия решений по некоторым текущим вопросам. Полномочия “слабого“ мэра в бюджетном процессе чрезвычайно ограничены.

«Слабый» мэр не обладает правом вето – серьезны аргументом во

взаимоотношениях с советом. Думается, неточно мнение, согласно которому “подпись мэра на постановлении совета муниципалитета не является признаком личного одобрения (или, если подпись отсутствует – неодобрения) мэром этого постановления“ [27, с.7]. Ведь право вето – это, в первую очередь, - возможность взаимодействия мэра с советом фактически “на равных“. Поэтому его отсутствие существенно ослабляет правовое положение мэра. «Институт сильного мэра начал складываться в конце XIX – начале XX веков. Мэр получил право вето», - справедливо отмечает Н.А.Куфакова [46, с.46].

«Во главе исполнительной ветви власти находится сам совет» [221], реализацию его решений координирует мэр. Для этого мэру предоставлены широкие полномочия в отношении исполнительного аппарата совета. В частности, мэр осуществляет кадровую политику, руководит деятельностью департаментов совета (в Луисвилле образованы финансовый департамент, департамент общественных работ, департамент по планированию и строительству, кадровый департамент, департамент социальных услуг, полицейский департамент и департамент по организации досуга населения). При этом совет не имеет права вмешиваться в текущую деятельность мэра.

В связи с изложенным заключение В.В.Смирнова о том, что в разновидности “совет – слабый мэр“ “совет обладает наибольшими правами в отношении исполнительного аппарата муниципалитета“ [96, с.67], нуждается в уточнении. Совет при организационной форме “совет – слабый мэр“, хотя и зачастую подменяет мэра как исполнительный орган, но только в сфере принятия решений по текущим вопросам деятельности муниципалитета.

Во многих муниципальных корпорациях с рассматриваемой разновидностью организационной формы “совет – мэр“ мэр часто совмещает свою должность с должностью администратора муниципалитета. Однако в сити Луисвилл дополнительно существует администратор сити. Он назначается на должность советом на неопределенный срок, при

назначении учитывается профессиональная подготовка и опыт работы кандидата. Цель деятельности администратора – в сотрудничестве с вице – мэром помогать мэру в осуществлении его полномочий.

Основное отличие вице – мэра от администратора состоит в том, что первый назначается на должность муниципальным советом из числа советников на срок полномочий мэра для того, чтобы осуществлять полномочия мэра в случае его отсутствия. Администратор не может быть назначен исполняющим обязанности мэра, однако его сфера деятельности шире, чем у вице-мэра (совет периодически делегирует администратору некоторые из своих полномочий).

В результате применения разновидности “совет – слабый мэр“ в рассмотренном классическом варианте (см.рис.3.4), возникают две проблемы. Первая – чрезмерная загруженность совета вопросами, которые могут быть решены более оперативно и на более низком уровне (например, мэром муниципалитета, администратором). Вторая - “власть и ответственность слишком широко распределены. Единственное лицо, способное скоординировать городское управление – это лидер правящей партии“ [284].

Не во всех муниципалитетах эти недостатки компенсируются основным преимуществом разновидности «совет – слабый мэр» - стабильной защитой муниципального представительства от возможных злоупотреблений исполнительного аппарата (Г.В.Барабашев именует это “защитой муниципального представительства от чрезмерной экспансии исполнительного аппарата“ [5, с.62]). По мнению исследователей, они «сглаживаются только в небольших по численности населения (менее 10000 жителей) муниципалитетах. Управлять ими менее сложно, в них не так важно иметь сильное централизованное руководство“ [10].

Эта точка зрения представляется справедливой, но количество жителей – несколько завышенным. В настоящее время подавляющее большинство муниципалитетов с количеством жителей от 5000 человек

отказываются от разновидности «совет – слабый мэ́р» (те же самые недостатки и достоинства присущи организационной форме муниципального управления в Соединенном Королевстве - "системе комитетов").

Новые организационные формы муниципального управления в Соединенном Королевстве получили наименования в зависимости от вида и структуры действующих в них исполнительных органов – «система комитетов» будет реформироваться за счет расширения полномочий последних. От чрезмерного усиления исполнительных органов предостерегают исследователи муниципального управления в США: «исполнительные органы (глава муниципального управления) наделяются правом вето, которое бывает трудно преодолеть; сужена компетенция представительных органов муниципального управления» [112, с.31].

О том, удастся ли территориальным коллективам Соединенного Королевства избежать упомянутых негативных последствий, можно будет судить лишь после нескольких лет "обкатки" каждой из форм. Авторы проекта этого этапа реформы ожидают, что "роль местного совета изменится - он станет "органом более представительским, более "законодательным" [260, р.77]. В компетенции совета останется принятие наиболее важных политических решений - в частности, утверждение бюджета. В остальном совет "разгрузят" за счет передачи полномочий не комитетам совета, а его исполнительным органам.

Планируется уменьшение занятости советников, в результате чего они смогут проводить меньше времени на пленарных заседаниях, уделяя первостепенное внимание подготовке к ним и работе с избирателями. Местные советы по-прежнему будут избираться населением, сохранятся должности председателя и вице-председателя совета и полномочия этих лиц в полном объеме.

Структура комитетов совета будет подвергнута радикальному пересмотру. В состав комитетов будут входить исключительно члены

совета. В случае необходимости, к работе над вопросом, требующим специфических знаний (но не в состав комитета), будут привлекаться эксперты. Наряду с профильными комитетами, осуществляющими на соответствующем уровне лицензирование, стандартизацию и планирование, в каждом совете будут созданы один или несколько наблюдательных комитетов (*scrutiny committees*), которые будут в первую очередь контролировать (дословно - "look at" - "смотреть на") принятие соответствующих решений исполнительными органами.

Наблюдательные комитеты будут наделены:

- правом рассматривать решения и действия исполнительных органов;
- изучать нужды членов территориального коллектива и предоставлять соответствующие рекомендации совету либо исполнительному органу;
- заслушивать пояснения ответственных за принятие соответствующих решений лиц в случае выявления нарушений и злоупотреблений;
- участвовать в выработке основных направлений развития территориального коллектива;
- представлять интересы избирателей.

В случае если комитет в пределах своей компетенции будет рассматривать решение, которое принято, но не реализовано, ему предоставляется право рекомендовать лицу, принявшему решение, пересмотреть его [210]. Изучение функционирования надзорных комитетов как механизма внутреннего контроля представляется перспективным с целью последующего заимствования, если институт наблюдательных комитетов окажется эффективным.

В настоящее время большая часть территориальных коллективов Соединенного Королевства выбирает одну из трех новых организационных форм и приводит систему муниципального управления в соответствии с ней. Все территориальные коллективы Соединенного Королевства, за исключением территориальных коллективов приходов, с мая 2002 года

осуществляют муниципальное управление в соответствии с одной из следующих организационных форм:

- "мэр и кабинет";
- "лидер и кабинет";
- "мэр и менеджер".

Организационные формы «мэр и кабинет» и «лидер и кабинет» были разработаны с учетом разновидности организационной формы «совет – мэр» «совет – сильный мэр» и гибридов, возникших на ее основе.

Вторая разновидность организационной формы «совет – мэр» - «совет – сильный мэр» возникла в конце XIX века в процессе «движения за укрепления исполнительной власти высших должностных лиц на всех уровнях» [215]. С момента своего появления она активно вытесняет разновидность «совет – слабый мэр» в крупных муниципалитетах. В частности, она применяется в сити Лос-Анджелес, Калифорния, 3485398 жителей, сити Денвер, Колорадо, 467610 жителей, сити Сан-Франциско, Калифорния, 723959 жителей.

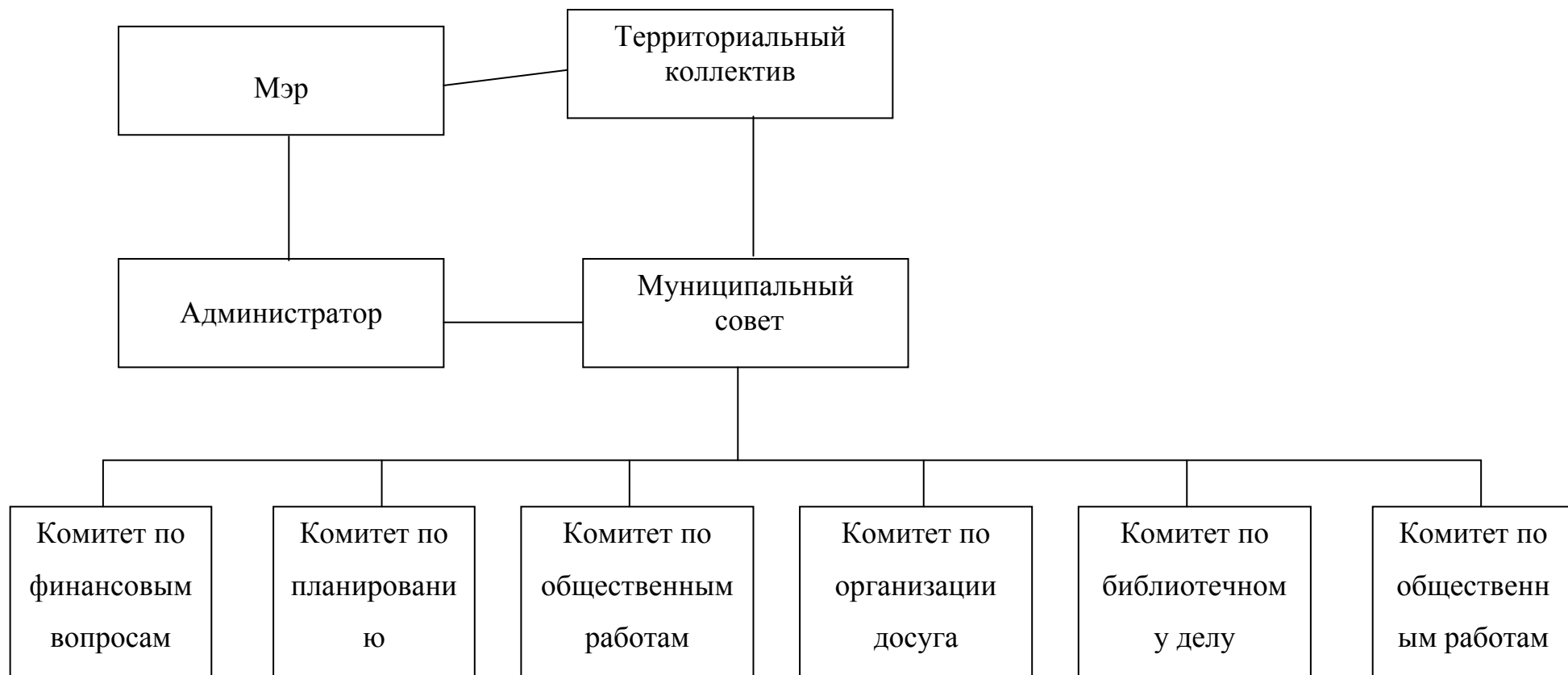
В одном из своих классических вариантов разновидность «совет – сильный мэр» существует в сити Сиэтл, Вашингтон, 516259 жителей (рис.3.7). Муниципальный совет Сиэтла состоит из девяти членов, избираемых населением сити. Срок полномочий каждого из советников составляет четыре года, каждые два года осуществляется ротация половины состава совета.

Небольшое количество членов местного совета Сиэтла обусловлено тем, что совет является «слабым», и тем, что для муниципалитетов США характерны немногочисленные советы. Например, в сити Клебурн, Техас, 26570 жителей – из 5 советников [159], в сити Сан-Франциско совет состоит из 11 советников [248], в сити Нью-Йорк, Нью-Йорк, 7322564 жителей, - из 51 советника [231].

Думается, пересмотр в сторону небольшого уменьшения (на 1/5 – 1/4) общего состава советов оказал бы положительное влияние на деятельность

Рис. 3.7. Схема организации местного самоуправления в сити Сиэтл, Вашингтон.

Составлено по: charter Of the City of Seattle // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.seattle.wa.us>.



местных советов в Украине. Кроме того, заслуживает дальнейшего изучения с целью возможного применения в Украине полный отказ от создания районных в городах советов.

Аналогичное предложение высказал А.Головко, председатель Запорожского местного совета: «какой я вижу систему самоуправления в больших городах? Это демократично избранные небольшие (30 депутатов) местные советы. Представительские органы в районах города не избираются. Исполнительные функции осуществляют председатели, которые избираются жителями города и единолично формируют городскую администрацию. В районах города создаются администрации, руководители которых назначаются городским головой» [100].

Председатель Донецкой облгосадминистрации В. Янукович отмечает, что с упразднением в ряде городов районных в городах советов «не стало характерных ... несогласованностей в решения городского и районных советов... Отсутствие лишнего звена – районных советов – позволила не только сократить аппарат управленцев, а и эффективнее формировать и использовать бюджет города... Такие изменения позволили сократить количество управленцев, отменить районные бюджеты и централизовать бюджетные средства города, что дало возможность лучше финансировать систему образования, охраны здоровья и культуры [113].

К основным полномочиям совета Хартия сити Сиэтл относит:

- избрание президента совета (каждые два года);
- принятие и изменение регламента совета;
- принятие и изменение локальных нормативных актов (ордонансов и резолюций), принятие бюджета;
- полномочия по назначению и освобождению от должности некоторых лиц;
- создание комитетов совета и формирование их состава.

Совет сити Сиэтл образует комитет по финансовым вопросам, комитет по планированию, комитет по общественным работам, комитет по

общественному благополучию, комитет по организации досуга населения, комитет по библиотечному делу. С учетом соотношения количества членов территориальных коллективов, муниципальные советы в рассматриваемой разновидности создают меньшее количество комитетов, чем советы в разновидности “совет – слабый мэр”. Соответствующие функции осуществляют мэр и административный аппарат сити.

Хартия предусматривает, что “законодательная власть сити Сиэтл распределена между мэром и советом сити” [147]. Мэр Сиэтла, как и любой другой “сильный” мэр, избирается непосредственно населением. Однако предложения разграничивать разновидности рассматриваемых форм по этому основанию [27] представляются недостаточно убедительными. Мэр может избираться непосредственно населением и в организационной форме «совет – менеджер», и во второй разновидности организационной формы «совет – мэр».

Встречающиеся в исследованиях утверждения о том, что “срок пребывания в должности “сильного” мэра и членов советов (в разновидности “совет – сильный мэр”. – Н.М.) продолжительнее, чем при муниципальном управлении со “слабым” мэром” [54, с.69], и что “срок пребывания в должности “сильного” мэра и членов советов продолжительнее, чем при муниципальном управлении со “слабым” мэром, и, как правило, равен четырем годам” [54, с.69], являются достаточно обобщенными, и вследствие этого – неточными. Распространены как упомянутые, так и иные варианты.

Сильный мэр не является членом муниципального совета и не председательствует на его заседаниях. Его полномочия сосредоточены в сферах:

- организации исполнения решений совета сити, контроля за их выполнением;
- принятия совместно с советом либо единолично локальных нормативных актов;

- осуществления координации деятельности всех комитетов сити;
- подбора кандидатур должностных лиц, которых назначает совет. В случае не одобрения предложенной кандидатуры, совет подыскивает ее без помощи мэра;
- подбора административного персонала – назначаемые мэром лица должны иметь стаж работы по специальности и специальное образование;
- информирования совета о финансовом состоянии сити, о потребностях населения;
- рассмотрения жалоб на действия либо бездействия должностных лиц сити;
- выполнения представительских функций;
- контроля за деятельностью всех департаментов сити (в Сиэтле образованы департамент администратора, юридический департамент, департамент общественных работ, полицейский департамент, департамент общественного благополучия, пожарный департамент, департамент парков, департамент библиотек, департамент по планированию, департамент по водным перевозкам, кадровый департамент) [219].

Сильный мэр обладает правом вето в отношении решений совета. Хартия сити Сиэтл устанавливает, что мэр имеет право в течение 10 дней с момента получения билля вернуть его совету со своими замечаниями. Совет в течение тридцати дней после возвращения билля обязан провести по нему повторное голосование; вето мэра может быть преодолено 2/3 или более голосов членов совета.

Мэр Сиэтла назначает вице – мэра по согласованию с советом. Однако для крупных муниципалитетов более характерным является наличие нескольких вице-мэров, каждый из которых курирует определенное направление деятельности совета. Например, у мэра сити Нью-Йорк четыре заместителя: по вопросам образования, по PR, по вопросам общественного развития, по экономическому развитию и планированию [231].

Администратор сити Сиэтл назначается мэром по согласованию с

большинством членов совета. Требования к кандидатуре администратора: иметь стаж работы на руководящей должности в муниципальных органах или в органах управления на уровне графства или сити не менее десяти лет. Администратор назначается на срок, равный сроку полномочий мэра, и обязан помогать мэру в осуществлении его полномочий (дословно – «работать для удовольствия мэра» (to serve at the pleasure of the Mayor)) [147]. В его обязанности входит осуществление контроля и координация деятельности должностных лиц, департаментов, помощь мэру в подготовке проекта бюджета, контроль за его исполнением, контроль за расходованием денежных средств, контроль за выполнением муниципальных контрактов, координация осуществления капитального строительства, разработка проектов выпуска долговых ценных бумаг, иные полномочия.

В разновидности «совет – сильный мэр» полномочия между мэром и администратором сити распределяются иначе, чем в разновидности «совет – слабый мэр», в которой эти лица практически дублируют друг друга. В рассматриваемой разновидности полномочия мэра и администратора практически не совпадают, совет делегирует свои полномочия преимущественно мэру. В американской литературе существует мнение, что администраторы в муниципалитетах с разновидностью «совет – сильный мэр» необходимы потому, что они «освобождают мэра от решения хозяйственных проблем, помогают сконцентрировать его внимание на решения стратегических и политических вопросов развития, а также на функциях, которые не являются официальными (на встречах с представителями населения, например), оставляют ему больше времени на более выигрышную и заметную роль лидера муниципалитета» [10].

Должность администратора в большинстве муниципалитетов, муниципальное управление в которых осуществляется в соответствии с разновидностью «совет – сильный мэр», является второй по значимости после должности мэра. «Сильный» мэр может эффективно выполнять свои полномочия без администратора только в муниципалитетах с крайне

небольшим количеством населения. В связи с этим представляется недостаточно обоснованным утверждение Б.С.Крылова о том, что “если рассматриваемая разновидность организационной формы “совет – мэр” дополняется главным администратором, мы имеем дело с одной из так называемых гибридных форм самоуправления” [45, с.192].

Несмотря на свои недостатки, в частности, на некоторое превалирование мэра в отношениях «совет – мэр» и на некоторое сужение полномочий совета по сравнению с разновидностью «совет – слабый мэр», разновидность «совет – сильный мэр» в своем классическом виде (см.рис.3.7) представляется наиболее современной и самодостаточной из всех организационных форм управления муниципальных корпораций.

Вероятнее всего, именно поэтому влияние этой разновидности проявляется сразу в двух новых организационных формах муниципального управления Соединенного Королевства – в форме «лидер и кабинет» и в форме «мэр и кабинет».

В случае применения организационной формы "мэр и кабинет", исполнительный орган будет состоять:

- во-первых, из избираемого непосредственно населением либо местным советом мэра административно-территориальной единицы;
- во-вторых, из двух или более членов соответствующего совета, назначаемых в состав кабинета мэром.

В случае применения организационной формы "лидер и кабинет" исполнительный орган будет состоять:

- во-первых, из члена соответствующего совета, избираемого советом лидером;
- во-вторых, из двух или более членов соответствующего совета:
 - либо назначаемых в состав кабинета лидером и
 - либо избираемых в состав кабинета советом [210].

Количество членов кабинета в формах «мэр и кабинет» и «лидер и кабинет» не должно превышать десяти человек, в его состав не могут не

включаться председатель, заместитель председателя совета, мэр и вице-мэр [210], - лица, традиционно осуществлявшие исполнительные полномочия в "системе комитетов".

В соответствии с организационной формой «мэр и кабинет» члены территориального коллектива будут один раз в четыре года избирать муниципальный совет, а в ряде случаев – и мэра. Думается, что в первые десятилетия применения этой формы мэр будет избираться преимущественно советом. Такое предположение основано на давних исторических традициях муниципального управления в Соединенном Королевстве. Мэр будет осуществлять политическое лидерство. После вступления в должность он по согласованию с советом формирует кабинет.

К ведению последнего Акт "О муниципальном управлении" 2000 года относит разработку основных направлений развития административно – территориальной единицы и вынесение их на утверждение совета, реализацию уже утвержденной политики, принятие текущих решений для ее выполнения (большая часть вопросов, находящихся в компетенции органа муниципального управления), выполнение бюджета. За надлежащую реализацию своих полномочий кабинет ответственен перед советом.

Для решения наиболее важных проблем будет требоваться наличие единого мнения исполнительных органов. Таким образом, в случае возникновения разногласий между мэром и кабинетом, принятие решения станет возможным исключительно после выработки компромиссного проекта.

Представляется, что этот способ контроля более эффективен, чем контроль и мониторинг решений исполнительных органов, который будут осуществлять в качестве членов нескольких наблюдательных комитетов советники, не вошедшие в состав кабинета (в муниципальном управлении США также встречается понятие "кабинет", однако, его содержание иное. Например, мэр графства Денвер руководит кабинетом, в состав которого входят атторней сити, менеджеры департаментов общественного порядка,

общественных работ, парков и мест общественного отдыха, департамента авиации. К компетенции кабинета относится контроль за осуществлением своих полномочий всеми работниками муниципального аппарата) [168].

Укрепление позиций исполнительных органов местных советов в процессе реформы в первую очередь затронуло институт мэра. Полномочия мэров останутся прежними в «системе комитетов» и в форме «совет и лидер»; в организационных формах «мэр и менеджер» и «мэр и кабинет» правовое положение мэра будет иным. Он будет избираться не на один год, а на четыре, и, как правило, не советом, а населением; его полномочия существенно расширены по аналогии с разновидностью «совет – сильный мэр».

Более узкий объем полномочий предоставляется избираемому советом лидеру совета - лицу, правовое положение которого в организационной форме "лидер и кабинет" схоже с положением мэра в формах "совет - менеджер" и в разновидности "совет - слабый мэр". Основным отличием лидера от «сильного» мэра Соединенного Королевства является то, что местный совет обладает правом досрочного отзыва лидера.

Даже в случае существования в Украине единственной организационной формы местного самоуправления, представляется целесообразной ее реформирования, с использованием, в том числе, опыта применения разновидностей формы «совет - мэр» в США.

В первую очередь необходимость реформирования связана с тем, что, как отмечает Б.М.Свирский, «Основной закон ... не воспринял в своих нормах ни принцип: «сильный совет – слабый мэр», ни принцип «слабый совет – сильный мэр»... сельский, поселковый, городской голова по должности возглавляет исполнительный орган совета и в этом качестве, также подотчетен и подконтролен совету. Тем не менее, действующая Конституция не делает его «слабым», поскольку сельский, поселковый, городской голова председательствует на заседаниях соответствующего совета» [94, с.237].

Исследователи считают, что принцип взаимоотношений в системе местного самоуправления, который законодатель будет считать более приемлемым для Украины ("совет - слабый голова" или "совет - сильный голова") будет зависеть от дальнейшего развития законодательства - например, от адекватного определения статуса местных голов [35], что «в механизме определения их статуса (сельских, поселковых и городских голов – Н.М.) есть много пробелов, что требует принятия отдельного закона, в котором очерчивался бы не только круг полномочий голов, а и порядок их осуществления, гарантии деятельности этих лиц, судебная защита их интересов» [65, с.375].

Итак, невозможность четкого определения разновидности формы местного самоуправления в Украине связана не с тем, что найдено оптимальное соотношение между двумя разновидностями организационной формы “совет - мэр” (то есть не с тем, что создана новая эффективная разновидность этой формы), а с многочисленными пробелами в законодательстве, с отсутствием правового регулирования важных вопросов. Полномочий сельского, поселкового, городского головы касались некоторые изменения, которые вносились после 21 мая 1997 года в Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [69; 80]. Определения статуса голов местных советов касались ряд решений Конституционного Суда Украины, в частности, решения по делу о совместительстве должностей народного депутата Украины и городского головы [86] и о местном самоуправлении [87]. Представляется, что решение этих дел в пользу субъектов права на конституционное предоставление, могло приблизить организационную форму местного самоуправления в Украине к разновидности «совет – сильный мэр».

В США на протяжении более чем ста лет «классические» разновидности модифицировались с тем, чтобы скорректировать их недостатки, не утратив достоинств. Следовательно, разрабатывая

соответствующие нормативные акты, есть возможность избежать первых, используя последние.

Примерно одновременно с разновидностью «совет – сильный мэр» в США возникла еще одна организационная форма управления муниципальных корпораций – форма «совет – менеджер».

С некоторыми упрощениями, но в целом точно суть этой организационной формы сформулировали участники Программы содействия Парламенту Украины: «Совет должен стать стержнем все муниципальной системы, центром муниципальной власти, не с кем не разделяя своих властных полномочий, а лишь делегируя некоторые из них... Он – воплощение суверенитета территориальной громады. Это законодательный орган города, который осуществляет всю полноту власти, которой наделена муниципальная корпорация – с одним только важным исключением. Ограничение состоит в том, что муниципальный совет, избрав менеджера, передает ему всю непосредственно административную власть» [28].

Действительно, на своих заседаниях совет решает основные вопросы местной жизни - в частности, устанавливает местные налоги и сборы и определяет их ставки, утверждает бюджет, принимает решения об осуществлении местных займов. Совет «...работает в режиме: “да”, “нет”, “доработать”. Остальное — забота управляющего (менеджера – Н.М.)» [1].

Организационная форма «совет – менеджер» в классическом варианте предусмотрена хартией сити Меса, Аризона [226], 58300 жителей (рис.3.8). Каждые четыре года члены территориального коллектива избирают мэра, клерка сити, казначея и атторнея. Срок полномочий членов муниципального совета (их шестеро) – также четыре года, каждые два года осуществляется ротация половины состава совета.

Члены совета «неосвобожденные»; совет собирается на очередные заседания каждый первый и третий понедельник месяца в 17.30. На своем первом заседании совет формирует структуру комитетов. При совете сити

Рис. 3.8. Схема организации самоуправления в сити Меса, Аризона.

Составлено по: Mesa City: Code // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.mesa.az.us/code.html>.



Меса их шесть— комитет по выработке основных направлений развития сити, комитет предприятий общественного пользования, комитет по вопросам деятельности муниципального транспорта, по вопросам деятельности муниципальной полиции, по вопросам пожарной безопасности, по финансовым вопросам. В состав каждого комитета входит по три советника. Назначение членов комитетов отнесено к компетенции мэра; председатель комитета избирается на первом заседании комитета [155].

Трудовой договор (бессрочный) с менеджером сити Меса заключает совет по представлению мэра в том случае, если за назначение проголосовало две трети членов совета или более. Освобождение менеджера от должности осуществляется в том же порядке, что и его назначение. Требования к кандидату в менеджеры сформулированы муниципальным советом с учетом требований текущего законодательства штата. Кандидат в менеджеры сити Меса должен:

- быть гражданином США,
- обладать активным и пассивным избирательным правом в соответствии с законодательством штата Аризона;
- обладать необходимыми профессиональными качествами (иметь высшее образование по специальности “менеджмент“ и стаж работы на руководящих должностях в государственных органах, в органах субъектов федерации либо в органах муниципального управления не менее десяти лет);
- не состоять в родстве с должностными лицами муниципалитета;
- постоянно проживать на территории сити Меса.

В Хартии Месы отмечено, что последнее требование является факультативным: в случае наличия нескольких кандидатов, предпочтение отдается лицу, постоянно проживающему на территории сити. Тем не менее, совет приступает к голосованию по кандидатуре только после того, как клерк сити сообщит о том, что кандидат является резидентом Месы или

оформил письменное обязательство в течение 60 дней после избрания его на должность менеджера стать резидентом сити и оставаться таковым в течение всего срока пребывания на должности [155].

Представляется, что отсутствие для кандидата в менеджеры муниципалитета требования об обязательности проживания в течение определенного количества лет на территории этого муниципалитета – устарело. Оно было приемлемым в первые десятилетия после возникновения организационной формы, когда объем полномочий менеджера был невелик - намного уже объема полномочий администратора муниципалитета при организационной форме “совет – мэр”.

Первоначально от менеджера требовался исключительно профессионализм, сам же менеджер оставался фигурой с минимальным политическим влиянием. Однако по мере развития организационной формы постоянное расширение полномочий менеджера привело к тому, что в настоящее время именно он, а не мэр, является политическим лидером муниципалитета.

Хартии бороу Джонстон, Пенсильвания, сити Остин, Техас, некоторых иных муниципалитетов закрепляют, что, после своего избрания на должность менеджер не обязан постоянно проживать на территории соответствующего муниципалитета. Однако проживать за пределами муниципалитета он может только по согласованию с советом. Такая норма встречается в актах муниципальных корпораций, которые придерживаются той точки зрения, что, в случае согласия соответствующих местных советов, лицо может быть менеджером нескольких муниципалитетов одновременно.

Думается, что практика работы одного лица менеджером в нескольких муниципалитетах одновременно является абсолютно неприемлемой. Несомненно, такая возможность - преимущество для небольших по количеству населения муниципалитетов, которые не могут себе позволить нести большие затраты на оплату труда менеджера.

Но более эффективной была бы смена организационной формы

управления. Ведь лицо, являющееся менеджером одновременно в нескольких муниципалитетах, во-первых, находится на грани нарушения существующего практически повсеместно (и достаточно обоснованного) запрета “совмещения должностей” менеджером. Во-вторых, возложенные на менеджера обязанности отличаются существенной сложностью и комплексностью (из уже рассмотренных должностей наиболее схожая с должностью правовая природа у администратора муниципалитета, фактически менеджер – это администратор, но с более широким кругом полномочий). В ряде случаев даже высокий уровень профессионализма менеджера, наличие у него современных технических приспособлений и штата квалифицированных помощников не могут компенсировать возможного недостатка времени.

В соответствии с хартией сити Меса, менеджер сити:

- реализует решения муниципального совета;
- следит за тем, чтобы все органы и должностные лица муниципальной корпорации действовали в соответствии с утвержденной советом политикой;
- возглавляет административный аппарат сити;
- осуществляет руководство и координацию деятельности всех департаментов сити, если иное не предусмотрено законом (в сити Меса образованы административный департамент, полицейский департамент, пожарный департамент, департамент жилищных услуг и капитального строительства, департамент общественных работ, департамент муниципальных услуг, департамент воздушных перевозок, департамент электроснабжения, департамент предприятий общественного пользования, департамент коммунальной собственности и департамент общественного развития);
- самостоятельно либо по согласованию с муниципальным советом производит назначения должностных лиц, имеет право временно отстранить их от работы и уволить в том же порядке, в котором они были назначены;

- несет ответственность перед советом за действия лиц, назначенных им на должность;
- принимает на работу и увольняет всех работников административного аппарата сити;
- подготавливает проект бюджета и предоставляет его на рассмотрение совету и мэру;
- осуществляет надзор за всеми расходами и приобретениями сити;
- подает муниципальному совету и обнародует полный отчет о финансовом состоянии сити и о деятельности местной администрации по состоянию на конец финансового года.

С целью создания наиболее благоприятных условий для выполнения менеджером своих функций, ему предоставлено право посещать заседания совета и его комитетов с правом совещательного голоса [225].

При изложении обязанностей менеджера соблюдена последовательность их изложения в хартии сити Меса. По итогам анкетирования этих должностных лиц по поводу того, какую из своих функций они считают наиболее важной, были получены следующие варианты ответов:

- функция финансового администратора - 24% ответов;
- функция помощника совета - 22,9 % ответов;
- функция координатора деятельности информационных потоков - 20% ответов;
- функция политического куратора (под политическим куратором при опросе имелось в виду лицо, которое отвечает за выявление преимуществ и недостатков того или иного решения, дает рекомендации и подготавливает проекты решений для совета) – 19,6% ответов;
- иные функции – 13,5 % ответов [10].

Менеджер сити Меса не имеет права:

- занимать иные должности в государственных органах, в органах субъектов федерации либо в органах муниципального управления, иметь

представительский мандат, заниматься предпринимательской деятельностью самостоятельно либо в составе каких-либо объединений. По согласованию с муниципальным советом менеджер имеет право заниматься преподавательской деятельностью, по собственному усмотрению - творческой деятельностью;

- принимать участие в избирательных кампаниях мэра или членов муниципального совета, за исключением голосования и выражения своего мнения в частных беседах;

- осуществлять действия, противоречащие основным направлениям политики, утвержденной муниципальным советом.

В случае своего временного отсутствия, менеджер сити Меса издает акт (подпись менеджера на акте заверяет клерк сити), которым возлагает исполнение обязанностей менеджера на одного из работников своего аппарата. В случае несогласия с назначенной менеджером кандидатурой, муниципальный совет вправе отменить это решение и назначить иного исполняющего обязанности менеджера (Acting City Manager).

В большинстве муниципалитетов такая процедура является излишней - у менеджеров есть постоянные заместители, один либо несколько, которые назначаются на должность советом по представлению менеджера. Так, менеджер сити Тусон, Аризона, непосредственно взаимодействует со своим заместителем (сфера полномочий – подготовка повесток дня совета, финансовые и кадровые вопросы, информационные технологии, водоснабжение), и с двумя ассистентами. Первый ассистент помогает решать экологические проблемы и вопросы функционирования муниципального транспорта, второй ведет прием жителей сити, курирует библиотеки, парки, зоны отдыха, спортивные сооружения и площадки, планирование [156].

Дополнительно, в случае необходимости помощь менеджеру обязаны оказывать клерк и казначей.

Некоторые ученые высказывают мнение о том, что организационною

формой “совет – менеджер” “должность мэра не предусматривается” [14, с.77]. Это справедливо далеко не во всех случаях. Организационная форма “совет – менеджер” в США встречается как с должностью мэра, так и без последней (например, сити Чико, Калифорния). Обе разновидности распространены примерно одинаково. Территориальные коллективы сити Тусон, Аризона, сити Аламеда, Нью-Мексико, сити Глендэйл, Аризона, сити Эйвон, Южная Дакота, избирают мэра. В сити Цинциннати, Огайо, мэром становится член совета, набравший в ходе муниципальных выборов наибольшее количество голосов. В муниципалитете Меса мэр избирается населением сроком на четыре года, вице – мэр избирается советом сити. Статус мэра приравнен к статусу членов муниципального совета, его дополнительные полномочия сводятся преимущественно к тому, что мэр, как правило:

- ведет прием населения сити, изучает общественное мнение, доводит его до сведения совета;
- председательствует на заседаниях совета сити, имеет право голоса;
- представляет сити во внешних отношениях;
- обращается к членам территориального коллектива с ежегодным докладом программно–отчетного характера;
- представляет совету кандидатов на должность менеджера сити [156].

Возможно, авторов вводит в заблуждение статус менеджера как “главы исполнительной ветви сити”, а мэра – как должностного лица, входящего в состав “законодательной ветви” [160], либо отсутствие влияния должности мэра на объем полномочий менеджера. В целом, полномочия мэра в организационной форме “совет – менеджер” сродни полномочиям “слабого” мэра в организационной форме “совет – мэр”. Но есть и отличия, самое существенное из которых состоит в том, что, “должность мэра ... не является чисто исполнительной, как это имеет место в форме “мэр – совет” ... Мэр оказывается в уникальной позиции политического лидера сити. Он председательствует на заседаниях совета и выполняет официальные

представительские функции, является наиболее заметной фигурой в городе. Не неся ответственности за текущие дела муниципалитета, мэр может себе позволить сосредоточить внимание на ключевых проблемах городской политики и способах их реализации“ [28].

Это утверждение является отчасти справедливым. Действительно, мэр совмещает выполнение своих обязанностей с выполнением обязанностей председателя совета. Однако в совокупности все его полномочия носят преимущественно представительский характер. Это позволяет именовать мэра “лицом“ муниципалитета, но не его политическим лидером.

В.Н.Моргачев отмечает, что у мэров в организационной форме “совет – менеджер“ “полностью отсутствуют административные полномочия и нет права вето“ [54, с.70]. Первое утверждение опровергает приведенный выше перечень полномочий мэра. Что же касается наличия права вето у мэров в организационной форме “совет – менеджер“, то оно существует, хотя и в легкопреодолимом варианте. В сити Меса, если мэр в течение пяти дней не подписал резолюцию, ордонанс, контракт или иной требующий его подписи и уже принятый либо одобренный советом документ, этот документ в обязательном порядке должен быть подписан вице-мэром. В случае отказа (отсутствия) мэра и, одновременно, отсутствия вице-мэра, клерк муниципалитета обязан созвать внеочередное заседание совета, на котором совет избирает исполняющего обязанности мэра (Mayor Pro Term), который и ставит свою подпись под документом.

Некоторые положения этой организационной формы были заимствованы Соединенным Королевством при создании третьей новой организационной формы муниципального управления – формы «мэр и менеджер».

В случае применения организационной формы "мэр и менеджер " исполнительный орган будет состоять:

-во-первых, из избираемого непосредственно населением мэра административно-территориальной единицы;

-во-вторых, из назначаемого советом менеджера совета [210].

В США форма "совет - менеджер", была введена с целью "добиться эффективности местного самоуправления за счет укрепления исполнительной власти" [10], и оправдала ожидания муниципалитетов, ее использующих. «Форма «совет – управляющий» отражает стремление к «очищению» городской политики, к устранению коррупции, неэффективного и авторитарного правления. Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления», - отмечает В.А.Ясюнас [114, с.60].

Организационная форма «мэр и менеджер» в настоящее время пользуется наименьшей популярностью среди членов территориальных коллективов Соединенного Королевства. Думается, первые этапы ее введения будут достаточно сложными. Если в США в менеджера постепенно "перерос" «сильный» администратор муниципалитета, в Соединенном Королевстве до начала реформы должности, настолько соответствующей должности менеджера, не было.

В случае введения организационной формы «мэр и менеджер» население один раз в четыре года будет избирать местный совет и мэра. На первом заседании совет будет назначать менеджера, который не может являться членом совета. К компетенции менеджера отнесены разработка основных направлений развития административно – территориальной единицы и предоставление их на утверждение совету, принятие совместно с мэром решений по вопросам, возникающим в связи с оказанием населению услуг, решение большинства текущих проблем территориального коллектива.

Объем полномочий у менеджера несколько уже, чем у кабинета. Думается, это является справедливым с учетом того, что менеджер - единоличный орган, а кабинет - коллегиальный. Кроме того, члены кабинета

до включения их в его состав, были избраны территориальным коллективом в состав совета, кандидатура же менеджера непосредственного одобрения территориального коллектива не получает.

Не вошедшие в состав кабинета советники будут осуществлять контроль и мониторинг решений мэра и менеджера как члены наблюдательных комитетов. В результате введения этой организационной формы в процесс принятия решений будет вовлечено меньшее количество должностных лиц, он станет более прозрачным. Представляется, что основной недостаток этой организационной формы в том, что большинство советников окажутся фактически отстраненными от принятия решений - а ведь именно это и послужило одной из основных причин реформирования "системы комитетов". Преимущество нововведения, думается, будет состоять в привлечении к принятию решений профессионала, и в увеличении оперативности их принятия (оно может быть несколько нивелировано в случае наличия у мэра и менеджера несхожих мнений в отношении решения).

Несмотря на то, что организационная форма управления муниципальных корпораций "совет – менеджер" (см.рис.3.8) принимается все большим числом муниципалитетов, и активно заимствуется зарубежными государствами (в том числе, Соединенным Королевством), по поводу ее достоинств и универсальности ее принципов до сих пор ведется много дискуссий. Стремительное приобретение менеджерами политического влияния означало "крах этой идеальной системы" [96, с.72].

Тем не менее, совершенствование рассматриваемой организационной формы представляется очень перспективным. В первую очередь, из-за несомненной привлекательности фигуры профессионала в сфере управления, фактически возглавляющего муниципалитет – в идеале "...глава местного самоуправления должен трансформироваться в первоклассного современного менеджера с достаточно широким кругозором знаний в сфере экономики и права" [17, с.93].

Из всех организационных форм управления муниципальных корпораций в США у формы «совет – менеджер» наиболее существенный недостаток - в руках одного лица (менеджера) сосредоточено слишком много власти [215], одновременно члены территориального коллектива не принимают непосредственного участия в его назначении на должность.

Итак, с мая 2002 года в Соединенном Королевстве все территориальные коллективы, кроме территориальных коллективов приходов, общин и таунов, осуществляют муниципальное управление, используя либо форму «мэр и кабинет», либо форму «лидер и кабинет», либо форму «мэр и менеджер». «Система комитетов» сохранилась лишь в приходах, общинах и таунах.

Третьей организационной формой управления муниципальных корпораций является коммиссионная форма, именуемая некоторыми исследователями «схема «совет» [103, с.56], «комитетное управление» [99, с.39]. Коммиссионная форма с момента своего возникновения не получила большого распространения, несмотря на то, что в случае осуществления управления в соответствии с этой формой территориальный коллектив несет наименьшие материальные затраты. Коммиссионная форма изначально была явно неприемлема для крупных территориальных коллективов.

Использовавшие же ее муниципалитеты с небольшим количеством населения практически не совершенствовали ее, в результате коммиссионная форма существует в том виде, в каком она была создана в сити Галвестон (в том числе в виллидж Банкер Хилл, Техас, 7578 жителей), и только одна ее разновидность – коммиссионная форма, дополненная должностью менеджера.

Территориальный коллектив виллидж Банкер Хилл избирает на четыре года коммисию сити, состоящую из четырех членов. Каждые два года осуществляется ротация половины членов коммиссии. Пятым членом коммиссии является избираемый отдельно от нее населением на четыре года председатель коммиссии (рис.3.9).



Рис. 3.9. Схема организации самоуправления в виллидж Банкер Хилл, Техас.

Составлено по: The Village of Banker Hill Charter // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.municode.com>.

Требования к членам комиссии и к ее председателю аналогичны требованиям к советникам в иных организационных формах. Каждый из членов комиссии курирует определенное направление деятельности виллиджа и является председателем консультационного комитета по этому же направлению деятельности. Кроме того, территориальным коллективом на четыре года избираются клерк сити, атторней сити, коронер и шериф сити.

В соответствии с хартией виллидж Банкер Хилл, комиссии “принадлежат полномочия законодательного и исполнительного органа” [286].

Председатель комиссии обладает дополнительными полномочиями по организации деятельности совета и по исполнению его решений. По согласованию с комиссией он назначает членов консультационных комитетов комиссии (комитет по жилищным вопросам и социальной деятельности, комитет по вопросам деятельности в сфере культуры и общественного развития, комитет по экологическим вопросам и использованию природных ресурсов, комитет по финансовым вопросам).

Дополнительно председатель комиссии наделен представительскими полномочиями, иные обязанности возлагаются на администратора виллиджа. Правовое положение администратора в комиссионной форме схоже с его положением в форме “совет – мэр”. Основное отличие заключается в том, что в форме “совет – мэр” администратор – “правая рука мэра”, а в комиссионной форме – самой комиссии (даже в случае, если полномочия председателя комиссии несколько расширены, и он именуется мэром - сити Тулса, Оклахома, Солт-Лейк сити, Юта [284]).

В сити Хелена, Монтана, комиссионную форму дополняет назначаемый комиссией менеджер. Кандидат на должность менеджера (требования к нему аналогичны требованиям, приведенным при рассмотрении организационной формы “совет – менеджер”) считается избранным, если “за” его кандидатуру проголосовало более половины

членов комиссии. Правовое положение менеджера сити Хелена обязывает его:

- следить за выполнением решений комиссии;
- реализовывать основные направления развития территории, утвержденные комиссией;
- координировать деятельность департаментов сити;
- подготавливать повестку дня для заседания комиссии;
- консультировать членов комиссии, давать рекомендации комиссии, информировать ее о состоянии дел в муниципалитете;
- подготавливать проект бюджета;
- осуществлять прием и увольнение работников административного аппарата муниципалитета.

Правовое положение менеджера в рассматриваемой организационной форме, несмотря на одинаковое наименование, существенно разнится с положением менеджера в форме “совет – менеджер“. Отличие состоит в том, что совет предоставляет менеджеру практически полную свободу действий при выполнении практически всех его обязанностей, фактически осуществляя надзор за его деятельностью. Комиссия же контролирует большинство действий менеджера еще до того, как он их предпримет. Хартия сити Хелена устанавливает лишь одну ситуацию, когда комиссия не имеет права вмешиваться в деятельность менеджера – если назначение на должность или смещение с должности какого-либо работника сити в соответствии с Хартией должно осуществляться менеджером единолично [154].

Полномочия комиссии по сути сравнимы с полномочиями совета и сильного мэра в совокупности. Правовое положение менеджера в комиссионной форме схоже с правовым положением главного администратора в организационной форме “совет – сильный мэр“.

Учитывая специфику работы комиссии и относительно небольшое число ее членов, представляется целесообразным установление

повышенных требований к комиссионерам, - например, как к менеджеру муниципалитета в организационной форме “совет – менеджер”.

Именно это обстоятельство и обуславливает основной недостаток рассматриваемой организационной формы. Совмещение большинства “законодательных” и “исполнительных” функций, даже если оно имеет место у коллегиального, а не у единолично органа (мэр в разновидности “совет – сильный мэр”), неблагоприятно само по себе. Однако мэра контролирует и территориальный коллектив, и муниципальный совет, в то время как комиссию – только территориальный коллектив, ограниченный как в ресурсах для выявления злоупотреблений, так и в средствах оперативного реагирования на выявленные нарушения.

Наличие должности менеджера устраняет лишь один из недостатков комиссионной формы – возможное отсутствие профессионализма у членов комиссии.

В США и в Соединенном Королевстве объединенные интересы территориальных коллективов представляют графства.

На территории США графства (приходы, бороу) существуют во всех штатах, кроме Коннектикута и Род – Айленда. Территории квази-графств, на которых муниципальное управление не осуществляется, указаны в Приложении В. В пределах графств муниципальное управление могут осуществлять территориальные коллективы муниципалитетов либо тауншипов.

В настоящее время в ряде штатов США активно обсуждается вопрос о ликвидации муниципального управления графств. Конкретные действия по ликвидации уже предприняты штатами Делавэр и Массачусетс. Графства останутся административно – территориальными единицами, но будут лишены прав самоуправления [167].

На территории Соединенного Королевства муниципальное управление в графствах осуществляется только в одной исторической части государства – в Англии, причем только на части территории, не

разделенной на унитарные округа (преобразование части графств Англии в унитарные округа происходило в 1995 – 1998 годах). Графства поделены на районы, в пределах которых, в свою очередь, могут осуществлять муниципальное управление территориальные коллективы приходов либо таунов.

И в США, и в Соединенном Королевстве существует несколько организационных форм муниципального управления графств. В Соединенном Королевстве они совпадают с организационными формами муниципального управления унитарных округов и районов, а в США – отличаются и от организационных форм управления муниципальных корпораций, и от организационных форм муниципального управления тауншипов.

Организационные формы муниципального управления в графствах США на современном этапе переживают серьезное влияние организационных форм управления муниципальных корпораций. Конституции некоторых субъектов федерации наделяют правом гомерула графства вообще (например, Конституция штата Массачусетс [165], Конституция штата Калифорния [138]). Однако чаще в конституциях предусматриваются особенности муниципального управления в отдельных графствах (например, в Конституции штата Иллинойс – графства Кук [164], в Конституции штата Флорида – графства Монро, графства Дейд, графства Хиллсбороу [163]), и основные принципы осуществления муниципального управления в остальных графствах. Эти принципы получают свое развитие в нормах текущего законодательства субъектов федерации.

Организационные формы муниципального управления графств США схожи друг с другом, что делает целесообразным при характеристике организации муниципального управления в графствах рассмотрение особенностей муниципального управления графств вообще, а затем - краткое рассмотрение особенностей организационных форм и их отличий друг от друга.

Представительными органами территориальных коллективов графств в США являются коллегии (County Board). Чаще всего этот термин используется для обобщенной характеристики – официальные наименования коллегий в графствах очень разнообразны. Они могут именоваться комиссиями [132], ассамблеями делегатов [129], коллегиями коммиссионеров [188], коллегиями супервизоров [136], легислатурами [202], по-иному. Отдельную очень небольшую группу составляют коллегии контроллеров, существующие в пяти штатах - Нью-Йорк, Нью-Джерси, Мичиган, Висконсин и Иллинойс. Коллегии контроллеров формируются из числа выборных должностных лиц тауншипов и муниципалитетов, входящих в графство [54, с.75].

Наиболее распространенным способом формирования коллегий является избрание их членов территориальным коллективом один раз в четыре года [188]; реже выборы происходят один раз в два года [193], либо один раз в пять лет [181]. Ротация членов коллегий не предусматривается. Так же как и советы муниципалитетов, коллегии графств отличаются небольшим числом советников. В небольших графствах их обычно около десяти [125], в крупных – около тридцати (например, в коллегии супервизоров графства Рок - двадцать девять [245]).

Как правило, требования к кандидатурам членов коллегии аналогичны требованиям к членам муниципальных советов. Дополнительно кандидатам необходимо проживать не только на территории графства, но и в той административно-территориальной единице, территориальный коллектив которой они представляют в коллегии [189].

Муниципальные советы графств Соединенного Королевства избираются членами территориальных коллективов один раз в четыре года и являются наиболее крупными муниципальными советами на территории государства. В их состав обычно входит от 39 до 85 советников, – например, 42 советника в графстве Дорсет [171], 54 - в графстве Лесестершир [203], 71 - в графстве Оксфордшир [238].

В отличие от муниципальных советов районов и унитарных округов, партийный состав муниципальных советов графств является более сбалансированным. Например, в совете графства бороу Конви, Уэльс, консервативную партию представляют 19 советников, лейбористскую – 18, либерально – демократическую – 1, четверо советников являются беспартийными [166]. В муниципальном совете графства Оксфорд, Англия, консервативную партию представляют 27 советников, либерально - демократическую - 21, лейбористскую - 20, партию зеленых - два советника; лидер местного совета - член консервативной партии [238].

Одновременно с избранием советов графств должностные лица графств членами территориальных коллективов Соединенного Королевства не избираются. В США коллегии делят свои полномочия с большим количеством должностных лиц графства, избираемых непосредственно населением одновременно с избранием членов коллегии.

С момента возникновения муниципального управления в графствах США существенная часть полномочий находилась в компетенции этих должностных лиц, количество которых во многих графствах превышает количество членов коллегии. Например, в графстве Кларк, Индиана (20600 жителей) избираемых территориальным коллективом должностных лиц восемь (ассессор, аудитор, клерк, коронер, атторней, хранитель архива графства, шериф, казначей), а членов коллегии - семь [158].

Только в наиболее крупных графствах количество должностных лиц постепенно сокращается, а их полномочия передаются коллегиям. Так, в графстве Кеноша, Висконсин (750040 жителей) непосредственно населением избираются всего четыре должностных лица – клерк графства, казначей, шериф и атторней [197]. Наличие в графствах США большинства из перечисленных должностных лиц было характерно для графств Соединенного Королевства в XVII – XIX веках.

Муниципальные коллегии графств проводят очередные заседания два – четыре раза в месяц в первую очередь для:

- избрания ряда должностных лиц графства;
- заслушивания и обсуждения отчетов всех должностных лиц графства о проделанной ими работе;
- установления размеров некоторых налогов и сборов;
- принятия решения о возврате субъектам налогообложения ошибочно взысканных в бюджет графства денежных средств;
- утверждения проектов местных займов;
- рассмотрения вопросов о создании, реконструкции и т.д. шоссейных дорог на территории графства;
- утверждения плана дренажных работ (ежегодно) и контроля за его выполнением;
- рассмотрения жалоб на деятельность органов и должностных лиц графства;
- координирования подготовки выборов;
- рассмотрения вопросов о выдаче лицензий на осуществление на территории графства оптовой торговли табачными и ликероводочными изделиями [136].

Влияние организации муниципального управления в британских графствах прослеживается и в относительно большом числе комитетов коллегий. На уровне штатов для коллегий, как и для советов муниципалитетов, не установлена обязанность создания ни комитетов вообще, ни каких –либо определенных комитетов в частности. Этот вопрос отнесен к ведению самих коллегий либо территориальных коллективов, которые, в свою очередь, часто делегируют право определять, изменять и дополнять структуру комитетов самому совету [145].

В частности, коллегией графства Саффолк, Нью-Йорк, восемнадцать членов, на 1998 – 2002 годы сформированы комитеты: по экономическому развитию и энергетике (4 члена), по вопросам помощи лицам преклонного возраста (5 членов), по транспортным магистралям и шоссейным дорогам (4 члена), по планированию, охране окружающей среды и приобретению

земель (7 членов), бюджетный комитет (4 члена, каждый из них поочередно является председателем комитета по три календарных месяца), комитет по защите прав потребителей (4 члена), по кадровой политике (4 члена), по делам молодежи и по вопросам образования (6 членов), по социальным услугам (4 члена), по финансовым вопросам (5 членов), по общественной безопасности (5 членов), комитет транспорта и общественных работ (4 члена), комитет по организации досуга населения (6 членов), комитет по здравоохранению (4 члена) [264].

В Соединенном Королевстве вопрос о структуре комитетов муниципального совета графства отнесен к ведению самого совета; обязательным является создание комитетов по вопросам образования, по социальным услугам и по выработке основных направлений деятельности. Как уже отмечалось, вследствие распределения обязанностей между советами графств и советами районов (например, на территории графства Бедфордшир функционируют муниципальный совет графства Бедфордшир, три муниципальных совета районов и 100 муниципальных советов приходов и таунов [131]) и поэтапного реформирования «системы комитетов» и в большинстве советов графств стало возможным сократить количество комитетов.

Например, муниципальный совет графства Эссекс сформировал шесть комитетов [178], совет графства Нортумберленд – семь комитетов [266], совет графства Сомерсет – восемь комитетов [256]). В 1971 году Г.В.Барабашев, характеризуя системы комитетов графств Соединенного Королевства отмечал, что при каждом муниципальном совете «в среднем действует по 20 комитетов... Комитетами образуются до 40-50 подкомитетов. Численный состав комитета – от 10 до 30 членов, а в отдельных случаях – до 100 человек» [5, с.68].

Влияние общих с Соединенным Королевством основ муниципального развития прослеживается и в наличии в комитетах коллегий графств США кооптированных членов. К основным преимуществам использования

кооптации в целях оптимизации эффективности результатов работы комитета относятся:

- возможность дачи независимыми экспертами непредвзятой оценки проекта решения, его правовых и экономических последствий;

- повышение вероятности согласования интересов различных слоев населения при работе над проектами решений совета;

- наличие независимых экспертов в составе комиссий компенсирует отсутствие специалистов определенного профиля и квалификации среди депутатов - членов комиссии [137, р.135-136].

В.Пархоменко, отмечая впечатления от изучения муниципального управления в США, описывает плановую комиссию совета муниципалитета Ист-Брансвик, Нью-Джерси, в которой “депутаты составляли меньшинство, мэр был простым членом комиссии, а возглавлял ее не депутат, а специалист” [64, с.101]. Однако такая ситуация – скорее исключение, чем правило.

В комитетах коллегий графств США кооптация встречается чаще, чем в советах муниципалитетов, но и в тех, и в других в своем “британском” виде она не получила широкого распространения. Наиболее часто применяется ее американская разновидность – создание консультационных комитетов. Так, в графстве Уэлд это консультационные комитеты по планированию, по борьбе с дикорастущей растительностью, по делам несовершеннолетних, по рынкам (в штате Колорадо на консультационные комитеты не распространяется правило о необходимости включения в их состав исключительно членов местных коллегий) [295].

Наиболее оптимальной для комитетов местных советов предоставляется практика, принятая в Украине, – отсутствие кооптации как таковой. Это позволяет избежать ее основных недостатков, в том числе того, что включение в состав комитетов кооптированных членов не согласовывается с членами территориального коллектива.

В США с момента возникновения муниципального управления графств до 20-х годов XX века, оно осуществлялось единообразно во всех графствах. Впоследствии началась рецепция элементов организационных форм управления муниципальных корпораций. С учетом того, что очень немногие графства обладают гомрулем, заимствование происходит крайне медленно, и новые формы муниципального управления графств представляют собой своеобразную бледную копию аналогичных форм в муниципалитетах: “коллегия – выборный руководитель” – “совет – мэр”, “коллегия – менеджер” – “совет – менеджер”.

В графствах США практически не встречаются гибридные организационные формы муниципального управления. В существующих гибридных моделях отклонения от классических организационных форм являются минимальными. Именно это позволяет собирать точную статистическую информацию о степени распространенности различных организационных форм муниципального управления в графствах.

На первом месте по степени распространенности находится коммиссионная форма (в муниципалитетах – наиболее популярна организационная форма “совет – мэр”), на втором – “коллегия – менеджер”, на последнем – “коллегия – выборный руководитель” (в муниципалитетах – коммиссионная форма). В 1997 году коммиссионную форму использовало 2374 графства (77,02%), организационную форму «коллегия – менеджер» - 550 графств (18,08%), организационную форму «коллегия – выборный руководитель» – 146 графств (4,9%) [143].

Коммиссионная форма характерна для небольших по площади графств с небольшим количеством жителей. Основы коммиссионной формы управления муниципальных корпораций были заимствованы в графствах США. Представляется, что эта организационная форма не получила распространения в муниципалитетах по той же причине, по которой форма “коллегия – выборный руководитель” плохо “приживается” в графствах: из-за сохранения в муниципальном управлении графств зачастую устаревших

институтов. Основы комиссионной формы муниципального управления графств сформировались в XVIII веке.

В графствах, не отдавших предпочтение другим формам, комиссионная форма используется в том же виде, в котором она существовала с момента своего возникновения. Коллегии графств с комиссионной формой муниципального управления совмещают выполнение “законодательных” и “исполнительных” полномочий. Коллегии, как правило, не образуют комитетов – их формирование чрезвычайно затруднено вследствие малочисленности коллегий. Так в состав коллегии графства Полк, Северная Каролина, входит пять комиссионеров, три из которых выполняют обязанности председателя коллегии, заместителя председателя и клерка графства [241], в состав коллегии графства Вашингтон, Миннесота, входят пять комиссионеров [293], в состав коллегии графства Честер, Пенсильвания – три комиссионера [150].

В муниципальных корпорациях с комиссионной организационной формой контроль за деятельностью муниципального совета осуществляет преимущественно территориальный коллектив, в графствах с комиссионной организационной формой – преимущественно непосредственно избираемые населением должностные лица. Однако у коллегии графства с комиссионной формой муниципального управления объем полномочий меньше, чем у совета муниципалитета с этой же формой.

Формы “коллегия – выборный руководитель” (рис.3.10) и “коллегия – менеджер” (рис.3.11) очень схожи с исторически первой, комиссионной формой муниципального управления в графствах. В обоих случаях при создании новых форм старая была изменена лишь настолько, насколько это было действительно необходимо для успешного введения в нее новых элементов.

Представляется, что перевод термина “elected executive” (дословно “избираемый исполнитель”) как “выборный руководитель” не слишком точен, но максимально верно отражает правовое положение этого



Рис.3.10. Схема организации муниципального управления в графстве Арлингтон, Виргиния.

Составлено по: Arlington County // Глобальная сеть Интернет. – <http://www.co.arlington.va.us/>.



Рис.3.11. Схема организации муниципального управления в графстве Солт-Лейк, Юта.

Составлено по: Salt Lake County Official Web Site // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.slco.org>.

лица. Некоторые исследователи именуют эту разновидность “выборный глава исполнительной власти” [101, с.6]. Это наименование нуждается в уточнении: в компетенцию выборного руководителя передается меньшая часть исполнительных полномочий, большая часть остается у коллегии, которая и именуется в хартиях графств и в законодательстве штатов «высшим исполнительным органом». Выборный руководитель не является председателем коллегии. К его компетенции отнесено выполнение представительских полномочий и обязанностей, аналогичных обязанностям мэра в муниципальных корпорациях, управление в которых осуществляется в соответствии с разновидностью “совет – слабый мэр”. Дополнительно выборному руководителю предоставлено право вето в отношении решений коллегии в том же виде, в каком оно существует у “сильных” мэров муниципальных корпораций.

Объем полномочий коллегии графства в организационной форме “коллегия – выборный руководитель” меньше, чем в комиссионной форме и в форме “коллегия – менеджер”. В свою очередь, полномочия коллегии в последней форме уже, чем в комиссионной. В случае осуществления графствами муниципального управления в соответствии с организационной формой “коллегия – менеджер” (думается, более верно именовать эту форму “коллегия – менеджер”, а не “коллегия – администратор” [103, с.56], так как происходило заимствование именно института менеджера), коллегия (в частности, коллегия графства Джексон, Миннесота [193], коллегия супервизоров графства Хенрико, Виргиния [186]) большинством голосов назначает на должность менеджера, делегируя ему ряд своих полномочий. Требования к кандидатурам менеджеров графств аналогичны требованиям к кандидатурам менеджеров муниципалитетов. В том числе, как и в большинстве муниципалитетов, менеджер не обязательно должен проживать в данном графстве или штате в момент своего назначения на должность.

Основными функциями менеджера графства является реализация принятых коллегией решений и общее руководство деятельностью департаментов графства. Объем полномочий у менеджеров графств меньше, чем у менеджеров муниципалитетов, и это оказывает существенное влияние на эффективность их деятельности. Большинство исследователей придерживаются мнения, что “заметное повышение эффективности управления в графствах происходит лишь в тех случаях, когда одновременно с принятием формы “совет - администратор” (“коллегия – менеджер” - Н.М.) или “совет - выборный руководитель” (“коллегия – выборный руководитель” – Н.М.) происходит отмена выборности всех должностных лиц, не входящих в состав коллегии, благодаря чему обеспечивается действительно единое руководство всем аппаратом управления” [54, с.78].

Организационные формы муниципального управления графств Соединенного Королевства закреплены Актом Парламента «О муниципальном управлении» 2000 года и местными конституциями графств. Несмотря на наличие альтернативных вариантов, абсолютное большинство графств Англии выбрало для осуществления муниципального управления в будущем организационную форму «лидер и кабинет».

3.2. Организационные формы муниципального управления специальных и школьных округов.

Управление муниципальных органов специальной компетенции в США организовано по несколько упрощенной «схеме».

Муниципальное управление в специальных округах США осуществляется либо в коллегиальной форме (рис.3.12), либо в организационной форме «коллегия – менеджер» (рис.3.13, наименования организационных форм предложены автором). Основы обеих форм закреплены в законодательстве штатов; выбор осуществляется субъектами, выступающими инициаторами создания специальных округов, с учетом объема делегируемых полномочий (специальные округа могут создаваться как для обслуживания одного определенного объекта (например, парка Пеория, расположенного в графстве Пеория, Коннектикут [239]), так и для решения более комплексных задач).

Муниципальное управление в небольших монофункциональных округах, которых на территории США большинство, осуществляется с использованием коллегиальной формы. Территориальные коллективы избирают коллегии (коллегии директоров (boards of directors)) со сроком полномочий четыре года. Как правило, в состав коллегии входит от пяти до семи членов. Требования к кандидатам в члены коллегии аналогичны требованиям к кандидатам в члены советов муниципальных корпораций; наличие специальных знаний по профилю деятельности округа не является обязательным.

Члены коллегии работают на общественных началах, очередные заседания проводятся два – три раза в месяц в вечернее время, после окончания рабочего дня по месту основной работы членов коллегии. В

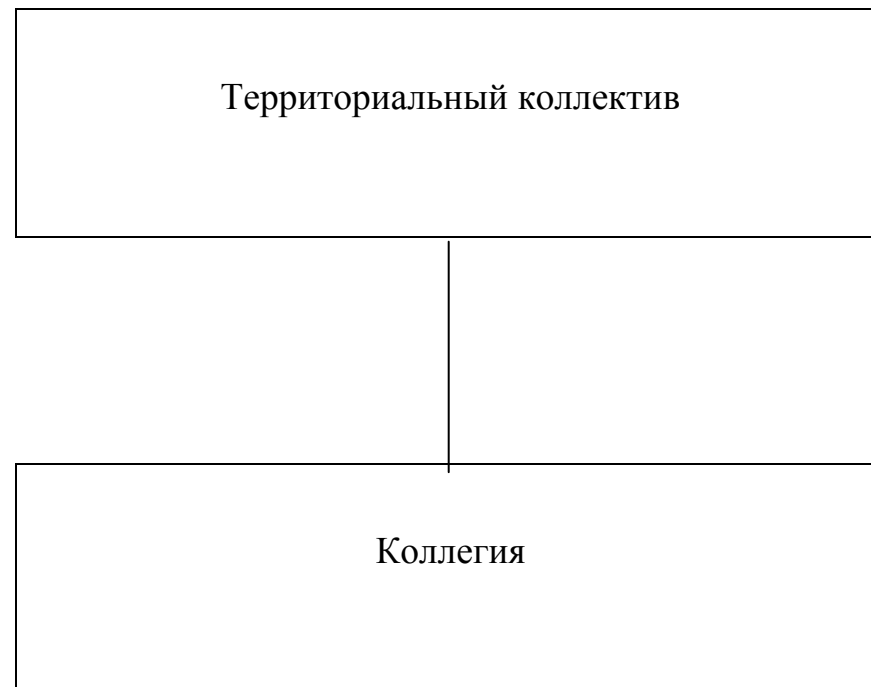


Рис. 3.12. Схема организации муниципального управления в специальных округах США, коллегиальная форма.

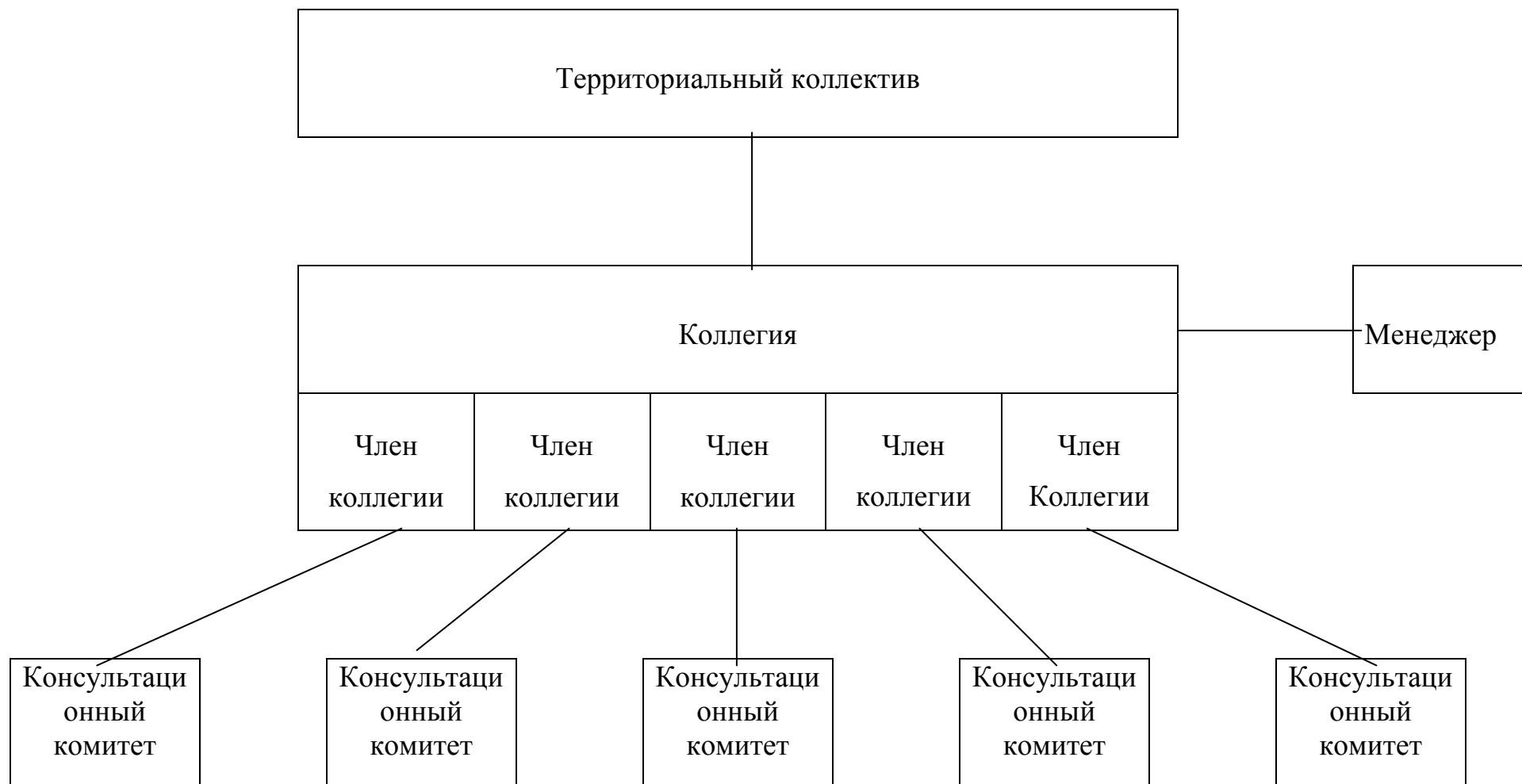


Рис. 3.13. Схема организации муниципального управления в специальных округах США, организационная форма «коллегия – менеджер».

случае необходимости коллегии формируют штат наемных работников – обслуживающего персонала.

В небольших монофункциональных специальных округах коллегии являются единственными органами муниципального управления (см.рис.3.12).

Для осуществления муниципального управления в крупных монофункциональных, а также в многофункциональных специальных округах недостаточно только коллегии директоров. Муниципальное управление в них осуществляется в соответствии с единой, выработанной с учетом особенностей специальных округов, организационной формой «коллегия – менеджер» (см.рис.3.13).

Муниципальное управление в соответствии с формой «коллегия – менеджер» осуществляет, в частности, округ по водоснабжению Ирвин Ранч, Калифорния. В его компетенцию входит водоснабжение физических и юридических лиц, находящихся на территории округа, а также оказание услуг по сбору и очистке сточных и канализационных вод и контроль за качеством воды округе [192].

Члены территориального коллектива Ирвин Ранч один раз в четыре года избирают коллегию, в состав которой входит пять директоров. Коллегия, в свою очередь, назначает генерального менеджера (General Manager), который при помощи штата служащих осуществляет текущее управление делами специального округа. В этой части муниципальное управление осуществляется в соответствии с распространенной в муниципалитетах США организационной формой «совет – менеджер». Сфера деятельности муниципальных корпораций шире, чем специальных округов; соответственно, и полномочия менеджеров муниципалитетов шире полномочий менеджеров специальных округов.

Требования к кандидатуре менеджера специального округа в целом соответствуют требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность менеджера муниципалитета. Отличие состоит в том, что для менеджеров

специальных округов для выполнения возлагаемых на них обязанностей одного только стажа работы на руководящих должностях в государственных органах, в органах субъектов федерации либо в органах муниципального управления недостаточно. Соответственно, требования корректируются: кандидаты в менеджеры специальных округов может иметь несколько меньший стаж работы на руководящих должностях, и дополнительно – стаж работы по профилю деятельности специального округа.

Функционирование самой коллегии директоров схоже с работой комиссии в комиссионной форме управления муниципалитетов.

Для более полной реализации предоставленных полномочий и с целью сокращения штата работников специального округа, коллегия директоров формирует пять (по количеству директоров – членов коллегии) консультационных комитетов. Каждый из этих комитетов возглавляется директором, отвечающим в коллегии за определенное направление деятельности округа. Консультационные комитеты осуществляют информационную поддержку членов коллегии и генерального менеджера. В специальном округе Ирвин Ранч, например, действуют консультационные комитеты по финансовым вопросам, по планированию, по операциям с питьевой водой, по операциям со сточными и канализационными водами, по контролю за качеством водных ресурсов.

В школьных округах, как и в округах специальных, муниципальное управление может осуществляться в соответствии с одной из двух организационных форм: коллегиальной формы (рис.3.14) либо формы «коллегия – суперинтендант» (рис.3.15, наименования форм предложены автором). Выбор организационной формы осуществляется в соответствии с законодательством субъектов федерации. Так как функции всех школьных округов, расположенных на территории США, одинаковы, выбор зависит от количества обслуживаемых округом школьных учреждений. Особенности каждой из форм закреплены в текущем законодательстве штатов.

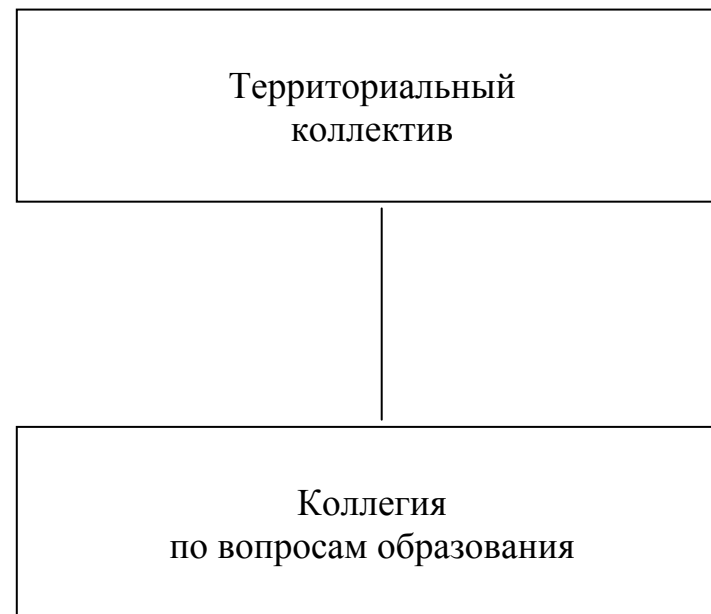


Рис. 3.14. Схема организации муниципального управления в школьных округах США, коллегиальная форма.



Рис. 3.15. Схема организации муниципального управления в школьных округах США, организационная форма «коллегия – суперинтендант».

Коллегиальная форма муниципального управления школьных округов схожа с коллегиальной формой муниципального управления специальных округов (см.рис.3.12, рис.3.14). В частности, члены территориального коллектива школьного округа Маплтон раз в четыре года избирают коллегию по вопросам образования (Mapleton Board of Education). В состав коллегии входят пять человек. На первом заседании члены коллегии распределяют между собой основные направления деятельности, избирая из своего числа председателя (в дополнение к своим полномочиям одного из членов коллегии он обладает представительскими полномочиями) и вице-председателя коллегии, секретаря и казначея.

В отличие от специальных округов, все члены коллегии в обязательном порядке должны иметь опыт работы в сфере образования. Соблюдение этого условия, а также то, в каких именно учреждениях образования они работают в настоящее время, особо подчеркивается в текстах кратких биографий членов коллегии, размещенных на веб-сайте школьного округа. Кроме того, указаны контактные телефоны и адреса электронной почты членов коллегии, год их избрания и семейное положение. Отмечен также тот факт, что дети каждого из членов коллегии получили (получают) школьное образование в учебных заведениях Маплтона.

К числу обязанностей коллегии относится:

- изучение необходимости увеличения либо уменьшения числа учебных заведений на территории округа;
- организация приобретения земельных участков и постройки на них школьных учреждений;
- поддержание зданий школьных учреждений в надлежащем состоянии;
- анализ успеваемости школьников Маплтона (в том числе сравнение их успеваемости с успеваемостью учеников в других школьных округах

Колорадо, со стандартами успеваемости, установленными штатом и с успеваемостью этих же учеников в прошлые периоды);

- анализ статистики посещения учебных заведений;
- анализ эффективности использования школьными учреждениями денежных средств.

Очередные заседания коллегии по вопросам образования проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Как уже упоминалось, члены коллегии совмещают работу в коллегии с работой в учебных заведениях, поэтому заседания обычно проводятся в будние дни после 19.00. Члены коллегии работают на общественных началах - несмотря на то, что школьный округ имеет свой бюджет, коллегия традиционно принимает решение о направлении всех средств на нужды территориального коллектива.

На территории Маплтона расположены один факультативный центр по дошкольной подготовке, шесть начальных школ, две средние и две высшие школы. Однако если в школьном округе более пятнадцати учреждений образования, коллегия, являющаяся единственным органом муниципального управления в случае его осуществления в рамках коллегиальной организационной формы, не может управлять округом достаточно эффективно.

В крупных школьных округах применяется организационная форма муниципального управления «коллегия – суперинтендант» (см.рис.3.15). К числу таких округов относится школьный округ №12 графства Адамс, на территории которого расположены шесть факультативных центров по дошкольной подготовке, двадцать семь начальных школ, семь средних и пять высших школ [250].

Территориальный коллектив этого округа избирает коллегия из пяти человек. Очередные заседания коллегии проводятся дважды в месяц, за исключением июля.

Коллегия, в свою очередь, избирает суперинтенданта (Superintendent). Кандидат на должность суперинтенданта должен иметь опыт работы на руководящих должностях в учреждениях образования не менее пяти лет и не быть членом коллегии. Суперинтендант является «исполнительным органом» коллегии, работает полный рабочий день.

Его правовое положение аналогично положению менеджера в организационной форме «совет – менеджер». Основное отличие состоит в том, что круг полномочий у менеджера муниципальной корпорации (как и у совета муниципальной корпорации) намного обширнее и разнороднее, чем у суперинтенданта школьного округа.

Еще одно существенное отличие заключается в том, что менеджер муниципалитета нанимается советом муниципальной корпорации на неопределенный срок. Трудовой договор с суперинтендантами школьных округов заключается на один год. Коллегии школьных округов на своих заседаниях ежегодно заслушивают отчеты суперинтендантов, включающие, в том числе, информацию о состоянии дел в округе и проделанной за учебный год работе, и, после проведения тайного голосования решают, будет ли контракт с суперинтендантом продлен на следующий год.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время муниципальное управление в Соединенном Королевстве и в США организовано в соответствии с моделью, основной особенностью которой является «отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих муниципальные выборные органы» [5, с.15]. По мнению автора, эту модель целесообразно именовать «англо – американской», а не «англосаксонской». Представляется, что термин, который употребляется для характеристики модели муниципального управления в Соединенном Королевстве, США, Канаде, иных странах со схожей организацией муниципального управления, должен либо носить нейтральный характер (например, как термин «континентальная модель»), либо указывать на страны, модель муниципального управления в которых является наиболее типичной для этой группы государств. На современном этапе для группы стран с рассматриваемой моделью максимально типичным является муниципальное управление в США и в одной из исторических частей Соединенного Королевства – в Англии.

Содержащийся в работе краткий исторический анализ возникновения и развития муниципального управления в рассматриваемых государствах включает в первую очередь:

- характеристику институтов, которые стали основой возникших в Соединенном Королевстве соответственно в 1832 и в 1835 годах систем органов муниципального управления специальной и общей компетенции;
- характеристику элементов муниципального управления, которые, в период колониальной зависимости большей части территории современных США от Соединенного Королевства, подверглись рецепции (установить

точную дату возникновения муниципального управления на территории США представляется невозможным в связи с тем, что его регулирование всегда находилось в компетенции штатов).

После провозглашения независимости США влияние Соединенного Королевства не прекратилось. Так, специальные и школьные округа в США были созданы по аналогии с соответствующими органами муниципального управления специальной компетенции Соединенного Королевства. Однако заимствование было взаимным. Например, при проведении в Соединенном Королевстве муниципальной реформы 1990-х – 2000-х годов большое внимание уделялось изучению возможности использования соответствующего опыта США. В частности, были подвергнуты рецепции элементы нескольких организационных форм управления муниципальных корпораций.

Реформа носит комплексный характер и включает в себя, в том числе, разработку мер по привлечению населения к взаимодействию с органами муниципального управления, – создание молодежных муниципальных советов, и т.п. Представляется целесообразным изучение соответствующего опыта с последующей возможностью его использования в Украине, – по мнению В.Пархоменко, «предусмотренные субъектами местного самоуправления Конституцией территориальные общины еще не осознали себя в роли субъекта местного самоуправления. Они не проявляют надлежащего интереса к выборам местных советов, к участию в их работе» [64, с.8].

Исторический анализ возникновения и развития муниципального управления в рассматриваемых государствах сопровождается рассмотрением основных источников муниципального права США и Соединенного Королевства. Учитывая современный этап развития местного самоуправления в Украине, первоочередное внимание уделено хартиям муниципального управления, их содержанию, дискуссионному вопросу о

необходимости создания так называемых «модельных» хартий (в США он решен в пользу существования таких хартий, в Соединенном Королевстве – наоборот).

В течение длительного времени муниципальное управление в Соединенном Королевстве было организовано по-разному в каждой из исторических частей государства: в Англии и Уэльсе, в Шотландии, в Северной Ирландии. В настоящее время различия становятся все более существенными: после восстановления функционирования Парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса и Ассамблеи Северной Ирландии в их компетенцию было передано решение ряда вопросов, касающихся деятельности органов муниципального управления на соответствующих территориях.

В США органы муниципального управления существуют не на всей территории государства, - как правило, они отсутствуют на малонаселенных территориях некоторых субъектов федерации. Конституция США относит регулирование муниципального управления к компетенции штатов. Это позволяет исследователям отмечать существование в США пятидесяти одной системы органов муниципального управления, более или менее схожих.

В США создаются и функционируют органы муниципального управления общей и специальной компетенции. К органам муниципального управления общей компетенции относятся органы, функционирующие на уровне графств, и ниже уровня графств (органы управления муниципальных корпораций и органы муниципального управления тауншипов).

Графства являются наиболее крупными административно - территориальными единицами всех штатов, кроме Коннектикута и Род-Айленда. Тауншипы располагаются на территории штатов Вермонт, Висконсин, Иллинойс, Индиана, Канзас, Коннектикут, Массачусетс, Миннесота, Миссури, Мичиган, Мэн, Небраска, Нью – Гэмпшир, Нью -

Джерси, Нью-Йорк, Огайо, Пенсильвания, Род-Айленд, Северная Дакота и Южная Дакота. Муниципальные корпорации могут создаваться по инициативе территориальных коллективов виллиджей, бороу, таунов и сити.

К органам муниципального управления специальной компетенции относятся независимые специальные и независимые школьные округа. Специальные округа создаются для оказания отдельного вида услуг либо нескольких видов услуг, тесно связанных друг с другом: услуг в сфере образования (как правило, строительства зданий для школьных учреждений, создания и содержания библиотек, – то есть функции школьных округов не дублируются), социальных услуг, транспортных услуг, услуг по охране окружающей среды, услуг в жилищной сфере, услуг по обеспечению пожарной безопасности. Школьные округа осуществляют управление и финансирование школьных учреждений, за исключением частных. Территория деятельности органов муниципального управления специальной компетенции, как правило, не совпадает с административно – территориальным делением.

Так как органы муниципального управления специальной компетенции создаются по инициативе членов территориальных коллективов, следовательно, постепенное увеличение количества таких органов свидетельствует, в первую очередь, о высокой эффективности их деятельности. Заимствование опыта создания таких органов в Украине является перспективным лишь по мере улучшения экономической ситуации, – в Соединенном Королевстве основной причиной ликвидации органов муниципального управления специальной компетенции стала нехватка денежных средств для обеспечения собственной деятельности и, как следствие, резкое снижение эффективности функционирования этих органов.

В Соединенном Королевстве на территории Англии функционируют органы муниципального управления:

- метрополитенских районов;
- унитарных округов;
- графств и районов (территории некоторых графств поделена на районы).

На территории Уэльса и Шотландии функционируют органы муниципального управления унитарных округов, на территории Северной Ирландии – органы муниципального управления районов.

В Великобритании правами на осуществление муниципального управления обладают некоторые приходы и общины (в зависимости от количества членов территориального коллектива). Наиболее крупные приходы по их ходатайству могут получить статус тауна.

Таким образом, для систем органов муниципального управления Соединенного Королевства и США характерно в первую очередь:

- отсутствие единой системы органов муниципального управления для всей территории страны;
- наличие как органов муниципального управления, создание которых является обязательным, так и органов муниципального управления, создание которых является факультативным.

Компетенция органов муниципального управления Соединенного Королевства определяется актами Парламента Соединенного Королевства, парламентов исторических частей государства, актами иных органов государственной власти. В случае возникновения споров о компетенции, они разрешаются в судебном порядке с учетом принципа *intra vires* (в пределах полномочий).

Наиболее обширными полномочиями обладают унитарные округа Англии, Шотландии и Уэльса, метрополитенские районы Англии и районы Северной Ирландии; полномочия графств и районов Англии в совокупности аналогичны полномочиям унитарных округов. Деятельность

муниципальных органов приходов и общин носит в основном факультативный характер.

Компетенция органов муниципального управления США закреплена преимущественно в нормативных актах парламентов и иных органов субъектов федерации. Компетенция органов управления муниципальных корпораций, инкорпорированных тауншипов и инкорпорированных графств может быть расширена за счет закрепления в их хартиях соответствующих норм, если последние не противоречат действующему законодательству. При судебном разрешении споров о компетенции принимается во внимание правило Диллона, по содержанию аналогичное принципу *intra vires*.

Наибольшим объемом полномочий в США наделены графства. Круг полномочий тауншипов, как менее крупных административно – территориальных единиц, является более узким. Муниципальные корпорации оказывают услуги, «дополняющие» перечень услуг графств. Специальные и школьные округа и являются узкоспециализированными муниципальными органами и действуют по отраслевому принципу.

Источниками формирования доходной части бюджетов органов муниципального управления в Соединенном Королевстве и в США являются преимущественно неналоговые поступления, существенную часть которых составляют гранты государства (в США дополнительно – субъектов федерации), доходы от коммунальной собственности и собственной деятельности, заемные ресурсы.

В США органам муниципального управления предоставлена возможность получения определенной части от общегосударственных налогов либо налогов субъектов федерации (как правило, с налога с недвижимого имущества, с налога с продаж, с подоходного налога). Единственным налогом, зачисляемым в муниципальные бюджеты Соединенного Королевства, является налог местного совета.

Соответствующий опыт этих государств может быть использован при реформировании налоговой системы в Украине. В частности, в диссертации подчеркивается целесообразность пересмотра видов местных налогов и сборов в Украине и сокращения их количества, – в настоящее время, несмотря на наличие семнадцати местных налогов и сборов, основу бюджетов органов местного самоуправления составляют отчисления от общегосударственных налогов.

При рассмотрении формирования доходных частей бюджетов органов муниципального управления, особое внимание уделяется практике эмитирования и погашения облигаций муниципальных займов в США (в связи со становлением аналогичного института в Украине). Кроме того, в Украине может быть использован опыт функционирования Совета по предоставлению местных займов – специального органа при Правительстве Соединенного Королевства, основной целью деятельности которого является предоставление займов органам муниципального управления за счет средств Национального фонда займов, а также сбор возвращаемых денежных средств.

Иными источниками формирования доходных частей бюджетов органов муниципального управления США и Соединенного Королевства являются проценты банковских учреждений за использование бюджетных средств, прибыль от инвестиций, доходы прошлых периодов, штрафы, пошлины, др.

Муниципальные органы Соединенного Королевства и муниципальные органы общей компетенции США расходуют денежные средства в первую очередь на социальные программы, на образование, на экономическое развитие и благоустройство территории, в том числе на содержание мест отдыха, культурных и спортивных сооружений, на коммунальный транспорт, на содержание шоссейных дорог и улиц, на капитальное

строительство, на обеспечение пожарной безопасности, на экологические программы.

Представляется, что в Украине может быть использован опыт органов муниципального управления по выявлению субъектов, способных оказать эти услуги с наилучшим соотношением «цена / качество», и по предотвращению возможных злоупотреблений, по приданию прозрачности информации о существенных условиях этих контрактов и об их выполнении. В работе особое внимание уделено исследованию способов удешевления стоимости услуг, оказываемых муниципальными органами. В частности, подробно охарактеризован один из этапов реформы органов муниципального управления в Соединенном Королевстве, предусматривающий введение программы «наилучшее качество» (best value). Согласно этой программе, большая часть органов муниципального управления ежегодно составляют «План предоставления услуг наилучшего качества», в котором, в том числе, обосновывает необходимость оказания каждой услуги непосредственно самим органом муниципального управления (а не делегирования этого иным органам муниципального управления, органам государства, другим лицам). Планы анализируются аудиторами и доводятся до сведения членов территориального коллектива.

Существенную часть расходов органов муниципального управления составляют административные расходы. Вследствие этого важное значение приобретает возможность выбора организационной формы муниципального управления. Территориальные коллективы Соединенного Королевства (кроме территориальных коллективов приходов, таунов, общин (далее - приходы)) имеют право выбрать одну из закрепленных в законодательстве организационных форм, но не имеют права вносить в нее изменения. С мая 2002 года для всех территориальных коллективов Соединенного Королевства, кроме приходов, введена одна из трех организационных форм:

- «мэр и кабинет»;

- «лидер и кабинет»;
- «мэр и менеджер».

Наименование организационных форм отражает структуру исполнительных органов муниципального совета, поскольку именно необходимость укрепления позиций этих органов по отношению к совету послужила основной причиной замены «системы комитетов».

Организация муниципального управления в приходах и в неинкорпорированных тауншипах является схожей в силу исторических особенностей. Основными элементами «системы комитетов» и организационной формы муниципального управления неинкорпорированных тауншипов являются собрание избирателей прихода (тауншипа), местный совет, «слабый» руководитель совета (председатель в общинах и приходах, мэр в таунах Великобритании, супервизор в тауншипах) и избираемые непосредственно членами территориального коллектива должностные лица.

Приходы, количество членов территориальных коллективов которых менее 150, не создают муниципальные советы. Все вопросы решаются собраниями избирателей, подготовку и проведение которых организует избираемый территориальным коллективом председатель собрания. Он же ответственен за выполнение решений собраний. Представляется, что опыт Соединенного Королевства по введению единой, упрощенной формы муниципального управления для территориальных коллективов, в состав которых входит менее 150 членов, может быть успешно использован в Украине.

Территориальные коллективы США (кроме неинкорпорированных тауншипов) имеют возможность не только выбрать организационную форму, но и модифицировать ее с учетом местных потребностей.

В инкорпорированных тауншипах муниципальный совет наделен правом либо нанять суперинтенданта, который фактически является

менеджером тауншипа, и передать ему часть своих полномочий (преимущественно решение текущих вопросов), либо передать эти же полномочия супервизору.

Организационными формами управления муниципальных корпораций являются форма «совет – мэр», форма «совет – менеджер» и комиссия форма.

При рассмотрении организационных форм управления муниципальных корпораций особое внимание обращается на относительно немногочисленные советы муниципальных корпораций, – например, муниципальный совет сити Сан-Франциско состоит из 11 советников, сити Нью-Йорк - из 51 советника. Думается, пересмотр в сторону уменьшения (на 1/5 или на 1/4) общих составов местных советов в Украине мог бы оказать положительное влияние на их деятельность.

Изучение управления крупных муниципальных корпораций подтверждает эффективность существующей в законодательстве Украины нормы о факультативном создании районных в городах советов (в США аналогичные органы муниципального управления не создаются).

Для формы «совет – мэр» характерно распределение большей части полномочий между муниципальным советом и мэром. Эта организационная форма существует в двух разновидностях – «совет – слабый мэр» и «совет – сильный мэр». Практика применения этой организационной формы может быть использована при совершенствовании законодательства Украины о местном самоуправлении в той части, которая касается его организации. Думается, на современном этапе может быть целесообразным предоставление территориальным коллективам права выбора одной из закрепленных в законодательстве организационных форм местного самоуправления. С учетом исторических традиций, представляется целесообразным разработать две организационные формы местного самоуправления для сел, поселков и городов, с использованием обеих

разновидностей организационной формы управления муниципальных корпораций «совет – мэр».

При организационной форме «совет – менеджер» большая часть полномочий распределяется между муниципальным советом и нанимаемым им менеджером. Комиссионная форма характеризуется тем, что муниципальный совет совмещает в себе функции представительного и исполнительного органа.

Очень схожими являются организация управления муниципальных корпораций и муниципального управления графств США. Исторически первой организационной формой муниципального управления графств США была коммиссионная форма, по аналогии с которой впоследствии была создана коммиссионная форма управления муниципальных корпораций. Что же касается двух остальных форм муниципального управления графств, - «коллегия – менеджер» и «коллегия – выборный руководитель», - они возникли под влиянием соответственно форм «совет – менеджер» и «совет – мэр».

При исследовании организации муниципального управления в специальных и в школьных округах США автором диссертации предложено выделять:

-две организационные формы муниципального управления специальных округов - коллегияльную форму и форму «коллегия – менеджер» (наименования предложены автором);

-две организационные формы муниципального управления школьных округов – коллегияльную форму и форму «коллегия – суперинтендант» (наименования предложены автором).

Коллегияльная форма схожа с коммиссионной формой управления муниципальных корпораций, а формы «коллегия – менеджер» и «коллегия – суперинтендант», - с формой «совет – менеджер».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бабун Р. Американский федерализм и местное самоуправление // Муниципалитет. – 1998. - №7-8. С.39 - 44.
2. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Одесса: Одиссей, 2000. – 80с.
3. Баймуратов М.А. О хартии города Одессы // Мучник А.Г. Проект Хартии города Одессы. – Одесса, 1999. – С.3-4.
4. Бановец Дж.М. Малые города и графства: как управлять их службами // Глобальная сеть Интернет. - [http://www. urc.ru/pubs/digests/19.htm](http://www.urc.ru/pubs/digests/19.htm).
5. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. - М., Изд-во МГУ, 1996. - 352с.
6. Барабашев Г.В. Местное управление в зарубежных странах // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.:Белые альвы, 1996. - С.227-264.
7. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. - №5. – С.126 – 134.
8. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Пер.с англ. - 2-е изд. - М.:Изд-во МГУ:Издательская группа ИНФРА - М - НОРМА, 1998. - 624с.
9. Богдановская И.Ю. Закон в английском праве/Отв.ред.Н.С.Крылова; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.:Наука, 1987. - 143с.
10. Бойнтон Р., Десантис В. Формы местного самоуправления в США: анализ официальных и неофициальных функций мэров, городских управляющих и глав администраций // Глобальная сеть Internet – <http://www.urc.ru/pubs/digests.htm>.
11. Борденюк В. Місцеве самоврядування: реальне і бажане // Голос України. – 1995. – 9 вер.

12. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року // Офіційний вісник України. - 2001. - N29. - Ст.1291.
13. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.-Л., 1928. Цит.по: Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. – М.:Дело, 1998. – С.12.
14. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. – М.:Дело, 1998. – 128с.
15. Всемирная декларация местного самоуправления 1985 года // Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного управления: Учебное пособие. – Одесса, АО БАХВА, 1996. – С.98 – 105.
16. ГНАУ: уменьшение ставок подоходного налога будет означать резкое ухудшение материального состояния граждан // Liga Online. – 11.10.2001. – 12:50:00.
17. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине: Монография. – Одесса:Юридическая литература, 2000. – 112с.
18. Григорьев С. Местное управление в Великобритании // Вопросы экономики. – 1991. - №5. – С.52 – 62.
19. Гриневецкий С. Я вірю у справедливість гасла “Сильні регіони – сильна держава” // Одесские известия. – 2001. – 7 дек.
20. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол.авт.: За заг.ред. – проф.О.Ю.Оболенського. – Хмельницький: “Поділля”, 1999. – 570 с.
21. Драго Р. Административная наука. - М.: Прогресс, 1982. - 248с.
22. Європейська комісія "За демократію через право" Ради Європи (Венеціанська комісія). Висновок стосовно Конституції України // Конституція незалежної України. – К.: Українська правнича фундація, 1997. - Т.2. - С. 213 - 225.
23. Європейська хартія місцевого самоврядування// Бюлетень центру інформації та документації Ради Європи в Україні. - 1997. - №2.

24. Заєць А. Сто законів і одна модель // Урядовий кур'єр. – 2001. – 11 вер.
25. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял.аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 420с.
26. Зміни у місцевому самоврядуванні: досвід консервативної партії // Програма сприяння Парламентові України. - №48а.
27. Зразок статуту міста штату Орегон. Форма врядування – сильний мер // Програма сприяння Парламентові України. - № 72.
28. Зразок статуту міста. Форма управління – сильна рада. Підготовлено національною лігою міст США // Програма сприяння Парламентові України. - № 71.
29. Иванов В. Изменение форм организации американского городского управления в эпоху империализма // Советское государство и право. – 1959. - №3. – С.119 – 124.
30. Институты самоуправления: историко – правовое исследование / В.Г.Графский, Н.Н.Ефремова, В.И.Карпец и др. – М.:Наука, 1995. – 301с.
31. Калашніков В.М. Походження місцевого самоврядування в Сполучених Штатах Америки // Юридический вестник. – 2002. - №2. – С.107 – 112.
32. Калашніков В.М. Еволюція інститутів держави та права у північно – американських колоніях європейських країн (XVII – XVIII століття). – Дніпропетровськ: ДНУ, 1999. – 323с.
33. Каратуев А.Г. Ценные бумаги: виды и разновидности. - М.:Дело, 1997. - 183с.
34. Кнапп В. Крупные системы права в современном мире // Сравнительное правоведение: Сб.статей [Переводы]/ Сост., ред.и вступ.статья Туманова В.А. – М.:Прогресс, 1978. - С.211-235.
35. Коваль В. Голова - фигура самостоятельная или подконтрольная // Голос Украины. - 1999. - 15 сент.

36. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. – Тома 1-2. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 778с.
37. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - Ст.142.
38. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року // Голос України. - 1998. - 28 лип.
39. Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. - N22. – Ст.983.
40. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування. – К.:Видання аналітично – інформаційної служби Центру демократичних реформ, 1997. – 36с.
41. Кравченко В. Доки місцеве самоврядування буде пасинком у нашій державі? // Людина і влада. – 2000. - №3-4. – С.41 – 44.
42. Кравченко В., Гель А., Статут територіальної громади як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1998. – Вип. №2. - С.215-224.
43. Крусян А.Р. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине // Актуальні проблеми держави та права. – Випуск 6. – Ч.1. – С.157 - 165.
44. Крылов Б.С. Государственный строй Великобритании. – М.: Госюриздат, 1957. - 82с.
45. Крылов Б.С. Федерализм, штаты и местное самоуправление. - М.: «Наука», 1968. – 243с.
46. Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости. – М.: Ун-т дружбы

народов им.Патриса Лумумбы.Каф.теории и истории госуд.и права, 1969. – 102с.

47. Лоренс Л.М. Конкурсы на размещение муниципальных заказов: конкуренция между частным сектором и муниципальными службами // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.urs.ru/pubc/digests.html>.

48. Мальком Г. Отношения между центральными и местными органами власти в Соединенном Королевстве // Современный конституционализм: (По материалам сов.-брит.симпоз.). – М.:ИГПАН, 1990. - С.151-156.

49. Местные органы в политической системе капитализма. – М.:Изд-во “Наука“, 1985. – 193с.

50. Мечинський О. Вдосконалення процесу формування доходної частини місцевого бюджету // Вісник Академії державного управління при Президентіві України. – 1999. - №4. – С.346 – 353.

51. Мишин А.А. Государственный строй США. – М.:Государственное издательство юридической литературы, 1958. – 104 с.

52. Мишин А.А. Конституционный принцип разделения властей (на примере США) // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.:Белые альвы, 1996. - С.265-316.

53. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. - М.:Международные отношения, 1986. - 334с.

54. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М.:Наука, 1987. - 143с.

55. Муниципальное право: Вопросы и ответы / Под ред.проф.А.И.Коваленко. – М.:Новый Юрист, 1998. – 160с.

56. Муниципальный менеджмент. - М.:Банки и биржи, 1997. - 263с.

57. Муниципальні облігації в світі та в Україні // Цінні папери України. - 1998. - №12. - С.3 - 4.

58. Мучник А.Г. Проект Хартии города Одессы. – Одесса, 1999. - 47с.

59. Нагребецька І. Бюджетні правила: випробування практикою // Урядовий кур'єр. – 2002. – 20 бер.
60. Назарко А.Т. Конституційно – правове поняття міста // Актуальні проблеми держави та права. – Випуск 6. – Ч.1. – С.166-172.
61. Орзих М.Ф. Гомруль // Юридична енциклопедія: В 6т./ Ред.кол.: Ю.С.Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: «Укр.енцикл.», 1998. – Т.1: А-Г. – С.614.
62. Орзих М.Ф. Проект Устава територіальної громади міста Одеси // Юридический вестник. – 2000. - №1. - С.67-87.
63. Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного управления: Учебное пособие. – Одесса: АО БАХВА, 1996. – 128с.
64. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. – Київ:СП”Українська книга”, 1999. – 252с.
65. Пережнюк Б.А., Бальцій Ю.Ю. Нормативно – правова регламентація статусу міського голови // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001р., м.Бердянськ) / Заг.ред.М.Пухтинського. – К.:Логос, 2002. – С.374 – 376.
66. Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства. – К.: Наук.думка, 1986. – 234с.
67. Політика субсидування органів місцевого самоврядування // Програма сприяння Парламентів України. - №90.
68. Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик: затверджено рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 13 жовтня 1997 року //Урядовий кур'єр. - 1997. - 27 груд.
69. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності": Закон України від 6 жовтня 1998 року // Урядовий кур'єр. – 1998. – 24 жовт.

70. Про внесення змін до деяких законів України щодо передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність: Закон України від 21 грудня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №9. - Ст.39.

71. Про внесення змін до деяких законів України: Закон України від 29 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №32. - Ст.172.

72. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань реєстрації актів громадянського стану: Закон України від 11 січня 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – 16 лют.

73. Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств": Закон України від 18 листопада 1997 року // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - №10. - Ст.35.

74. Про дошкільну освіту: Закон України від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №49. - Ст.259.

75. Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 року // Голос України. - 1999. – 7 вер.

76. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №30. - Ст. 336.

77. Про оподаткування прибутку підприємств (в редакції Закону України від 22 травня 1997 року) // Урядовий кур'єр. - 1997. - 12 черв.

78. Про оподаткування прибутку підприємств (попередня редакція закону, діяла до 1 липня 1997 року): Закон України від 28 грудня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - №4. - Ст.28.

79. Про Основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (Бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України від 21 червня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. - №26. - Ст.1155.

80. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - №46. - Ст.393.

81. Провідники державницьких ідей у регіонах. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах з нагоди Дня місцевого самоврядування 7 грудня 2001 року // Урядовий кур'єр. – 2001. – 11 грудня.

82. Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 року N 749/2001 // Офіційний вісник України. - 2001. - N36. - Ст. 1658.

83. Пухтинський М. Проблеми поступу місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М.Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – С.80-91.

84. Рекомендація КМРВС 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред.М.Пухтинського. – К.: Атіка, 2002. – С. 348 – 355.

85. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. - М.:Юридическая литература, 1993. - 256с.

86. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) // Офіційний вісник України. – 1999. - N 27. - Ст. 1341.

87. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79,

абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування)" // Офіційний вісник України. – 2000. - N 30. - Ст. 1283.

88. Розпутенко І. Досвід запозичень органів місцевого самоврядування Великої Британії // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. – Випуск 1. – С.256 - 263.

89. Романенко К. Муниципальные риски в международной и отечественной практике // Бизнес. - 1998. - №3.

90. Рубцов В. І знову “декоративні” ради? // Урядовий кур’єр. – 1994. – 9 червня.

91. Рубцов В., Заяць Р. Статут міста як інструмент муніципальної реформи // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 1999. - №4. – С.326 – 332.

92. Ружицкий В., Шинкаренко И. Бумаги местного значения // Деловая неделя. - 1998. - №18-19. - С.14 - 15.

93. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. - М.: Ин-т г-ва и права РАН, 1993. - 150с.

94. Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине (учебное пособие). – Харьков: Эспада, 2001. – 487с.

95. Сергиенко А. Автономность бюджетов – автономность налогов // Юридическая практика. – 2000. - №12.

96. Смирнов В.В. США: политический механизм городского управления: критика буржуазных концепций. – М., Изд-во «Наука», 1976. – 144с.

97. Сравнительное конституционное право. - М.: Издательская фирма “Манускрипт“, 1996. – 730с.

98. Стан розвитку законодавства з питань вексельного обігу, місцевих позик та ринку похідних цінних паперів. Прес-конференція в Державній Комісії з цінних паперів та фондового ринку. Прес - реліз// Цінні папери України. - 1998. - №10.

99. Структура бюджетов местных органов власти в США // Экономика и управление в зарубежных странах (по материалам иностранной печати). – 2000. - №10. - С.36-47.

100. Теплюк М. Кого і як ми маємо обирати? // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1-2 (6-7). – С.7 – 13.

101. Типи місцевого самоврядування в США// Програма сприяння Парламентові України. - № 33.

102. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. - М.: Издательство НОРМА, 1996. - 428с.

103. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К.:Заповіт, 1997. – 187с.

104. Тодыка Ю.Н. Совершенствование деятельности Советов народных депутатов: (Орг. – правовые аспекты). – Кишинев: Штиница, 1990. – 235с.

105. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер.с франц./Предисл. Гарольда Дж.Ласки. – М.:Прогресс, 1992. - 544с.

106. Транин А.А. Административно – территориальная организация капиталистического государства. – М.: Наука, 1984. - 145с.

107. Усенко М. Копійка до копійки – і бюджет «оживає» // Віче. – 2001. – С.63 – 65.

108. Фридмэн Л. Введение в американское право: Пер. с англ. - М.: Издательская группа "Прогресс" "Универ", 1993. - 286с.

109. Фрицкий О.Ф. Местные советы народных депутатов и управление. – Киев: Издательство при Киевском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1977. – 160с.

110. Харвей Дж., Худ К. Британское государство. – М.: Изд.иностр.лит, 1961. - 388с.
111. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.:Юристъ, 1997. – 568с.
112. Шугрина Е.С. Муниципальное право. - Новосибирск: Изд-во Новосиб.ун-та, 1995. - 496с.
113. Янукович В. Всякому городу нрав и права // Урядовий кур'єр. – 2001. – 27 лист.
114. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. – М.:Издательство «Ось – 89», 1998. - 224с.
115. 3 More Mosquito Pools Test Positive for West Nile Virus in Nassau County // <http://www.co.nassau.ny.us/health/index.html>.
116. A - Z Newport County Borough Council's Services // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.newport.gov.uk/About/TheCouncil/azServices>.
117. A New Park For the New Century // Глобальная сеть Интернет. - <http://fairoak.parish.hants.gov.uk/park.html>.
118. About Eden District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.eden.gov.uk/eden-dc/about.htm>.
119. Alabama Municipal Electric Authority // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.munelectrauth.al.org/government.html>.
120. An Outline Of American Government. – United States Information Agency, 1989. – 110p.
121. Anchorage Assembly // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.anchorage.ak.us/council.html>.
122. Angus Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.angus.gov.uk/factbank/soc006.htm>.
123. Ann – Arbor City Code // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.ann-arbor.mi.us/framed/Attorney/code.htm>.
124. Antrim Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.antrim.gov.uk>.

125. Arapahoe County Board of Commissioners // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.arapahoe.co.us/CM/Boards/index.shtm>.
126. Armagh City & District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.armagh.gov.uk/council/environmental.php3>.
127. Audit Commission Act 1998 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/00984.htm>.
128. Ballymena Borough Council's Officials // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ballymena.gov.uk/council/about/officials.htm>.
129. Barnstable County Home Rule Charter // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.barnstablecounty.org/charter.html>.
130. Basildon District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.basildon.gov.uk/802569DC003448C9/vWeb/fsAPSY4URGH2/>.
131. Bedfordshire County Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.bedfordshire.gov.uk>.
132. Blount County Comission // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.blount.al.us>.
133. British Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.britishcouncil.org/>.
134. Bromsgrove District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ukplus.com/ukplus/clickcounter.jsp?id=719978&brand=UKPlus&search=++district++council++committee&pg=0&location=>.
135. Budget in Brief // Глобальная сеть Интернет. - http://www.cityoforange.org/City_Manager/Budget01-02/web-budget2002.html.
136. Buena Vista County Board of Supervisors // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.buena-vista.ia.us/supervsr/>.
137. Byrne T. Everyone's Guide to How It All Works. - Hardmonsworth, 1981. - 110p.
138. California Constitution // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.leginfo.ca.gov/const/>.

139. California Health Facilities Finance Authority (state) // http://www.california.gov.org/s_distr_84.htm.
140. California Water Code // Глобальная сеть Интернет. - http://www.californiaonline.org/laws/codes/watwr_code.html.
141. Cambridgeshire County Council – Libraries & Information Service // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.camcnty.gov.uk/library/index.html>.
142. Canterbury City Council Budget 2000/2001 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.canterbury.gov.uk/economy/budget0001/>.
143. Census Bureau. Government Organization, 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.
144. Chandler J.A. Local Government Today. - Manchester: Manchester Univercity Press, 1996. - 304p.
145. Charter of the City of Alameda, California <http://www.ci.alameda.ca.us/charter.html>.
146. Charter Of the City Of Arcadia // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.arcadiacity.com/charter.html>.
147. Charter Of the City of Seattle // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.seattle.wa.us/>.
148. City of Summit // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.summit.nj.us/cityserv.htm>.
149. Charter of the City Of Yuma // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.yuma.az.us/charter.html>.
150. Chester County, Pensylvania // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.chesco.org/>.
151. Chichester District Councilors // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.chichester.gov.uk/council/councillors.htm>.
152. City Of Arcadia // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.arcadiacity.com/index.html/>.
153. City Of Carmel // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.carmel.org>.

154. City of Helena Charter // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.municode.com>.
155. City of Mesa Codebook // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.mesa.az.us/code.html>.
156. City Of Tuscon // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.tuscon.az.us/mcc.htm>.
157. Clackmannanshire County // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.clacksweb.org.uk/dyna/atoz/>.
158. Clark County, Indiana // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.clark.in.us/council.html>.
159. Cleburne City // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.cleburne.tx.us.cityhall.html>.
160. Codified Ordinances and Resolutions of the City of Chico, California // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.chico.ca.us/codif.htm>.
161. Conemaugh Township // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.conemaugh.org/main.html>.
162. Constitution of the State of Connecticut // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.state.ct.us/SOTS/RegisterManual/ctconstit.htm>.
163. Constitution of the State of Florida // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.leg.state.fl.us/citizen/documents/constitution/const96.html>.
164. Constitution of the State of Illinois // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.prairienet.org/~pcollins/ilconnow.html>.
165. Constitution of the State of Massachusetts // Глобальная сеть Интернет. - http://www.mass_on_line.com/constitution.html.
166. Convy County Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.convy.gov.uk/English/2council/Ec1.html>.
167. Counties in the United States // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.n9jig.com/counties/county.html>.
168. County of Denver, Colorado // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.denvercounty.com>.

169. Delaware Constitution // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.state.de.us/facts/constit/welcome.htm>.
170. District of Columbia Code // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.lexislawpublishing.com/sdCGI-BIN>.
171. Dorset County Council // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.dorset-cc.gov.uk/corporatehome/DorsetCountyCouncil/members.html>.
172. Dutchess County // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.dutchessny.gov/hp-health.html>.
173. East Lothian Council. The New Structure Of the Committees // Глобальная сеть Интернет. -
http://www.eastlothian.gov.uk/committee/new_structure.htm.
174. Education Code of the State of Iowa // Глобальная сеть Интернет. -
http://www.iowa.com/552/edu_code.html.
175. El Chesco Park District // Глобальная сеть Интернет. -
http://www.elchesco.com/special_district.html.
176. Encyclopedia Britannica // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.britannica.com>.
177. Encyclopedia Encarta Online Deluxe // Глобальная сеть Internet. -
<http://encarta.msn.com/encartahome.asp>.
178. Essex County Council // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.essexcc.gov.uk/aboutecc/default.htm>.
179. Facts About the Hart District Council // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.hart.gov.uk/hartdc/facts.htm>.
180. Game C., Leach S. Political Parties and Local Democracy // Local Democracy and Local Government. – N.Y.:McMillan, 1994. - P.127 - 149.
181. Gordon County Board of Commissioners // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.gordoncounty.org/boc.asp>.
182. Glenmoor Special Service District // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.glenmoor.org/mission.html>.

183. Government of Wales Act 1998 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80038--c.htm>.
184. Gray C. Government Beyond the Centre. Sub-National Politics in Britain. – London:Macmillan Press Ltd, 1994. – 257p.
185. Hampshire County Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hants.gov.uk>.
186. Henrico County, Virginia // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.henrico.va.us>.
187. Housing (Scotland) Act 2001 // Глобальная сеть Интернет. - <http://hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts/acts2001/20010010htm#aofs>.
188. Houston County Board of Commissioners // Глобальная сеть Интернет. - http://www.houstoncounty.org/Commission/county_board.htm.
189. Houston County Commission // Глобальная сеть Интернет. - http://www.houstoncounty.org/Commission/county_commission.htm.
190. How Does Daventry District Council Work? // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.daventrydc.gov.uk/about/howworks.html>.
191. Illinois. Subcounty General Purpose Government // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.census.gov/prod/abs/gc79org.html>.
192. Irvine Ranch Water District (IRWD) // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.irwd.com>.
193. Jackson County Board of Commissioners // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.jackson.mi.us/>.
194. Jefferson Parish Programs and Services // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.jefparish.net/index.cfm?DocID=1675>.
195. Johnson C. American State and Local Government, Ed.III. - 1961. Цит.по: Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости. – М.: Ун-т дружбы народов им.Патриса Лумумбы.Каф.теории и истории госуд.и права, 1969. – С.48.

196. Kardakova N. Local Government in a Modern State (home rule) // Юридический вестник. - 1999. – №1. - С.51-55.
197. Kenosha County Board // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.kenosha.wi.us/cb/index.html>.
198. Kidwelly Parish Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.kidwelly.gov.uk>.
199. La Plata County's Tax Rate // Глобальная сеть Интернет. - <http://co.laplata.co.us/budget.html>.
200. Lansing Township Officials // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.lansingtownship.org/welcome2.htm>.
201. Leach S., Stewart J., Walsh K. The Changing Organisation and Management of Local Government. - London: Macmillan, 1994. - 271p.
202. Legislature of the County of Nassau // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.nassau.ny.us/>.
203. Leicestershire County Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.leics.gov.uk/index.htm>.
204. Liberty Township Planning and Zoning Boards // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.libertytownship.org/Municipal/Ltplanning/LTPZ.html>.
205. Loans To Parish and Town Councils in England and Community Councils in Wales by the PWLB // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.pwlb.gov.uk/pwlbic2.pdf>.
206. Local Government (England) Act 1972 // Глобальная сеть Интернет. – <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1972/197200153.html>.
207. Local Government (Scotland) Act 1973 // Глобальная сеть Интернет. – <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1973/197300003.html>.
208. Local Government (Wales) Act 1973 // Глобальная сеть Интернет. – <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1973/19730140.html>.
209. Local Government Act 1999 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm>.

210. Local government Act 2000 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000012.htm#aofs>.
211. Local Government and Housing Act 1989 // Глобальная сеть Интернет. - http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1989/Ukpga_19890042_en_1.htm#tcon.
212. Local Government and Rating Act 1997 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1997/1997029.htm>.
213. Local Government Finance Act 1992 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1992/00587.htm>.
214. Local Government In the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.local.gov.uk/structure/index.html>.
215. Local Government in the USA // Encyclopedia Encarta Online Deluxe // Глобальная сеть Интернет. - <http://encarta.msn.com/encartahome.asp>.
216. Local Government Reorganisation In England // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.depinv.uk/regions/england/reorg.htm>.
217. Local Government: Guidance on best Value Performance Indicators in Wales, 2000 / 2001 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm>.
218. Local Government: Organization and Structure // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.local.gov.uk/structure/index.html>.
219. Los Angeles City Charter // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.municode.com>.
220. Louisiana Drainage Districts (parish) // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.louis.gov.org/dis6.htm>.
221. Louisville: Municipal Code // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.municode.com>.
222. Mansfield District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.northnotts.com/mdc/council.html>.

223. Mansfield Fire Department // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.mansfield.oh.us/fire/index.html>.
224. McCarthy, Jr. D.J. Local Government Law In A Nutshell. – St.Paul, Minn.: West Publishing Co, 1990. - 436p.
225. Mesa City: Code // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.mesa.az.us/code.html>.
226. Mesa City: Mayor and City Council // Глобальная сеть Интернет. - http://www.ci.mesa.az.us/mayor_council.html.
227. Michigan Township Laws Recodified 2000, 41.1a – 41.58 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.mich-state.org/laws/2000/5911.html>.
228. Modern Government In Touch with the People // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.local-regions.detr.gov.uk/gwp.html>.
229. Modernising Local Government // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.local.doe.gov.uk/sponsor/democrac/appendix.html>.
230. Monmouth County // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.visitmonmouth.com/econdev/transportation.htm>.
231. New York City Government// Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.nyc.ny.us>.
232. Newport County Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.newport.gov.uk/About/TheCouncil/azServices/>.
233. North Ayshire Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.north-ayrshire.gov.uk>.
234. Northern Ireland Act 1998 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980047.htm>.
235. Old Basing Parish Council Meeting Tuesday 2 January 2001 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.oldbasing.gov.uk/agenda.html>.
236. Omagh District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.omagh.gov.uk/coindex.htm>.
237. Otsego County Tourism Programs // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.wpe.com/~otsego/tourism/tourism.htm>.

238. Oxfordshire County // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.oxfordshire.gov.uk/Council/places.idc?a=county>.
239. Park District of Peoria // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.peoriaparks.org/geninfo/geninfo.html>.
240. Planfield Charter Township // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.planfieldchartertp.org>.
241. Polk County, North Carolina, USA // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.polk.nc.us/board.html>.
242. Pulham Parish Meeting 2000 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ppc.uklinux.net/ppc/par.html>.
243. Revised Municipal Code City and County of Denver, Colorado // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.municode.com>.
244. Rochdale Metropolitan Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.rochdale.gov.uk/>.
245. Rock County, Wisconsin. Board of Supervisors // Глобальная сеть Интернет. - http://www.co.rock.wi.us/cty_board.htm.
246. Salt Lake City Code // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.info.datamgt.com/sdl.html>.
247. Salt Lake County Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.slc.ut.us/html/indexservices.html>.
248. San Francisco Charter // Глобальная сеть Интернет. - http://www.generalcode.com/san-fransisco_main.html.
249. Santa Clara Valley Water District // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.scvwd.dst.ca.us/>.
250. School District #12 (Adams County) // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ad12.k12.co.us/>.
251. School District Budget Cuts // Las Vegas Review – Journal. – 2000. – May, 21.
252. Scotland Act 1998 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm#aofs>.

253. Scottish Parliament. Education Act 1996 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1996/96056—c.htm>.
254. Services Provided by Basingstoke Borough Council/ Noise // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.basinstoke.gov.uk/navigation/nafset.asp>.
255. Smith M.A. Galveston's finest hour // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.1900storm.com/rebuilding/index.lasso>.
256. Somerset County Council: the Structure // Глобальная сеть Интернет. - http://www.somerset.gov.uk/council_structure.html.
257. Statement By the Leader Of the Neath and Port Talbot County Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.neath-porttalbot.gov.uk/budget/preamble.html>.
258. Statutory Instrument No. 2000/339 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/stin/stin2000/200000339.htm>.
259. Stewart J. Local Authorities as Community Government // Local Government In the 1990s. – London: Macmillan Press Ltd, 1995. – P. 250-257.
260. Stewart J. The Internal Management of Local Authorities // Local Government In the 1990s. - Macmillan Press Ltd, 1995. - P.69 - 85.
261. Stewart J. The Nature of British Local Government. – London: Macmillan Press Ltd, 2000. – 310p.
262. Stokenham Parish Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.stokenham-pc.gov.uk>.
263. Stratford on Avon District Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.stratford-dc.gov.uk/council/warket.htm>.
264. Suffolk County 2001 Committee // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.suffolk.ny.us/legis/com?meet.html>.
265. The Budget Speech by the Leader of Bedfordshire County Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.bedfordshire.gov.uk/Bedfordcshire/Sbudget.nfs/web%5CthePage/The+Budget+Speech>.

266. The Committees Of the Northumberland County Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.northumberland.gov.uk/council/commit.html>.
267. The Constitution of the State of Colorado // Глобальная сеть Интернет. - <http://i2i.org/SuptDocs/ColoCon/cnart.20.html>.
268. The Constitution of the State of Hawaii // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hawaii.gov/Irb/con/condoc.html>.
269. The Constitution of the State of Maine // Глобальная сеть Интернет. - <http://janus.state.me.us/legis/const.html>.
270. The Constitution of the State of Oregon // Глобальная сеть Internet. - <http://www.leg.state.or.us/orcons/home.html>.
271. The Future of Local Government. – London: The Macmillan Press LTD, 1995. – 213p.
272. The Hampshire Association of Parish & Town Councils // Глобальная сеть Интернет. - <http://haptc.parish.hants.gov.uk/bestvalue.htm>.
273. The Hampshire's Association of Parish & Town Councils: News/ Setting Up Youth Parish and Town Council // Глобальная сеть Интернет. – <http://haptc.parish.hants.gov.uk/youth.html>.
274. The Hampshire's Association of Parish & Town Councils: News/ Southsea Becomes Hampshire's Newest Town Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://haptc.parish.hants.gov.uk/news.html>.
275. The Local Authorities (Borrowing) Regulations 1990 Statutory Instrument No.767 // Глобальная сеть Интернет. - http://www.hmso.gov.uk/si/si1990/Uksi_19900767_en_1.htm.
276. The Local Government Finance (Scotland) (No.2) Order 2001 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.hmso.gov.uk/legislation/scotland/statutory/2001/57.html>.
277. The Location of Salem, New Hampshire // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.ci.salem.nh.us>.

278. The Merriam Webster Dictionary. - Springfield, Massachusetts, USA: Merriam-Webster, Incorporated, 2001. - 1062p.
279. The Metropolitan Borough of Wigan // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.wiganmbc.gov.uk/pub/cexec/consult>.
280. The Public Works Loan Board's Annual Report to Parliament 2000 – 2001 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.pwlb.gov.uk/annrep0001.pdf>.
281. The Public Works Loan Board's interest rate // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.pwlb.gov.uk/currentrates.pdf>.
282. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland // Encyclopedia Britannica // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.britannica.com>.
283. The United Kingdom. Local and Regional Authorities. Treaties signed and ratified on 05/06/02 // Глобальная сеть Интернет. - <http://conventions.coe.int/treaty/EN/STEList.asp>.
284. The United States of America // Encyclopedia Britannica // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.britannica.com>.
285. The United States of America // Encyclopedia Encarta Online Deluxe // Глобальная сеть Internet. - <http://encarta.msn.com/encartahome.asp>.
286. The Village of Banker Hill Charter // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.municode.com>.
287. Town Councils // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.surreyweb.org.uk/godstone.html>.
288. Town of Tenterden // Глобальная сеть Интернет. - http://www.tenterden_town.org/towncouncil.html.
289. Township Of Sumner // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.townshipofsumner.com/1.html>.
290. Trowbridge Town Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.pisle.com/troweb/index.html>.
291. Uckfield Town Council's Activity, 2000 // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.wealden.gov.uk/uckfield.htm>.

292. Vile M. J. C. Politics in the USA. – N.Y., 1999. – 371p.
293. Washington County, Minnesota, USA // Глобальная сеть Интернет.
- <http://www.co.washington.mn.us/commiss.htm>.
294. Wavney Council // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.wavney.gov.uk/council/parishes/parishes.html>.
295. Weld County - Boards and Commissions // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.co.weld.co.us/boards-commissions/>.
296. West's California Water Code // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.californiaonline.org/codes/water/west.html>.
297. What is Township Government? / Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.wheatlandtownship.org/whatis.html>.
298. Who Collects the Council Tax? // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.bassetlaw.gov.uk/moneymat/index.html>.
299. Wilmington Regulations for Garbage, Rubbish and Refuse Collection // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.ci.wilmington.de.us/garbage.html>.
300. Wolverhampton Metropolitan Borough Council // Глобальная сеть Интернет. - <http://www.wolverhampton.gov.uk/council.html>.
301. Wrexham County Borough Council // Глобальная сеть Интернет. -
<http://www.wrexham.gov.uk/council/about.html>.
302. Yorkshire County Council Official Web Site // <http://www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/whtsacty.htm>.