

УДК 352.1(73)

Муратова Д. Б., к.ю.н., ст. викладач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

Система місцевого самоврядування (муніципалітет) в США: порівняльний аспект

У даній статті здійснена детальна характеристика місцевого самоврядування в США як федеративної президентської республіки в якій владні повноваження розподіляються між федеральним урядом і урядами 50 штатів.

Ключові слова: муніципалітет, місцеве самоврядування, комісія.

В данной статье осуществлена детальная характеристика местного самоуправления у США как федеральной президентской республики в которой властные полномочия распределяются между федеральным правительством и правительствами 50 штатов.

Ключевые слова: муниципалитет, местное самоуправление, комиссия.

In this article the detailed description of local self-government is carried out at the USA as federal presidential republic in that imperious plenary powers are distributed between a federal government and governments 50 states.

Keywords: municipality, local self-government, commission.

Актуальність теми дослідження. У ряді країн, особливо Європи, муніципалітети – це сукупність виборчих органів місцевого самоврядування і цими правами користуються населені пункти незалежно від розміру та кількості жителів. Але в Сполучених Штатах Америки муніципалітетами прийнято вважати органи міського управління. Відмінними рисами органів муніципального управління є їх виборність і порівняна самостійність в керівництві справами місцевого значення (мають особистий виконавчий апарат, матеріальну базу у вигляді муніципальної власності, права встановлювати та збирати податки, видавати нормативні акти). Виборчі особи муніципальних рад, як правило, не зв'язані наказами виборців і не зобов'язані звітуватись перед ними. Право відклику виборних посадових осіб муніципалітетів існують у 26 штатах США. Кількісний склад муніципальних рад у штатах різний від 5 до 22 осіб (а у більшості міст 5-9 осіб, але як виключення може бути до 50 чоловік у великих містах).

Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства визначити особливості та систему місцевого самоврядування в США.

Виклад основного матеріалу. Виконавчий апарат муніципального управління складається з адміністративних органів, загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, управляючі), а також органів галузевої і спеціальної компетенції (департаменти, комітети, бюро, інспектури тощо). У містах США діють три основні види керуючих виконавчих органів:

1. система «мер-рада» (різновид «мер-рада-адміністратор») існує в більшості міст з населенням більше 3 млн. чоловік. При цьому муніципалітети різняться за компетентно «слабким» і «сильним» мером:

а) «слабкий» мер обирається муніципальною радою, головує на засіданнях ради, здійснює представницькі та контролюючі функції, призначає лише керівників нижчого рівня. При «слабкому» меру діє «сильна» рада, яка призначає вищих представників міської адміністрації. Управління муніципальними справами рада здебільшого здійснює через систему галузевих комітетів, «слабкий» мер у більшості муніципалітетів

обирається на 2 роки;

б) «сильний» мер обирається безпосередньо населенням, він одноосібно призначає та звільняє вищих представників міської адміністрації, відає бюджетом, має право накладати вето на рішення ради, «сильний» мер обирається на 4 роки. Але, в багатьох містах, як у великих — Нью-Йорк, Філадельфія, Денвер, так, і в малих — Арвада, Голден (штат Колорадо) поряд із «сильним» мером наймається на роботу в якості голови адміністрації «управляючий» містом;

2. система «рада-адміністратор» (в містах з населенням більше 25 тис. чоловік). При такій системі мер, що обирається радою, не користується реальною владою, головує на засіданнях і виконує представницькі функції. У такій ситуації виконавча влада концентрується в руках адміністратора. Його призначає спеціальна комісія муніципальної ради, адміністратор наймає та звільнює керівників всіх відділів і служб, надає раді різні рекомендації по роботі муніципалітету;

3. найменш розповсюджена система «комісійного» управління, коли громадяни обирають невелику (5 осіб) «раду комісіонерів», кожний з яких очолює визначену галузь, місцевого управління. Головна особливість цієї системи — об'єднання в одному органі нормотворчої та виконавчої влади.

Досвід роботи муніципалітетів свідчить, що ефективне функціонування системи місцевого управління забезпечується такими умовами:

- а) у законодавчому плані чітко визначені повноваження всіх органів;
- б) у межах своїх повноважень місцеві органи влади є незалежними;
- в) місцеве самоуправління США функціонує на міцній фінансовій базі.

Для визначення повноважень органів місцевого самоврядування різних муніципальних утворень в США використовуються два основних правила:

Перше правило — «Правило Ділона» таку назву воно отримало від імені свого автора — судді Верховного Суду штату Айова Ділона, який опублікував перший текст по праву місцевого управління, виходячи з якого муніципальні утворення володіють і можуть здійснювати тільки такі повноваження:

- надані законом в чітко виражених словах;
- які необхідно і справедливо вважаються та характерні повноваженням, що надані законом;
- які важливі і необхідні для створення муніципального утворення.

Кожний суттєвий сумнів відносно існування того чи іншого повноваження вирішується судами. До прикладу, в США прийнято вважати, що «управлінські функції» (суспільна безпека, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист) здійснюється місцевим муніципалітетом в якості агента штату, в той час такі повноваження як водопостачання, водовідведення, вивіз сміття, прибирання території, газопостачання та інші, класифікуються як «приватні» і здійснюються муніципалітетом маючи більш приватний чи корпоративний характер, а значить в цих питаннях муніципалітети ще більш незалежні в своїх діях.

Значна частина функцій, що здійснюються місцевим управлінням в одних штатах відносяться до управлінських, в інших — до приватних.

Друге правило визначення повноважень — «Home rule» (делегування прав на самоуправління). Конституційне закріплення у багатьох штатах положення «Home rule» було викликано необхідністю надати місцевому самоуправлінню більшої самостійності у визначенні і здійсненні своїх повноважень. Ці конституційні положення прийняті в штатах делегували місцевій владі право автономії від законодавчої діяльності штату. Половина штатів також надали право «Home rule» і для графств.

Місцева влада муніципалітету не наділена правом «Home rule», має лише одне

джерело повноважень — уповноважений статут легістратури (поряд, як правило, з широкими діями «правила Ділона»). В особливості дія «правила Ділона» у відношенні муніципалітетів прямо передбачене в штаті Віргінія. Для місцевих одиниць, які мають право «Home rule», в більшості існує два джерела повноважень — уповноважені статуту і конституційне дарування, (делегування прав на самоуправління).

Штати приймають уповноважуючі законодавчі акти, що охоплюють більшість сфер функціонування муніципалітетів.

Повноваження муніципалітетів охоплює декілька сфер.

Одне з найголовніших питань, яким займається місцева влада — це соціальне обслуговування: шкільна освіта, соціальне забезпечення, бібліотечна справа, благоустрій, організація місць відпочинку, контроль за якістю товарів.

Друге місце по об'єму функцій органів місцевого самоврядування муніципалітетів займає адміністративно-управлінська сфера: забезпечення правопорядку, управління поліцією, правосуддя, протипожежна безпека, збір податків, проведення виборів, ведення актів громадського стану.

Третя група повноважень — це економічна сфера. Муніципалітети керують своїми підприємствами і службами, управляють своїм майном, а також опосередковано регулюють діяльність приватних підприємств, здійснюють будівництво житла, встановлюють ставки орендної плати на своє майно.

Муніципалітети мають право утворювати свої округи. Саме в межах округів вирішується велика кількість галузевих питань: водопостачання, водовідведення, очистка, санітарний контроль, пожежна охорона, організація судів і поліції.

Взагалі для муніципальної системи США характерна риса — це відсутність чіткого розмежування компетенції між муніципалітетами різних рівнів. Але, в якості загальної тенденції можна відмітити, що більш широкі повноваження мають великі муніципалітети (Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Чикаго, Детройт, Лас-Вегас, Сан-Франциско та ін.).

Місцеве самоврядування муніципалітетів здійснюється, перш за все, шляхом прийняття власних хартій самоврядування. Право на таку хартію висловили конституції 44 штатів. Але, таке право мають населені пункти, які отримали статус муніципалітетів. У штатах такої статус мають лише міста, чисельність населення яких більше визначеного мінімуму (наприклад в Аризоні від 3,5 тис. жителів, в Техасі від 5 тис. жителів і т.д.). Хартії не повинні мати протиріччя федеральним Конституції і законодавству, а також конституції та законам відповідного штату. У більшості міст хартії приймаються на місцевих референдумах. У деяких штатах вони затверджуються легістратурою штату. Хартії включають питання організації влади в місті, порядок формування органів місцевого самоуправління та їх апарату, статус радника (депутата), здійснення громадських ініціатив та референдуму. Штат може надати муніципалітетам право здійснювати свої повноваження на основі принципу самоуправління. Тим самим місцевим органам надається право самостійно, без втручання штату:

- розробляти, приймати і вносити поправки в свою хартію самоуправління;
- здійснювати всі повноваження місцевого самоуправління, крім обмежень, що встановлені конституцією штату та федеральними законами.

Таким чином, місцеве самоврядування міст здійснюється через прийняття хартій, хоча в деяких штатах це не є обов'язковим і муніципалітети можуть діяти на основі загальних законів штату.

Особливе місце в регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування муніципалітетів належить судовим доктринам і прецедентам, що є традиційною роллю судів

у коментуванні конституцій і законів. Суди, як правило, визначають «межі» муніципальних повноважень. Судові прецеденти, з однієї сторони формулюють гарантії прав місцевого самоврядування, а з іншої - є важливим елементом контролю за ним.

Федеральні структури органів влади не мають права втручатись у діяльність місцевого самоврядування, але фактично здійснюють вплив на місцеве самоуправління за допомогою федеральних програм, що передбачають надання фінансової допомоги по проведенню федеральних заходів, прийняття встановлених федеральною владою управлінських та інших стандартів.

Всього в США налічується 18 862 муніципалітети. На прикладі штату Колорадо розглянемо функціонування муніципалітетів таких, як м. Голден — центр графства Джеферсон та м. Арвада. Ці міста взяті як приклад, так, як більша частина муніципалітетів США досить подібна за своїми функціями до вищезазначених.

Так, в більшості міст штату Колорадо ради складаються із 7-ми осіб. Це — мер, який обирається через прями, загальні вибори в місті та шість депутатів, чотири з яких обираються в округах (міста поділені на чотири приблизно однакові округи), а два депутати обираються в районах міста (міста також розподіляються на два райони). Депутатський склад має повноваження 4 роки. Не враховуючи мера, депутатський склад оновлюється на 50 %. Через кожні два роки (обираються два депутати в округах і один депутат обирається в міському районі, потім через два роки обираються два депутати в інших виборчих округах і один депутат обирається виборцями іншого району міста).

У містах Голден та Арвада мер не відповідає за господарську частину. Він головує на засіданнях ради і виконує представницькі функції в муніципалітеті. Мер не має права «вето». Рада Муніципалітету призначає «управляючого містом», який відповідальний перед радою за господарську діяльність виконавчої влади міста. Крім управляючого містом рада призначає юрисконсульта та міського суддю. Також рада затверджує стратегічний план розвитку міста. За статутами міст члени ради не мають права працювати у виконавчих органах муніципалітету. Збирається рада один раз на тиждень, здебільшого у večірній час, адже члени ради, крім мера, позаштатні працівники муніципалітету.

«Управляючий містом» призначає керівників департаментів виконавчої влади муніципалітету. У м. Голден таких департаментів - 11, у м. Арвада — 12. Перелічимо ці департаменти, адже вони характерні для більшості міст США: департамент апарату «управляючого містом»; департамент комунальної власності; поліцейський департамент; департамент економічного розвитку; департамент міських парків та урочистих подій; департамент розвитку міста; департамент кадрів; департамент інформаційних технологій; фінансовий департамент; юридичний департамент; департамент «культурний центр»; департамент міського суду.

Різниця між містами штату Колорадо в кількості, назві, функціях департаментів незначна. Якщо, наприклад, у виконавчій структурі м. Голден працюють такі департаменти, як планування і будівництва, міське відновлення, департамент громадських споруд, то в м. Арвада ці функції закріплені за департаментами розвитку міста та комунальної власності. В м. Арвада відсутній департамент пожежної охорони, а у м. Голден він діє, як структурний підрозділ виконавчої влади. Влада м. Арвади в цьому питанні пішла іншим шляхом, місто заключає договори з приватними структурами, які забезпечують пожежну охорону в місті. Керівника поліцейського департаменту в м. Голден та м. Арвада призначає «управляючий містом», коли в багатьох містах США його призначає рада або мер. Тобто, таких прикладів по різноманітності підходів до управління в містах можна приводити надзвичайно багато. Але, всі муніципалітети США об'єднує те, що в

своїй роботі вони керуються конституцією штату та статутом міста і самі громадяни визначають систему управління в муніципалітетах, а також за потребою через референдум вносяться зміни до статуту міста за якими й працює громада.

Ще одна форма впливу громадян на прийняття рішень владою міста — це комісії, що складаються з представників громадськості. Такі комісії працюють на громадських засадах, їх у муніципалітетах можуть бути десятки, наприклад: комісія по транспорту, комісія розвитку міста, комісія парків тощо. Вони створюються виходячи з потреб міста за вимогою громадськості. Комісії в муніципалітетах є таким собі «містком», між владою міста та населенням. Саме комісії інформують громадськість про прийняття владою своїх рішень, а також доводять до влади міста вимоги, пропозиції мешканців громади тощо.

Засідання ради, комісій муніципалітету відкрите, відвідати таке засідання може будь-хто з місцевих жителів, більш того, якщо громадянин заздалегідь записався на виступ, йому безперешкодно надають слово для виступу за традицією до 3 хв. Відповіді на звернення громадян влада міста надає протягом 48 год.

Формування бюджету міста здійснюється за рахунок таких податків та надходжень:

1) податок на продаж (податок на продаж по штату Колорадо складає в загальному 7,5 % від вартості товару, 3 % надходить місту; 0,5 % - графству; 2,8 % - штату; 1,2 % - державному органу по управлінню суспільного транспорту та регіональному транспортному управлінню, фінансується також спецтранспорт для інвалідів);

2) податок на користування (сплачує продавець, якщо товар продає за межі штату по пошті, через інтернет, тощо. Податок на користування — це суто міський податок і не кожне місто цей податок встановлює);

3) податок на нерухомість (15 % від загального обсягу отримує місто, муніципалітет використовує ці кошти на поліцію, на утримання парків і апарату міста. 85 % від загального обсягу отримує графство, кошти в основному йдуть на функціонування шкіл);

4) гранти (складають в загальному обсязі не більше 5 % від усіх надходжень до бюджету міста);

5) надходження за надання послуг (кошти надходять за обслуговування, водовідведення, спортивні майданчики, спортивні клуби, від оренди землі, будівель що належать муніципалітету). Таких коштів становить близько 20 % від загальних надходжень до бюджету міст;

6) програми федерального Уряду.

Під управлінням муніципалітету працює комунальне господарство міст Арвада та Голден. Рада своїм рішенням визначає тарифи і межу оплати за водопостачання, водовідведення, вивіз сміття. Постачання електроенергії, природного газу здійснюють приватні структури, які обґрунтовують тарифи, а затверджуються вони комісією штату. У м. Арвада на відміну від м. Голден працює асоціація обслуговування потреб бізнесу. До складу асоціації входить 4 особи. Вона сприяє розвитку бізнесу, збільшенню робочих місць. З бюджету міста виділяється 1,5 млн. доларів на розвиток різних бізнесів міста [1].

Висновки. Так, ми бачимо досить гнучку систему роботи муніципальної влади в США, головним завданням якої стоїть задоволення інтересів громадян.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Обушний О.О. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в США на рівні муніципалітетів // Держава і суспільство. — 2008. — № 4.