

УДК 342.55

**Современные тенденции развития местного самоуправления
в США: поиск оптимальных моделей организации
и деятельности местных властей**

Ковалева Татьяна Константиновна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;
e-mail: tatyana-kovaleva@inbox.ru

Аннотация

В статье проанализирован ряд аспектов современных тенденций в развитии системы местного самоуправления в США, изучены направления поиска оптимальных моделей регулирования этой системы, повышения эффективности деятельности местных властей и развития местных территорий. Определены основные особенности используемых моделей организации местного управления и самоуправления в США. Обозначена специфика опыта США в сфере государственного регулирования межбюджетного финансирования, использования инструментов финансовой помощи штатам и местным образованиям, названы базовые принципы участия федеральных властей в финансировании местных образований. Выделена система инструментов финансовой помощи штатам и органам местного самоуправления. Назван регулятивный модуль воздействия федерации и штатов на функциональное перераспределение в системе федерация «штаты – графства – местные образования», обозначено направление динамики процессов передачи. На примере ограничительных формулировок в конституциях штатов о финансовых полномочиях местных образований (ОНР) показаны новые представления населения о показателях эффективности местного самоуправления. Сформулирована ключевая характеристика современного подхода к формированию системы органов местного самоуправления в городах, даны главные характеристики формы организации с участием менеджера. Охарактеризована специфическая роль местного самоуправления на особых территориях (Округ Колумбия). Показан механизм использования и трансформации институциональных форм регионального управления с участием и без участия местных властей. Указаны некоторые базовые паттерны, определяющие режим государственного регулирования создания и развития кластеров как инструментов индустриальной политики и регионального экономического развития территорий.

Для цитирования в научных исследованиях

Ковалева Т.К. Современные тенденции развития местного самоуправления в США: поиск оптимальных моделей организации и деятельности местных властей // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Том 7. № 10А. С. 50-58.

Ключевые слова

Местное самоуправление в США, межбюджетное финансирование, перераспределение и передача функций, ограничение налогов и расходов (ОНР), региональное управление, региональные советы, кластер.

Введение

Изучение тенденций развития местного самоуправления в различных странах позволяет не только определить некие базовые устойчивые соотношения, свойства и признаки, присущие современным системам местного самоуправления конкретных стран, но и выявить новые характеристики функционирования государственного механизма, сделать выводы о ходе политико-экономических процессов, прогнозировать параметры и перспективы регионального развития, понять возможные инструменты воздействия на экономическое развитие. В этой связи анализ современных процессов в развитии местного самоуправления США весьма наглядно демонстрирует направления реконфигурации места и роли местного самоуправления, характерные особенности новых характеристик местных образований, а также специфические формы и инструменты подключения их к выполнению государственных функций (и/или их компонентов).

Основная часть

В современный период в США наблюдается усиление тенденции развития прагматических начал в общественном восприятии роли, значения и задач местных властей. Некогда существовавшие в этой стране сильные традиции местного самоуправления стали постепенно вытесняться соображениями эффективности и рациональности, что в конечном итоге привело к необходимости менять не оправдавшие ожидания модели функционирования местных институтов власти. В настоящее время используемые в США подходы, основанные на указанных соображениях и в целом поддерживаемые местными сообществами, ориентированы на поиск наиболее оптимальных моделей организации власти (как в целом в федеративной системе, так и на местах). Используемые методы реконфигурации статуса и роли местных властей, затрагивающие различные сферы политического, правового и экономического порядка, наглядно иллюстрирует появление уточненного целеполагания и, как следствие этого, свидетельствуют о процессах становления универсально модифицированного инструментария воздействия на развитие системы местного самоуправления и ее элементов в США. Важнейшим вопросом при анализе инструментов совершенствования системы местного самоуправления является вопрос о роли местного самоуправления в государственном механизме США и возможности «сопряжения» деятельности местных властей с федеральной властью. С одной стороны, американская модель местного самоуправления, установленная Конституцией США, относит вопросы организации местного самоуправления к компетенции субъектов федерации – штатов, и в рамках действия конституционного принципа «остаточных полномочий» штаты получили все права по регулированию местного самоуправления на своей территории. С другой стороны, ряд установлений Конституции США (в их взаимосвязи с положениями решений Верховного суда США как органа конституционного контроля), дополняют вышеизложенную схему и существенны для понимания концепции современных процессов развития местного самоуправления в федеративной системе США. Так, Конституция США, передавая, вопросы организации местного самоуправления на уровень штатов, тем не менее, закрепляет ряд важнейших положений, создающих формальную возможность федеральной власти не только регулировать статус местных образований, но и включать их в общегосударственный механизм. Раздел 8 статьи 1 Конституции США, устанавливающий право Союза на расходование средств на цели поддержания «всеобщего народного благосостояния», стал основой существования

многочисленных федеральных программ финансовой помощи штатам и местным властям. В настоящее время в США разработана и весьма эффективно действует целая система финансовых инструментов: федеральные займы, федеральные гарантии по займам, налоговое кредитование, программы общего и специального разделения доходов и субвенции (*grants-in-aid*), ставших важной частью структуры финансовой базы штатов и местных образований. Так, если в 2015 г. в рамках федеральных программ предоставления финансовой помощи штаты и местные власти получили 628 млрд. долл. США, то уже в 2016 г. эта цифра составляла уже 652 млрд., а в 2017 г. достигла 678 млрд.

Важно отметить, что в настоящее время характер задач при предоставлении финансовой помощи стал определяться декларированием именно национальных приоритетов, а местные власти рассматриваются как участники решений общенациональных задач, формулируемых и определяемых федеральной властью. Последнее означает, что участие в таких программах подразумевает строгое выполнение местными властями всех указаний соответствующих центральных органов власти и управления по реализации возложенных программой финансирования функций (и/или их компонентов) и полномочий. Хотя сложившаяся ситуация позволяет исследователям современных тенденций развития межправительственных отношений называть правительства штатов и местные власти «административными агентами национальных программ», а саму сложившуюся систему «административным федерализмом» [Kettl, 2004], практика показывает, что современная модель функционирования межбюджетных отношений отличается достаточно высокой экономической эффективностью и принимается местными образованиями и местными сообществами. При этом первые четко ориентированы на то, что являются участниками и проводниками государственной политики, а местные сообщества осознают тот факт, что в конечном итоге становятся бенефициарами выгод, получаемых вследствие «вторжения» федеральных властей и властей штатов в регулирование функций, полномочий и предметов ведения местных образований.

Поиск оптимальных подходов к уточнению моделей местного самоуправления в США также связан с постоянным поиском оптимальных моделей распределения функций и полномочий между различными уровнями органов власти. При этом сам механизм «функционального перераспределения» весьма эффективно задействован в качестве одного из средств оптимизации работы всей системы местных властей. Формально функции, предметы ведения и полномочия всех видов местных образований определяются каждым штатом самостоятельно. При этом объем полномочий зависит от территории местного образования, численности населения и ряда других факторов. Юридически закрепляется право штата ввести любые общие требования касательно регулирования предмета ведения местного образования или порядка реализации конкретного полномочия. Важно отметить, что многие функции (их компоненты) или отдельные полномочия местные образования выполняют в силу прямого предписания штата строго в соответствии с установленными штатом стандартом. В последние десятилетия процессы уточнения функциональной роли местных образований находятся в постоянном фокусе внимания штатов и федерации. Так, только за период с 2014 по 2016 гг. были приняты семь решений Верховного суда США, существенно изменяющих объем прав и полномочий органов местного самоуправления и отменяющих акты последних как несоответствующих или противоречащих Конституции США [Soronen, 2017].

Все чаще имеет место добровольная или принудительная передача функций (или их компонентов) между штатами и местными образованиями (вертикальная) и между местными образованиями (горизонтальная). Этот процесс назван одним из самых характерных явлений,

определяющих процессы корректировки моделей местного самоуправления [Zimmerman, 2012]. Концепция такой передачи основана на исключительно прагматичных основаниях: поиске оптимального уровня осуществления соответствующей функции (ее компонента) или полномочия. Основными реципиентами функций в настоящее время стали графства, специальные округа и штаты. Этот перечень наглядно демонстрирует четкое целеполагание, в основе которого лежит стремление к централизации, унификации и оптимизации осуществления выполнения функций, так как графства, всегда рассматриваемые в качестве «административных» (administrative) подразделений соответствующих штатов, наделены широкими управленческими полномочиями, а специальные округа изначально создаются по «сквозной» территориальной конфигурации для выполнения определенной функции (например, водоснабжение, охрана общественного порядка) или же взаимно связанных между собой функций (например, охрана парков и защита окружающей среды). Важно отметить, что процесс передачи функций (и/или их компонентов) или отдельных полномочий носит «живой» характер: нередко переданная функция через несколько лет может быть «возвращена» обратно, если объективные экономические показатели ее осуществления диктуют целесообразность такого действия.

Следующая сфера регулирующего воздействия связана с финансовыми полномочиями местных властей. Очевидно, что степень участия местных органов в решении общегосударственных и локальных задач, их авторитет, социальная значимость определяется их финансовой базой. По предварительным данным доходы местных образований в 2017 г. составят 1.3 трлн. долл. [Chantrill, www]. Рост доходов и расходов местных образований отражает расширение и активизацию их роли и участия в осуществлении внутренних функций государственного управления. При этом доходную часть местных образований образуют средства, полученные из собственных источников дохода (63 %) и межбюджетные трансферы (32% от штатов и 5% от федерального правительства. Налоговые поступления составляют около 40 % от суммы всех доходов местных образований, при этом большая часть поступлений приходится на имущественный налог. В доходную часть местных бюджетов также поступают средства от различного вида сборов и уплаты штрафов, установление которых разрешено законодательством штата, а также средства, полученные в результате самообложения граждан и различного рода добровольных пожертвований. Основные виды местных налогов, как правило, имеют конституционный статус. Нередко конституции штатов содержат установления, запрещающие местным властям вводить конкретные виды налогов, кроме тех, которые разрешены штатом.

Индикативно то, что важнейшими положениями, отразившими настроения именно местных сообществ, стали принятые в большинстве штатов конституционные поправки, направленные на ограничение налоговых поступлений и расходов местных образований. Механизм, получивший название в специальной литературе, «Ограничение налогов и расходов» (Tax and Expenditure Limitations – TEL) , стал одним из самых значимых правовых инструментов, устанавливающих пределы налоговых полномочий местных образований и существенно корректирующий не только их полномочия в финансовой сфере, но и их роль в местных сообществах. Впервые этот подход был закреплен в 1978 г. в штате Калифорния, где жители штата (обеспокоенные желанием местных властей повысить ставку имущественного налога и небезосновательно считавшие, что дополнительные средства, полученные местными образованиями в результате такого повышения, будут потрачены на увеличение заработной платы аппарата местных властей и увеличение количества муниципальных служащих)

инициировали внесение соответствующей поправки в конституцию штата в виде так называемого «Предложение 13» [Campbell, Ballard, 1988]. Поправка была принята и действует до сих пор, запрещая местным властям увеличивать ставки имущественного налога свыше 1% от рыночной стоимости имущества. Принятие поправки имело широкий общественный резонанс, и привело впоследствии к так называемому «налоговому бунту» населения против расширения финансовых полномочий местных властей по всей территории США. В настоящее время положения, устанавливающие в том или ином виде жестко фиксированные пределы полномочий местных властей по повышению налоговых ставок и размера сборов, а также направленные на сокращение расходов местных властей, закреплены в конституциях и в законодательстве подавляющего большинства штатов и, как правило, распространяются на все виды местных образований. Формулы, используемые штатами для определения лимитов расходов и доходов, могут различаться от штата к штату. Принятые конституционные поправки, не только уточнили место и роль местных образований в федеративной системе США и продемонстрировали политическую волю населения штатов, но стали некой «отправной точкой» последующего развития положений, ограничивающих финансовые полномочия местных властей.

Прагматизм подхода при определении пределов полномочий местных властей находит выражение не только в ограничении их собственной доходной базы, но и в концепции формулировок конституций штатов, содержащих положения о регулировании всех возможных статей расходов местных образований, выделяющих критерии «публичный интерес» и «публичная цель» в качестве ключевого фактора дозволения того или иного вида расходования средств. Ныне действующие конституции и законы штатов также содержат установления, определяющие порядок и процедуры заимствования средств, максимальные пределы долга местных образований, целей, на которые могут быть израсходованы полученные средства, дозволяемые виды муниципальных ценных бумаг. Важно понимать, что сам процесс формирования и определения направлений развития законодательства о финансовых полномочиях местных властей постоянно развивается и уточняется в каждом отдельном штате с весьма широким привлечением традиционно консервативно настроенного и не желающего расширения полномочий местных образований в финансовой сфере населения.

Поиск оптимальных моделей организации системы органов местного самоуправления находит свое выражение и в распространении специфической формы организации органов местного самоуправления «совет – менеджер», при которой ключевыми органами местного образования являются избираемый населением представительный орган и назначаемый им профессиональный менеджер. Эта форма является одной из самых распространенных форм организации системы органов местного самоуправления в США. Она используется во многих графствах и в подавляющем большинстве городов США. На сегодняшний день более 92 млн. человек проживает в муниципальных образованиях, имеющих указанную форму [Sears, Citrin, 1982], выбор которой продиктован экономико-финансовыми соображениями, основанными на расчетах эффективности управления. Менеджер в рассматриваемой системе рассматривается исключительно в технократическом контексте в рамках административно-командной организации управления, принимается на работу советом и может быть уволен им же в любое время при условии соблюдения условий контракта. В задачи менеджера входит организация и осуществление должного управления, направленного на развитие местной территории и решение местных задач. Для выполнения этих задач менеджер наделяется всеми необходимыми полномочиями. При приеме на работу к нему предъявляются самые высокие формально

определенные требования. Так, Национальная гражданская лига (National Civic League) рекомендует включать в уставные документы местного образования требования об обязательности соответствующего образования (вплоть до наименования необходимых предметов и модулей по программам «бакалавр» и «магистр») и опыта работы в конкретных сферах управления для любого кандидата на эту позицию. Мэр в этой форме организации, являясь некой политической фигурой, осуществляет представительские функции, отвечает за связи с жителями соответствующей территории.

Современный этап развития системы местного самоуправления США также характеризуется уточнением парадигмы управления отдельными территориями. Прежде всего, это касается Федерального округа Колумбия как особой административно-территориальной единицы, на территории которой размещается столица США. Конституция США, содержащая весьма широкую конструкцию полномочий Конгресса США в сфере определения статуса округа Колумбия и установившая положение об исключительной юрисдикции Конгресса по всем вопросам любого порядка, позволила в нужный момент ввести элементы прямого федерального управления на территории округа в период финансовых проблем в г. Вашингтоне в 1995 г. Именно тогда Конгрессом был создан специальный орган – Администрация финансовой ответственности и административного содействия федерального округа Колумбия (District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority), в задачу которого входило осуществление контроля над всеми финансовыми операциями избранного населением Совета. Важно также указать, что любой из системы органов местного самоуправления округа Колумбия может быть расформирован Конгрессом, а их решения могут быть отменены Конгрессом США. В настоящее время Конгресс нередко использует указанное право, в том числе, запрещая избранному населением совету округа Колумбия совершать определенные действия.

В некоторых случаях для достижения специальных целей оптимизации территориального управления в США создаются органы регионального управления с участием или (нередко) без участия местных властей. Появление таких органов связано с необходимостью консолидации усилий нескольких местных образований в целях управления территориальным развитием и консолидированного осуществления функциональных обязанностей. Одним из видов таких органов стали региональные советы (Councils of Governments), получившие распространение по всей стране. Эти советы не являются новым звеном в системе органов местного самоуправления, а представляют собой основанные на добровольных началах организации, состоящие из представителей всех или большинства местных образований соответствующего региона. Целью региональных советов является координация усилий местных властей по развитию территории (включающей, как правило, несколько графств) и согласование действий по региональному планированию, водопользованию, охране окружающей среды, транспортному обслуживанию и т.д. Другим способом решения проблем территориального развития становится создание специальных контролируемых федеральными властями или штатом органов, осуществляющих некоторые управленческие функции на соответствующей территории. Так, например, на основании законодательства о предоставлении федеральной финансовой помощи на поддержание и строительство дорог федерального значения по всей стране были созданы Метрополитенские организации по планированию, в задачу которых входило осуществление планирование развития транспортной системы на соответствующей территории, а также контроль расходования федеральных средств, выделяемых на эти цели. Аналогичные органы нередко создаются и штатами. В штате Массачусетс, например, до 2003 г. существовала

назначаемая губернатором штата Метрополитенская окружная комиссия (Metropolitan District Commission), осуществлявшая управление парками, системой водоснабжения на территории пятидесяти местных образований. С 2003 г. этот орган был преобразован в Департамент защиты и охраны окружающей среды (Department of Conservation and Recreation) и получил формальный статус агентства в системе исполнительной власти штата.

Современное территориальное развитие ставит новые задачи и предопределяет появление новых факторов, связанных с необходимостью переосмысления привычных стандартов деятельности публичной власти на местах. В ряду таких факторов в США, как и во всем мире, большое значение приобретает появление кластеров как общепризнанных ключевых инструментов территориального развития. Исследования о роли и возможностях использования механизма кластеризации получили широкое распространение и в целом, ориентируют местные власти на оказание всемерной поддержки предпринимателям, которые «выросли» на их территории, рекомендуют способствовать тому, чтобы бизнес таких предпринимателей расширялся, вел к созданию новых рабочих мест, способствуя экономическому развитию территории и благополучию местного сообщества. Поддержка кластеров становится важным компонентом деятельности местных властей, заинтересованных в процессе привлечения бизнеса, создания новых рабочих мест и в развитии территории. Американский подход к роли местных властей в становлении и развитии кластеров ориентируется исключительно на такие консервативные механизмы, как предоставление налоговых льгот, «налоговых каникул», инфраструктуры и исключает создание любых особых видов местных образований в кластерах или инновационных центрах.

Заключение

Резюмируя все вышесказанное, можно признать, что современные тенденции развития местного самоуправления США определены рядом существенных корректировок, направленных на уточнения места и роли местных образований в федеративной системе США. Эти корректировки охватывают широкий спектр сфер направлений, связанных с ключевыми вопросами организации и деятельности местных властей. Используемые инструменты поиска оптимальных моделей организации и деятельности местных властей в целом можно признать соответствующим поставленным задачам: они основаны на знании практики, экономических показателей, ориентированы на повышение эффективности деятельности местных властей, учитывают изменения настроения населения, базируются на административном правительственном ресурсе, своевременно корректируются и уточняются. Осмысление и адаптация опыта США как страны с федеративной формой государственного устройства с весьма развитыми началами местного самоуправления представляется достаточно актуальной задачей в современных российских условиях, диктующих необходимость переосмысления тактики и стратегии регионального развития.

Библиография

1. Campbell B.C. Tax revolts and political change // Journal of Policy History. 1998. Vol. 10. Issue 1. P. 153-178.
2. Chantrill C. What is the Total US Government Revenue? URL: https://www.usgovernmentrevenue.com/total_2017USrt_19rs1n
3. Chatterie A., Glaeser E., Kerr W. Clusters of Entrepreneurship and Innovation // The National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper. May 2013.

4. Janofsky M. Congress Creates Board to Oversee Washington, D.C. // The New York Times, April 8, 1995.
5. Kettl D.F. Federalism: Battles on the Front Lines of Public Policy // Principles and Practice of American Politics. Washington, DC: CQ Press, 2004. P. 102-117.
6. Model City Charter, Eight Edition, National Civic League. 2003.
7. Sears D., Citrin J. Tax Revolt. Something for Nothing in California. Harvard University Press, 1982.
8. Soronen L. Seven Significant Supreme Court Cases for Local Government. National League of Cities. August 2015.
9. The League of California Cities. Proposition 218 Implementation Guide. September 2007 Edition.
10. Zimmerman J. State-Local Governmental Interactions. NY, Albany: SUNY Press, 2012.

Recent trends in local government development in the USA: finding local authorities' optimal organizational and functional models

Tat'yana K. Kovaleva

PhD in Law, Associate Professor,
Lomonosov Moscow State University,
119991, 1 Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation;
e-mail: tatyana-kovaleva@inbox.ru

Abstract

The article analyzes certain aspects of local government system's contemporary development in the United States; we studied the search directions for the system's optimal regulation models, local authorities' efficiency improvement and the local territories development. We identified the major peculiarities of contemporary local government and self-government models in the United States. We describe the specific experience related to intergovernmental financing regulation, financial aid instruments to the states and local entities; we list the basic principles of federal authorities' participation in financing of local entities. We name the system of financial aid instruments to the states and local governments. We identify regulatory module of the federation and states' impact on functional redistribution in the "federation – states – counties – local entities" system; we identified the dynamic trends of the transfer processes. Important trend that we document as TEL provisions in the states constitutions indicates the new local communities' perception of local government efficiency indicators. We define the key characteristic of contemporary approach to local government organization structure in the cities; we provide main characteristics of the council-manager form of government. We identify the specific role of local government in the specially designated administrative subdivisions (as D.C.). We show the implementation and transformation of the institutional forms of regional government with and without local authorities' involvement. We list basic set of regulatory patterns for clusters (as instruments of industrial policy and regional development) creation and further growth.

For citation

Kovaleva T.K. (2017) *Sovremennye tendentsii razvitiya mestnogo samoupravleniya v SShA: poisk optimal'nykh modelei organizatsii i deyatelnosti mestnykh vlastei* [Recent trends in local government development in the USA: finding local authorities' optimal organizational and functional models]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 7 (10A), pp. 50-58.

Keywords

Local self-government in the United States, intergovernmental finance, redistribution and transfer of functions, tax and expenditure limitations, regional government, regional councils, cluster.

References

1. Campbell B.C. (1988) Tax revolts and political change. *Journal of Policy History*, 10, 1, pp. 153-178.
2. Chantrell C. *What is the Total US Government Revenue?* Available at: https://www.usgovernmentrevenue.com/total_2017USrt_19rs1n [Accessed 06/06/2017]
3. Chatterie A., Glaeser E., Kerr W. (2013). Clusters of Entrepreneurship and Innovation. *The National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper*.
4. Janofsky M. (1995) Congress Creates Board to Oversee Washington, D.C. *The New York Times*.
5. Kettl D.F. (2004) Federalism: Battles on the Front Lines of Public Policy In: *Principles and Practice of American Politics*. Washington, DC: CQ Press.
6. (2003) *Model City Charter, Eight Edition, National Civic League*.
7. Sears D., Citrin J. (1982) *Tax Revolt. Something for Nothing in California*. Harvard University Press.
8. Soronen L. (2015) *Seven Significant Supreme Court Cases for Local Government*. National League of Cities.
9. (2007) *The League of California Cities. Proposition 218 Implementation Guide*.
10. Zimmerman J. (2012) *State-Local Governmental Interactions*. NY, Albany: SUNY Press.