

ни ще не повною мірою використовують усі наявні форми такого співробітництва. Також слід зазначити, що ця галузь співробітництва здійснює скоріш опосередкований, але, безумовно, позитивний вплив на розвиток населення, що належить до національних меншин.

Узагальнюючи вищевикладене, можна дійти висновку, що нормативна база транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування України у сфері захисту національних меншин розвинулася до ступеня, який дозволяє ініціативам територіальних громад та органів місцевого самоврядування України знаходити конкретні правові форми свого втілення та відповідальності за ефективність здійснення цього виду співробітництва.

УДК 342.26(73)+352(73)

*Н. В. Мішина*

#### **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У США**

На сучасному етапі в Україні багато уваги приділяється реформуванню адміністративно-територіального поділу держави. Його ефективність сприятиме, в тому числі, підвищенню ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, система яких в Україні будується, насамперед, з урахуванням саме адміністративно-територіального поділу. Тому вивченню як національного, так і іноземного досвіду з цього питання приділяється істотна увага.

Цікавим для вивчення уявляється досвід США, але вивчення відповідних досліджень вказує на те, що автори досить фрагментарно надають інформацію саме щодо адміністративно-територіального поділу цієї держави, або така інформація містить не досить точні дані [1; 2; 3; 4; 5].

Метою статті є аналіз системи органів муніципального управління США з урахуванням адміністративно-територіального поділу та, наскільки це можливо у межах статті, надання повної та точної інформації щодо них.

Для систематизації інформації про органи муніципального управління є доцільним використовувати класифікацію Бюро переписів США. Відповідно до неї виділяють органи муніципального управління:

- загальної компетенції:
  - у графствах;
  - нижче рівня графств;
- спеціальної компетенції:
  - спеціальні округи;
  - шкільні округи [6].

Ця класифікація уявляється найбільш вдалою, тому що її елементами не виступають ні муніципальні корпорації, які існують на території всіх штатів,

але не всіх графств, ні органи муніципального управління тауншипів, які існують на території не всіх штатів.

У США графство (county) є найбільш крупною адміністративно-територіальною одиницею у всіх штатах, крім Коннектикуту і Род Айленду, де графств немає взагалі (див. табл. 1). У штаті Луїзіана схожі з графствами за розміром і за характером здійснення муніципального управління території іменуються приходами (parish), у штаті Аляска — бороу (borough). До речі, у штаті Аляска муніципальне управління на деяких територіях відсутнє, як і на малонаселених територіях інших штатів.

Для системи органів муніципального управління в США є характерним існування органів, створення яких не є обов'язковим, а залежить від відповідного волевиявлення первинного суб'єкта муніципального управління — територіального колективу. Тенденція до поступового збільшення кількості цих органів ілюструє, у першу чергу, ефективність їхньої діяльності, високий рівень довіри населення до них. У даний час на території України введення подібної практики уявляється недоцільним — неможливість забезпечення належного рівня податкових надходжень для оплати їхнього функціонування зробить діяльність цих органів недостатньо ефективною. Проте, думається, у майбутньому позитивний досвід США може бути використаний.

До числа таких органів відносять органи управління муніципальних корпорацій. В даний час у США налічується приблизно 20000 муніципальних корпорацій (див. табл. 1). Термін «муніципальна корпорація» (municipal corporation) вживається частіше, ніж «муніципалітет» (municipality). У США муніципалітетами іменуються адміністративно-територіальні одиниці, що одержали статус публічних (муніципальних) корпорацій. У зв'язку з цим уявляється, що визначення муніципалітетів як «органів управління в... населених пунктах, наділених статусом муніципальних корпорацій» [7] або як «правових органів, які здійснюють управління певною територією» [8] потребує уточнення.

Статус муніципальної корпорації в США можуть мати такі адміністративно-територіальні одиниці:

– віліджі (village) — найбільш дрібні поселення, зазвичай розташовані в сільській місцевості або в пригороді великого міста;

– бороу (borough). Термін вживається для найменування поселень, аналогічних віліджам, у штатах Коннектикут, Міннесота, Нью-Джерсі і Пенсільванія. «Бороу» також іменується кожна з п'ятих частин, на які розбито місті Нью-Йорк, і адміністративно-територіальні одиниці в штаті Аляска, які традиційно прирівнюються до графств [9]. Території, іменовані «бороу» у штаті Аляска та у місті Нью-Йорк, не можуть набути статусу муніципалітету;

– тауни (town) — невеличкі поселення, як правило, більш крупні за віліджі. А. О. Мішин виділяє 3 основних види таунів: сільський (без великих поселень), de facto тауншип; таун із великими поселеннями і міський таун [10]. Статус муніципалітету можуть одержати, за винятком de facto тауншипів, усі тауни;

– сіті (city) — як правило, великі і середні міста більшого розміру або значення, ніж бороу, вілідж або таун.

Кількість і види органів муніципального управління в США  
(крім шкільних округів), 2002 рік

| Штат            | Кількість органів муніципального управління загальної компетенції графств | Кількість муніципалітетів | Кількість органів муніципального управління загальної компетенції таушипів | Кількість органів муніципального управління загальної компетенції в штаті | Монофункціональні спеціальні округи | Багатофункціональні спеціальні округи | Всього спеціальних округів у штаті | Всього органів муніципального управління у штаті |
|-----------------|---|---------------------------|--|---|-------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--|
| Айдахо          | 44  | 200                       |  | 244   | 493                                 | 32                                    | 525                                | 769  |
| Айова           | 99  | 948                       | –  | 1047  | 14                                  | –                                     | 14                                 | 1061   |
| Алабама         | 67  | 451                       | –  | 518   | 302                                 | 3                                     | 305                                | 823  |
| Аляска          | 12  | 149                       | –  | 161   | 657                                 | 47                                    | 704                                | 865  |
| Арізона         | 15  | 87                        | –  | 102   | 2564                                | 266                                   | 2830                               | 2932   |
| Арканзас        | 75  | 499                       |  | 574   | 1101                                | 313                                   | 1414                               | 1988   |
| Вайомінг        | 23  | 98                        | –  | 121   | 322                                 | 62                                    | 384                                | 505  |
| Вашингтон       | 39  | 279                       |  | 318   | 258                                 | 2                                     | 260                                | 578  |
| Вермонт         | 14  | 47                        | 237  | 298   | 1                                   | –                                     | 1                                  | 299  |
| Вірджія         | 95  | 229                       |  | 324   | 431                                 | 195                                   | 626                                | 950  |
| Вісконсін       | 72  | 585                       | 1265   | 1922  | 483                                 | 98                                    | 581                                | 2503   |
| Гаваї           | 3   | 1                         | –  | 4   | 14                                  | 1                                     | 15                                 | 19   |
| Делавер         | 3   | 57                        | –  | 60  | 762                                 | 36                                    | 798                                | 858  |
| Джорджія        | 156   | 531                       | –  | 687   | 3103                                | 42                                    | 3145                               | 3832   |
| Західна Вірджія | 55  | 234                       | –  | 289   | 1088                                | 37                                    | 1125                               | 1414   |
| Іллінойс        | 102   | 1291                      | 1431   | 2824  | 538                                 | 4                                     | 542                                | 3366   |
| Індіана         | 91  | 567                       | 1008   | 1666  | 1513                                | 20                                    | 1533                               | 3199   |
| Каліфорнія      | 57  | 475                       | –  | 532   | 706                                 | 14                                    | 720                                | 1252   |
| Канзас          | 104   | 627                       | 1299   | 2030  | 43                                  | 2                                     | 45                                 | 2075   |
| Кентуккі        | 119   | 424                       | –  | 543   | 197                                 | 25                                    | 222                                | 765  |
| Колорадо        | 62  | 270                       |  | 332   | 77                                  | 8                                     | 85                                 | 417  |

|                   |             |              |              |              |              |             |              |              |
|-------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| Коннектикут       | –           | 30           | 149          | 179          | 388          | 15          | 403          | 582          |
| Луїзіана          | 60          | 302          | –            | 362          | 347          | 19          | 366          | 728          |
| Массачусетс       | 5           | 45           | 306          | 356          | 368          | 35          | 403          | 759          |
| Міннесота         | 87          | 854          | 1793         | 2734         | 432          | 26          | 458          | 3192         |
| Міссісіпі         | 82          | 296          | –            | 378          | 1500         | 14          | 1514         | 1892         |
| Міссурі           | 114         | 946          | 312          | 1372         | 535          | 57          | 592          | 1964         |
| Мічиган           | 83          | 533          | 1242         | 1858         | 869          | 277         | 1146         | 3004         |
| Монтана           | 54          | 129          | –            | 183          | 137          | 21          | 158          | 341          |
| Мейн              | 16          | 22           | 467          | 505          | 123          | 25          | 148          | 653          |
| Меріленд          | 23          | 157          | –            | 180          | 265          | 11          | 276          | 456          |
| Небраска          | 93          | 531          | 446          | 1070         | 621          | 7           | 628          | 1698         |
| Невада            | 16          | 19           | –            | 35           | 1128         | 7           | 1135         | 1170         |
| Нью-Гемпшир       | 10          | 13           | 221          | 244          | 309          | 10          | 319          | 563          |
| Нью-Джерсі        | 21          | 324          | 242          | 587          | 762          | 2           | 764          | 1351         |
| Нью-Йорк          | 57          | 616          | 929          | 1602         | 608          | 23          | 631          | 2233         |
| Нью-Мексико       | 33          | 101          | –            | 134          | 536          | 24          | 560          | 694          |
| Огайо             | 88          | 942          | 1308         | 2338         | 904          | 23          | 927          | 3265         |
| Оклахома          | 77          | 590          | –            | 667          | 1620         | 265         | 1885         | 2552         |
| Округ Колумбія    | –           | 1            | –            | 1            | 75           | –           | 75           | 76           |
| Орегон            | 36          | 240          | –            | 276          | 265          | 36          | 301          | 577          |
| Пенсільванія      | 66          | 1018         | 1546         | 2630         | 353          | 23          | 376          | 3006         |
| Род Айленд        | –           | 8            | 31           | 39           | 445          | 30          | 475          | 514          |
| Північна Дакота   | 53          | 360          | 1332         | 1745         | 1492         | 753         | 2245         | 3990         |
| Північні Кароліна | 100         | 541          | –            | 641          | 278          | 22          | 300          | 941          |
| Теннессі          | 92          | 349          | –            | 441          | 139          | 13          | 152          | 593          |
| Техас             | 254         | 1196         | –            | 1450         | 179          | 17          | 196          | 1646         |
| Флориди           | 66          | 404          | –            | 470          | 1101         | 72          | 1173         | 1643         |
| Південна Дакота   | 66          | 308          | 940          | 1314         | 296          | 46          | 342          | 1656         |
| Південні Кароліна | 46          | 269          | –            | 315          | 677          | 7           | 684          | 999          |
| Юта               | 29          | 236          | –            | 265          | 458          | 88          | 546          | 811          |
| <b>Всього</b>     | <b>3034</b> | <b>19429</b> | <b>16504</b> | <b>38967</b> | <b>31877</b> | <b>3175</b> | <b>35052</b> | <b>74019</b> |

Примітка. Дані Census Bureau, Government Organization, 2002 // <http://www.census.gov>.

Статус муніципалітету може бути «дарований» сіті, таунам, бороу, віліджам конституціями суб'єктів федерації. Одночасно в тексті конституції вказуються особливості правового стану утворюваної муніципальної корпорації (наприклад, у Конституції штату Колорадо — сіті Денвер [11]), тому наявність хартії є необов'язковою.

Велика частина відповідних адміністративно-територіальних одиниць стає муніципалітетами після успішного завершення процесу, іменованого в законодавстві суб'єктів федерації інкорпорацією (incorporation). Його ініціація можлива у випадку наявності встановленої штатом кількості населення для кожного виду адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у штаті Іллінойс — 2500 чоловік і більше для сіті, від 200 до 2500 чоловік (у залежності від кількості населення в графстві) — для віліджів [12]. «За» створення муніципальної корпорації повинно бути подано встановлене законодавством число голосів членів територіального колективу, і, у випадку дотримання відповідної процесуальної форми, штат зобов'язаний визнати адміністративно-територіальну одиницю муніципалітетом.

Головна причина, яка обумовлює бажання жителів певної території інкорпорувати її, — зовсім не намагання одержати більшу кількість послуг більш високої якості, як зазначають деякі вчені [13]. Якщо потреба в послугах певного виду або більш високої якості є єдиною або першорядною, економічно більш вигідним є придбання цих послуг у штату або графства або забезпечення їхнього надання органами муніципального управління спеціальної компетенції. Інкорпорація «в першу чергу дозволяє населенню більш активно брати участь у вирішенні місцевих проблем, більш істотно впливати на політичне життя муніципалітету, графства і штату» [14].

У середині ХХ сторіччя з'явилася можливість інкорпорування графств і тауншипів. Після завершення процесу інкорпорації ці адміністративно-територіальні одиниці не стають муніципалітетами, проте одержують додаткові можливості реорганізації структури органів муніципального управління, розширення їхньої компетенції і збільшення фінансової бази. У порівнянні з муніципалітетами графства і тауншипи, навіть інкорпоровані, мають обмежені права муніципального управління.

Всі тауншипи і прирівняні до них адміністративно-територіальні одиниці зосереджені на території двадцятьох штатів — Вермонт, Вісконсін, Іллінойс, Індіана, Канзас, Коннектікут, Массачусетс, Міннесота, Міссурі, Мічиган, Мейн, Небраска, Нью-Гемпшир, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Огайо, Пенсільванія, Род Айленд, Північна Дакота і Південна Дакота (див. табл. 1). De facto тауншипами є:

- деякі тауни штатів Вермонт, Вісконсін, Коннектікут, Массачусетс, Міннесота, Нью-Йорк, Род Айленд;
- плантації (plantations) і деякі тауни штату Мейн;
- містечка (locations) і деякі тауни штату Нью-Гемпшир.

Надалі у дослідженні, у випадку відсутності відмінностей від тауншипів, вони будуть включатися до числа адміністративно-територіальних одиниць, які об'єднуються цим терміном, та разом з ними іменуватися «тауншипами».

Є два можливих варіанти територіального співвідношення функціонування органів управління муніципальних корпорацій і органів муніципального управління тауншипів:

- у штатах Вісконсін, Массачусетс, Нью-Гемпшир, Нью-Джерсі, Пенсільванія і Род Айленд органи муніципального управління тауншипів обслуговують територію, на якій немає муніципалітетів;

- в інших штатах території, на яких функціонують органи управління муніципальних корпорацій і муніципальні органи тауншипів, частково збігаються.

У США органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються без урахування адміністративно-територіального поділу для:

- надання додаткових послуг;
- підвищення якості послуг, які надаються органами муніципального управління загальної компетенції;
- мінімізації політичного втручання в діяльність органів муніципального управління при наданні певних послуг;
- обходу встановлених для органів муніципального управління загальної компетенції обмежень у фінансовій сфері.

У США існують приблизно 35 000 спеціальних (табл. 1) і приблизно 15 000 шкільних округів. «Шкільні і спеціальні округи» (school and special districts) автори україно- і російськомовних монографій нерідко іменують «спеціальними районами» [15], «шкільними і спеціальними районами» [16], «шкільними округами і спеціальними районами» [17]. Більш точним перекладом англійського терміна, проте, уявляється уживаний деякими дослідниками термін «шкільні і спеціальні округи» [18; 19].

Шкільні округи здійснюють управління і фінансування шкільних установ, за винятком приватних, а спеціальні округи — надання послуг у сфері водопостачання, утримання лікарень, цвинтарів, бібліотек, автомагістралей, парків і рекреаційних зон, аеропортів і т. п. Більшість спеціальних округів (93,5%) є одноцільовими, інші надають декілька видів послуг, тісно пов'язаних одна з одною.

Поряд із спеціальними округами існують метрополітенські округи. Вони також створюються для надання одного або декількох видів послуг, але їхній статус інший. Правом створювати метрополітенські округи володіють винятково два і більше муніципалітетів, межі метрополітенського округу збігаються з межами муніципальних корпорацій, які його утворили. Управління метрополітенським округом здійснює призначений відповідними муніципалітетами керівник за допомогою сформованого ним апарату. Таким чином, метрополітенські округи не є муніципальними органами.

Ряд дослідників відносить усі спеціальні округи до органів муніципального управління [20; 21; 22], що уявляється неточним. Так, не є органами муніципального управління спеціальні округи, що утворюються штатами, графствами, муніципальними корпораціями, тауншипами, цілком підконтрольні їм і функціонують за їхній рахунок. Наприклад, спеціальний фінансовий округ з благоустрою лікарень штату Каліфорнія, створений штатом для поліпшення

господарського забезпечення лікарень, управляється комісією, до якої входять за посадою скарбник штату, секретар Агенції торгівлі і комерції штату, деякі інші посадові особи, а також особи, призначені губернатором, спікером асамблеї і одним із комітетів сенату. Округ фінансується з бюджету штату, додатково має право випускати облігації, одержувати позики [23]. У штаті Луїзіана приходи за власною ініціативою або на письмову вимогу власників земельних ділянок можуть створювати дренажні спеціальні округи, фінансуючи їх і призначаючи всіх членів органа управління — ради комісіонерів [24].

Прикладом незалежного спеціального округу, що містить всі ознаки органу муніципального управління, може служити спеціальний округ Алабами з електропостачання. Він був створений для придбання електроенергії, будівництва та обслуговування відповідних споруд і для створення умов для виробітку, передачі і розподілу електроенергії з ініціативи членів відповідних територіальних колективів. Округ управляється органом із дев'ятьох директорів, кожен з яких призначається комітетом виборців. У свою чергу, у комітет виборців входять представники кожного територіального колективу Алабами [25].

Шкільні округи дослідники нерідко називають одним з різновидів спеціальних округів [26; 27]. Найімовірніше, це викликано тим, що:

- вони є монофункціональними, як і більша частина спеціальних округів;
- деякі спеціальні округи надають послуги не тільки в житловій, комунальній і в інших сферах, але і у сфері освіти;
- організаційні форми муніципального управління спеціальних і шкільних округів є подібними.

Всупереч поширеній думці [28; 29], не всі шкільні округи є муніципальними органами. Бюро переписів США використовує офіційну класифікацію шкільних округів на шкільні «незалежні» округи (independent school districts) і шкільні «залежні» округи, тобто шкільні округи без прав муніципального управління. У 2002 році з 15 014 округів 13 506 мали ознаки, які дозволяють віднести їх до числа незалежних шкільних округів [30]. Шкільні незалежні округи, будучи органами муніципального управління, мають практично ті ж повноваження і виконують практично ті ж функції, що і залежні, і в сукупності з ними утворюють єдину систему.

**Висновки.** Отже, в США паралельно функціонують як органи муніципального управління загальної, так і спеціальної компетенції. Органи муніципального управління загальної компетенції організовані переважно згідно з адміністративно-територіальним поділом держави, який має певні особливості у деяких штатах. Органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються виключно виходячи із мотивів суспільної необхідності та доцільності їхнього існування, тому адміністративно-територіальний поділ не завжди береться до уваги. Для США є характерним існування в системі муніципальних органів, органів створення яких є факультативним.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у доцільності подальшого дослідження особливостей адміністративно-територіального поділу США та його впливу на ефективність функціонування муніципальних

органів загальної компетенції. Щодо муніципальних органів спеціальної компетенції, перспективним є вивчення можливості створення аналогічних органів в Україні.

### Література

1. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — С. 309.
2. Козюра І. В., Лебединська О. Ю. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Павч. посіб. — Ужгород: Патент, 2003. — С. 95.
3. Local Government in the USA // Encyclopedia Encarta Online Deluxe — <http://encarta.msn.com/encarta/home.asp>.
4. Куфакова П. А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости / Уп-т дружбы народов им. Патриса Лумумбы. Каф. теории и истории госуд. и права. — М., 1969. — С. 49.
5. The United States of America // Encyclopedia Britannica — <http://www.britannica.com>.
6. Census Bureau. Government Organization, 2002. — <http://www.census.gov>.
7. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — С. 309.
8. Козюра І. В., Лебединська О. Ю. Вказ. праця. — С. 95.
9. Liberty Township Planning and Zoning Boards // <http://www.libertytownship.org/Municipal/Ltplanning/LTPZ.html>.
10. Мишин А. А. Государственный строй США. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1958. — С. 85.
11. The Constitution of the State of Colorado // <http://i2i.org/SuptDocs/ColoCon/enart.20.html>.
12. Illinois. Subcounty General Purpose Government // <http://www.census.gov/prod/abs/ge79org.html>.
13. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. — О.: ОФ УАДУ, 2001. — С. 115.
14. McCarthy Jr. D. J. Local Government Law In A Nutshell. — St. Paul, Minn.: West Publishing Co, 1990. — P. 51.
15. Крылов Б. С. Государственный строй Великобритании. — М.: Госюриздат, 1957. — С. 42.
16. Драго Р. Административная наука. — М.: Прогресс, 1982. — С. 155.
17. Рекомендація КМРВС 102 (2001) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Пухтиського. — К., 2002. — С. 348–355.
18. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. — М.: Наука, 1984. — С. 15–16.
19. Куфакова Н. А. Вказ. праця. — С. 29.
20. Local Government in the USA // Encyclopedia Encarta Online Deluxe — <http://encarta.msn.com/encarta/home.asp>.
21. Куфакова П. А. Вказ. праця. — С. 49.
22. The United States of America // Encyclopedia Britannica — <http://www.britannica.com>.
23. California Health Facilities Finance Authority (state) // [http://www.california.gov.org/s\\_distr\\_84.htm](http://www.california.gov.org/s_distr_84.htm).
24. Louisiana Drainage Districts (parish) // <http://www.louis.gov.org/dis6.htm>.
25. Alabama Municipal Electric Authority // <http://www.munieletrauth.al.org/government.html>.
26. Крылов Б. С. Федерализм, штаты и местное самоуправление. — М.: Наука, 1968. — С. 176–177.
27. Куфакова Н. А. Вказ. праця. — С. 51.
28. Местные органы в политической системе капитализма. — М.: Наука, 1985. — С. 31–32.
29. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. — М.: Изд-во МГУ, 1996. — С. 30.
30. Census Bureau. Government Organization, 2002 // Там само.