ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ И СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

Балынская Н.Р.

доктор политических наук, профессор, директор института экономики и управления, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия),
455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, 24, К220, econom@magtu.ru

УДК 323(73)
ББК 66.3(7Сое)

В статье рассказывается о системе территориального деления в США на штаты, округа и муниципалитеты. Существующая система тесно связана с законодательством, которое может быть различным в штатах. Также территориальная система оказывает влияние на формирование муниципальных органов, финансирование которых резко отличается в зависимости от установленных в штате законов. Функционирование правоохранительных органов тоже продиктовано системой территориального устройства: в некоторых штатах есть только ставка шерифа, совмещающего несколько функций, в других штатах — более тщательное разделение полномочий.

Ключевые слова: Соединенные Штаты Америки, территориальное устройство, государство, муниципальное образование, муниципальные органы власти.

Balinskaya N.R.

PECULIARITIES OF TERRITORIAL DIVISION AND SELF-GPVERMENT SYSTEM IN THE UNITED STATES OF AMERICA

The article focuses on the territorial division of the United States to States, counties and municipalities. The existing system is closely related to the law, which may be different in the States. The territorial system influences the formation of municipal authorities, which differs sharply depending on State laws. The functioning of law enforcement is also dictated by the system of territorial organisation: in some States only have a bet tips, combining several functions in other States-a more thorough separation of powers.

Key words: United States of America, territorial division, State, municipality, municipal authorities.

Система местного самоуправления (МСУ) в США представляет собой сложное, многоуровневое явление, совершенно отличное от российских представлений. Понять ее специфику можно только при условии владения знаниями как о территориальном делении на округ, город, район, штат, так и о системе финансирования каждой территориальной единицы. Также важно знать, как происходит избрание на каждую управленческую должность. Американцы знают эти тонкости в совершенстве, поскольку в школьную программу в обязательном порядке включен курс по американскому управлению.

США имеет ассиметричное административное деление: 50 федеральных штатов, округ Колумбия, зависимые территории: Пуэрто-Рико, Американские Виргинские острова, Американское Самоа, Северные Марианские острова, Гуам. США – территориальная федерация. При этом стоит отметить, что территориальных федераций в мире гораздо больше: практически все постколониальные федерации делятся на субъекты, восходящие к колониальным провинциям, а не этническим ареалам. К федерациям этого типа относятся не только США, но и Аргентина, Мексика, Венесуэла, Бразилия, Австралия. Также к их числу можно отнести Германию и Австрию, Малайзию и ОАЭ, Микронезию, Коморские острова, Сент-Киттс и Невис.

Что касается территориального деления США и связанного с ним местного самоуправления, стоит отдельно сказать о Вашингтоне — городе, созданном специально для правительства. До 1790 года Конгресс заседал в разных городах. Это было крайне неудобно. Поэтому было принято решение основать город спе-

© Балынская Н.Р., 2014

циально для правительства, предусмотрев его компактное расселение и близость к работе. Было выбрано место в центре страны площадью 100 квадратных километров. Вашингтон расположен среди 13 штатов, точно посередине между южными и северными штатами, граничит на юге с Вергинией, на севере — с Мэрилендом. Это два штата, которые выделили землю под Вашингтон. Название «округ Колумбия» в административном отношении с самого начала подчеркивало, что эта территория находится под юрисдикцией центрального правительства.

Со временем стало очевидным, что Вашингтон оказался меньше, чем планировалось изначально, поэтому земли, взятые у штата Вергиния, были ему возвращены (61,4 мили). В самом Вашингтоне проживает 570 тысяч человек, но население всего округа — более 5 миллионов [1, с. 61].

Неверным является предположение, что четкое территориальное деление по штатам автоматически решает проблемы с местным самоуправлением в Америке. Так, возьмем для примера среднестатистический американский город Сент-Луис. Он интересен тем, что, с одной стороны, практически ничем не отличается от множества американских городов, а, с другой стороны, его расположение очень своеобразно влияет на систему местного самоуправления. Для сравнения: район Сент-Луис занимает больше земли, чем Нью-Йорк, Токио или Лондон. В район Сент-Луис входит 8 более мелких образований — округов. Между районом и округом может не быть особой разницы, только отличия в содержании некоторых заведений. Так, например, содержанием СИЗО занимается район. Но вот границы округов установлены штатом. Задача округа — упорядочить предоставляемые населению услуги. Ни штат, ни правительство не могут вмешиваться в этот процесс.

По реке Миссури проходит граница между штатами Иллинойс и Сент-Луис. Это важно в том отношении, что законы в каждом штате свои, и преступников будут судить по тем законам, на чьей территории было совершено преступление. Более того, это также разная система налогообложения (в разных штатах поразному: от 33 до 35 процентов от дохода населения). Но это не решение проблем местного самоуправления, поскольку Сент-Луис располагается на слиянии двух рек – Миссисипи и Миссури, и на территории двух штатов. Поэтому Сент-Луис — это одновременно и город, и район. Город в том смысле, что у него есть свой мэр и представительный орган управления. А район в том отношении, что в его состав еще входят другие муниципальные образования.

Сосредоточимся на городе. Это муниципальное образование со своими выборными органами. Для регистрации муниципалитета достаточно написать петицию от населения. Потом назначается референдум, на котором достаточно получить 50 % плюс 1 голос, и новый муниципалитет будет зарегистрирован. И все же даже при такой достаточно упрощенной процедуре регистрации муниципалитетов их количество значительно отстает от численности жителей. Те же американцы, что живут на «немуниципальной» земле, принадлежат к району. Пример — муниципальное образование в районе Сент-Луиса — муниципалитет Клейтон (всего в округ Сент-Луис входит 91 мелкий муниципалитет). Это типичный городок США: 2,5 квадратных мили (1 миля – 1 480 км.) с населением 16 000 человек. На территории городка Клейтон находится СИЗО, университет, школа. Здесь же размещается правительство округа и района Сент-Луис. В Клейтоне 1 мэр, 6 членов Совета, которые принимают законы, бюджет.

В Клейтоне, как и в большинстве городов США, есть и сити-менеджер и мэр города. Как и в России, сити-менеджер нанимается Советом, а мэр избирается. Более чем в половине городов США система органов власти построена на основе модели «совет-мэр». Совет является выборным органом, избирается путем всеобщих прямых выборов жителями города. Модель «совет-мэр» – старейшая форма городского управления, отражающая традиционное стремление американцев к разделению властей на всех уровнях. Прямые выборы мэра способствуют тому, что он чувствует себя независимым от совета, и это в определенной степени позволяет ему определять местную политику. Мэр избирается чаще всего сроком на четыре — пять лет. Каждая муниципальная хартия устанавливает ряд требований, которым обязан удовлетворять кандидат на пост мэра: обычно это человек не моложе 30 лет, постоянно проживающий на территории соответствующего муниципалитета (в ряде штатов устанавливается временной срок).

Интересны взаимоотношения сити-менеджеров и мэров. Так, в США существует кодекс этики менеджеров городов: нельзя, например, поддерживать мэров на выборах. В Клейтоне свой штат полицейских (на 16 000 населения – 32 полицейских, включая технический состав, тех, кто ведет дела в качестве следователей, а также патрульных). Для примера: в 2011 году в городке Клейтон было 14 тысяч вызовов полиции. Большая ли это нагрузка на одного полицейского? – это определяется специальными аккредитационными нормами, которых всего 460. Раз есть муниципалитет и полиция в нем, значит, нормы соблюдены.

Помимо полиции, в юрисдикцию маленьких муниципалитетов попадают также пожарные службы. Например, в Клейтоне 3 собственных пожарных машины, а также машины скорой помощи. За год вызывают пожарных примерно 1 500 раз, а скорую помощь – 1000. Действия пожарных и врачей «завязаны» на муниципальных финансах: чем выше рейтинг по-

жарных и врачей, тем ниже для населения будет стоить страховка. Муниципалитету есть смысл поддерживать хороший рейтинг пожарных и медиков: например, в Клейтоне рейтинг пожарных на уровне «3» и для населения это 1000 долларов страховки в год, а вот если бы муниципальная пожарная служба опустилась на 5 уровень, то для населения плата возросла бы до 2 000. Чтобы поддерживать в хорошем состоянии пожарную бригаду, их навыки соединили с навыками врачей: обучили реанимационным действиям (тем более что все машины скорой помощи — именно реанимационные), и они могут производить вентиляцию легких, пользоваться дефибриллятором, в случае необходимости — работать на воде.

Интересна система налогообложения в муниципалитете, потому что с налогами связана большая часть жизнедеятельности среднестатистического американца. Например, если житель не подстригает газон вокруг своего дома вовремя, то за него это сделает муниципальная служба, потому что в противном случае неухоженный газон будет снижать стоимость домов, располагающихся по соседству. Но налог этому жителю начислят гораздо больше, чем соседям.

В муниципалитете есть собственная инженерная служба, хотя тендеры на очистку воды, вывоз мусора проводятся на уровне округа. В каждом штате по-разному: иногда эти услуги предоставляются частными компаниями, иногда — наполовину с государственными. Инженеры, например, в Клейтоне сами проектируют освещение, которое закуплено на деньги муниципалитета. В других муниципальных образованиях это может быть переложено по решению властей на частные компании. Кстати, перекладывать часть проблем на решение частным компаниям муниципалитеты не спешат. Логика следующая: сектор, обеспечивающий комфортность проживания населения, очень конкурентный. В этом, помимо блага, заключается и значительная опасность снижения цен для тендера и оказания некачественных услуг. Поэтому, как правило, уборка территории, обучение пожарных и медиков, закупка специальной техники — все это муниципалитеты делают сами.

Как уже было отмечено, муниципалитет ведет уборку территории: еженедельно в центральной части города, и раз в две недели — в жилых кварталах. Для уборки нужна техника, которую каждый муниципалитет закупает весьма активно: так, в среднем на четыре тысячи квадратных километров – 130 муниципальных авто (полицейские машины, снегоуборочные). Соответственно, есть и статья расходов на бензин, дизель и на электричество, ведь в распоряжение американских муниципалитетов все чаще попадают электромобили.

Интересен и вопрос формирования бюджета муниципалитета. Бюджет среднестатистического городка Клейтон – 28 миллионов долларов. Собирается он из нескольких статей, куда, помимо всего прочего, входят штрафы по решению суда, налоги (все предприниматели, чей бизнес находится хотя бы частично на территории Клейтона, платят еще и за лицензию).

Американцы очень гордятся своей системой местного самоуправления. Она позволяет отстаивать свои интересы, начиная с самых маленьких образований — мелких муниципалитетов — и выстраивать систему контроля за властью вплоть до верховного. Конечно, такая бюрократия у стороннего наблюдателя вызывает путаницу. Например, проблемы международного аэропорта Сент-Луиса должны решаться совместно: мелкий муниципалитет, на территории которого расположен этот аэропорт, плюс руководство округа Сент-Луис, а также руководство района Сент-Луис. Но именно такая система «страхует» от злоупотребления властью и позволяет следить за управленческими решениями.

Без сомнения, сами американцы признают, что созданная ими система далека от совершенства и требует качественного всестороннего улучшения. Именно этому служит курс по муниципальному управлению, введенный в американских школах, различные семинары и симпозиумы, и даже — международное сотрудничество в данной сфере.

Литература:

1. Страны и народы мира. США / пер. с англ. М.: ООО ТД «Издательство Мир книги», 2008. 96 с.
2. Корявин Л. От небоскребов до «одноэтажной Америки»: как строится в США власть на местах // Российская Федерация. 1994. №12. С. 29-31.
3. Крылова Е. Практика ограничений бюрократии за рубежом / В. Крылова //Государственная служба. 2008. №5 (55). С. 19-27.
4. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. М., 2006.

References:

1. Countries and nations. USA / transl. From English. M.: OOO TD «Izdatelstvo Mir knigi», 2008. 96 p.
2. Koryavin L. From skyscrapers to “single-storied America”: the structure of self-government in the USA // Rossiyskaya Federatsiya. 1994. №12. P. 29-31.
3. Krilova E. Experience of bureaucracy control abroad / V. Krilova // Gosudarstvennaya sluzhba. 2008. №5 (55). P. 19-27.
4. Busigina I.M. Political regional studies: study book. M., 2006.