

## МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ У США: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

### MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE USA: AN OVERVIEW

Чапля О.В.,

аспірант кафедри конституційного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

Наразі муніципальне управління у США будується відповідно до англо-американської моделі місцевого самоврядування. Незважаючи на існування в Україні континентальної моделі місцевого самоврядування, у процесі муніципальної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою звернення до досвіду США є дуже плідним. Наприклад, можуть бути використані кількісні показники та положення щодо адміністративно-територіального поділу території. Також доцільно розглянути питання утворення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, а не тільки органів місцевого самоврядування загальної компетенції. І найбільш важливим є нагальність запозичення можливості впровадження різних організаційно-правових форм муніципального управління в Україні на зразок США.

**Ключові слова:** муніципальне управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління у США, муніципалітети, місцева рада, мер, комісія.

В настоящее время муниципальное управление в США строится в соответствии с англо-американской моделью местного самоуправления. Несмотря на существование в Украине континентальной модели местного самоуправления, в процессе муниципальной реформы и реформы административно-территориального устройства обращение к опыту США может быть достаточно плодотворным. Например, могут быть использованы количественные показатели и положения об административно-территориальном делении территории. Также целесообразно рассмотреть вопрос создания специализированных органов местного самоуправления, а не только органов местного самоуправления общей компетенции. И наибольшую актуальность имеет заимствование возможности внедрения в Украине по примеру США различных организационно-правовых форм муниципального управления.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, местное самоуправление, муниципальное управление в США, муниципалитеты, местный совет, мэр, комиссия.

Currently Ukraine continues to make changes and amendments to the Constitution in order to decentralize the power. These amendments will significantly influence the local government in the country. In this regard, it is important to study the relevant international experience. From this point of view, the particularly interesting is the experience of those countries where local government is barely reformed for a significant number of years, and therefore – which found the optimal system of local government.

In Ukraine, the problems of municipal government in the United States of America are extremely scarcely explored. The only author that has complex work on this issue is Doctor of Law, Professor N. V. Mishyna. However, she hasn't issued new researches on this topic for a relatively long time. Her latest research, which provides information about the municipal government in the USA dates back to 2009. Since that time the author only summarizes the relevant information in the textbooks on the subject «Constitutional (State) Law of Foreign Countries».

Currently, the municipal administration in the US is built according to the Anglo-American model of local government. Despite the existence in Ukraine continental model of local government in the process of municipal reform and reform of administrative and territorial structure, appeal to the US experience is very rewarding. For example, can be used quantitative and provisions on administrative-territorial division of the territory. It is also advisable to consider the establishment of specialized local government, not just local government general competence. And the most important is the urgency of drawing the possibility of introducing different legal forms of municipal government in Ukraine, such as the United States of America.

**Key words:** municipal government, local government, municipal government in the USA, municipalities, local council, mayor, commission.

Наразі в Україні триває внесення змін та доповнень до Конституції, щодо децентралізації влади. Вони істотно впливатимуть на місцеве самоврядування у країні. У зв'язку з цим, актуальним є вивчення відповідного зарубіжного досвіду. З цієї точки зору, особливо цікавим є досвід тих держав, місцеве самоврядування в яких майже не реформується протягом значної кількості років, а, отже, – у яких знайдена оптимальна система місцевого самоврядування.

В Україні проблеми муніципального управління у США залишаються вкрай малодослідженими. Єдиним автором, що має комплекс робіт з цього питання, є доктор юридичних наук, професор Н. В. Мішина [1; 2; 3]. Однак, вона вже відносно давно не друкувала нових досліджень, її остання наукова робота, у якій міститься інформація про США, датується 2009 роком. З тих пір авторка лише узагальнює свої напрацювання у підручниках з навчальної дисципліни «Конституційне (державне) право зарубіжних країн».

Метою статті є надання загального огляду муніципального управління у США.

В муніципалітетах США не існує єдиної системи місцевих органів влади, кожний штат має право вирішувати це питання на свій розсуд відповідно до встановленої їм же адміністративно-територіальної системи. Панівною є концепція самоврядування, яка ґрунтується на визнанні

самостійності обраних населенням органів управління в межах своєї компетенції [4, с. 395].

Конституція США містить чіткий перелік питань, віднесених до компетенції центральної влади. Питання, які не вміщені до цього переліку, штати правомочні вирішувати самостійно. Кожний штат має свою конституцію, свої законодавчі органи легіслатури, свою виконавчу владу і судову систему. Штатам заборонено укладати договори з іноземними державами та іншими штатами, вести війну, створювати збройні сили, вступати в союзи, чеканити монети, випускати кредитні білети, обкладати імпорт та експорт митними зборами або іншими митами, приймати закони про опалу і ті закони, що мають зворотну силу, дарувати дворянські титули. Всі інші питання належать до відання штатів. Штати, як суб'єкти федерації, що не наділені державним суверенітетом, не мають права виходу із союзу. Визнається верховенство законів федерації відносно законів штатів. Главами штатів є губернатори, що обираються на основі загальних, рівних прямих виборів строком на 2-4 роки. Повноваження губернаторів систематично розширюються, проте все ж таки останнім часом в американському федералізмі все більш виразно виявляється тенденція до централізації [7, с. 159].

Місцеве самоврядування у США впливає на федеративні відносини переважно через партійний механізм, а також через групи тиску, що представляють інтереси

місцевої влади на федеральному рівні і в законодавчих органах штатів. У США, як і в більшості інших демократичних держав, місцеве самоврядування як група тиску добре організовано у національному масштабі. Досить великою політичною вагою володіють асоціації графств, муніципалітетів, мерів, що мають свої представництва у Вашингтоні [8]. Конституція США чітко визначає, що всі питання організації та діяльності місцевих органів влади знаходяться в компетенції штатів, об'єктивні закономірності розвитку американської федерації визначили процес поступової інтеграції органів муніципального управління в систему державного управління при формальному збереженні принципу «муніципалітети – креатури штатів» як конституційної основи, що характеризує статус органів місцевого самоврядування у США.

Наділення органів місцевого самоврядування у США окремими державними повноваженнями за системою «штат – орган місцевого самоврядування» відбувається при суворому встановленні параметрів здійснення таких повноважень: вказується вид муніципальних утворень, перелік прав і обов'язків муніципальних утворень, порядок звітності органів місцевого самоврядування щодо здійснення повноважень, порядок здійснення контролю органами влади штату.

Головними реципієнтами окремих державних повноважень стають насамперед графства, що займають особливе становище в системі органів місцевого самоврядування у США. Ще у 1857 році Верховний суд штату Огайо в рішенні по справі *Commissioners of Hamilton County v. Mighels* назвав графства «агентами штату» і встановив, що вони «створюються, виходячи виключно з вимог здійснення політики штату в цілому». Всі функції і повноваження графства мають пряме і виняткове ставлення до загальної політики штату, і графства являють собою ні що інше, як інструмент здійснення цієї політики. Крім графств, наділяються окремими державними повноваженнями й інші види органів місцевого самоврядування США: сіті, боро, таун, вільджі і, в меншій мірі, тауншип [5].

У США існують органи місцевого самоврядування загальної та спеціальної компетенції.

Система органів місцевого самоврядування загальної компетенції будується на основі адміністративно-територіального поділу. Більшість штатів поділяються на графства. Графства є найбільшими адміністративно-територіальними одиницями всіх штатів, окрім Коннектикуту і Род Айленда.

Системи самоврядування у графствах визначаються конституціями і законами штатів. Існують два типи рад графств: рада комісіонерів і рада контролерів. Перша передбачає обрання населенням 3-5 членів Ради, які керують усією практичною роботою за конкретними напрямками. Друга передбачає представництво в раді виборних посадових осіб муніципальних утворень, що входять у графство (число таких представників може доходити до 100). Зазвичай у рад немає постійного голови і вони збираються на свої засідання не частіше ніж один раз на місяць. Рада має право вводити місцеві податки і збори, приймати і контролювати бюджет, стежити за організацією і проведенням виборів тощо. При радах створюється апарат чиновників, який і здійснює реальне управління у графстві. У багатьох графствах окремо обираються шериф (начальник поліції і судовий виконавець), прокурор, суперінтендант шкіл, скарбник та інші, які часто незалежні від ради [4, с. 396].

На території графств розташовуються населені пункти: сіті (великі міста), таун і боро (невеликі міста), вільджі (села) [6, с. 302].

Статус міста визначається легіслатурою штату, внаслідок чого критерії для віднесення того чи іншого поселення до категорії міст різні. Містом визнається величезний мегаполіс з населенням в декілька мільйонів жителів і містом вважається (в деяких штатах) селище всього з

1 тис. жителів. Як правило, великі міста мають свою хартію, тобто своєрідну конституцію, положення якої закріплюють деякі традиційні привілеї та автономію [4, с. 397].

Таун створюється на базі одного або декількох дрібних міських поселень і навколишньої сільської місцевості з невеликим населенням. Іноді це просто окреме село. Основним органом управління є таун-мітинг (збори жителів (зазвичай раз на рік)). Такі збори приймають бюджет, обирають раду або конкретних посадових осіб.

Тауншипипи створюються в сільській місцевості, головним чином в штатах Середнього Заходу. Система самоврядування тут також передбачає обрання ради і адміністраторів [4, с. 397].

Саме населені пункти можуть уважатись муніципалітетами, якщо вони пройшли процедуру інкорпорації (мають власну хартію (статут)).

Управління муніципалітетами здійснюється через три основні організаційні форми: «мер – рада», «рада – менеджер», комісійна форма самоврядування.

Організаційна форма муніципального управління «мер – рада» – найбільш стара і поширена (охоплює приблизно половину всіх міст). Муніципальна рада завжди обирається населенням шляхом прямих виборів. Наразі існує «сильний» мер і «слабкий» мер. Населенням шляхом прямих виборів обирається сильний мер, а обрання слабого мера відноситься до компетенції муніципальної ради. Повноваження «сильного» і «слабкого» мера дуже відрізняються. На обсяг влади мера, його місце в системі муніципального управління впливають такий чинник, як процедура його обрання: «сильний мер» обирається безпосередньо населенням шляхом прямих виборів, що обумовлює його значні повноваження як при взаємодії з муніципальною радою, так і у порівнянні зі «слабким мером», а «слабкий мер» – тільки муніципальною радою, відповідно повноваження слабого мера обмежені, вони зводяться до виконання представницьких функцій і головування на засідання муніципальної ради. Строк повноважень мера може бути і 2, і 4 роки.

Організаційна форма муніципального управління «рада – менеджер» (ця система поширена у 40% міст) була введена з метою професіоналізації місцевого самоврядування. У випадку використання форми «рада – менеджер» велика частина повноважень розподіляється між муніципальною радою і найманим нею менеджером (керівником). Менеджер – це особа зі спеціальною вищою освітою, що є фахівцем у сфері управління населеним пунктом. Рада делегує йому виконання своїх рішень, здійснення господарських функцій. У разі застосування даної організаційної форми, посаду мера займає один із членів муніципальної ради.

Комісійна організаційна форма муніципального управління (зустрічається досить рідко) існує у невеликих містах. Комісійна форма характеризується тим, що муніципальна рада (в цьому випадку вона іменується комісією) об'єднує функції представницького і виконавчого органу. Комісія обирається жителями населеного пункту у складі 3-7 комісіонерів. Кожен із членів комісії курирує певний напрям муніципальної діяльності і є головною консультативною комітету з цього ж напрямку діяльності. Посади мера і керівника відсутня; комісія обирає зі свого складу голову, який керує її роботою. Джерелами формування дохідної частини бюджетів органів муніципального управління у США є переважно неподаткові надходження, істотну частину яких складають гранти держави і суб'єктів федерації, доходи від комунальної власності та власної діяльності, позикові ресурси. Органу муніципального управління надана можливість отримання певної частини від загальнодержавних податків або податків суб'єктів федерації (як правило, з податку нерухомого майна, з податку з продажів, з прибуткового податку) [4, с. 744].

Компетенція місцевого самоврядування вміщує наступні основні напрями діяльності:

- 1) охорона громадського порядку;
- 2) фінансові права (встановлює місцеві податки і збори і формує місцевий бюджет);
- 3) надання соціальних послуг;
- 4) управління майном.

Компетенція органів місцевого самоврядування постійно розширюється за рахунок питань, які раніше вирішували державні органи [4, с. 398; 7, с. 159-160].

До органів муніципального управління спеціальної компетенції відносяться незалежні спеціальні та незалежні шкільні округи. Вони є вузькоспеціалізованими муніципальними органами і діють за галузевим принципом. Спеціальні округи створюються для надання окремого виду послуг або декількох видів послуг, тісно пов'язаних між собою: послуг у сфері освіти (будівництво будівель для шкільних установ, створення та утримання бібліотек, тобто функції шкільних округів не дубльовані), соціальних послуг, транспортних послуг, послуг з охорони навколишнього середовища, послуг у житловій сфері, послуг із забезпечення пожежної безпеки. Шкільні округи здійснюють управління і фінансування шкільних установ, за ви-

нятком приватних. Територія діяльності органів муніципального управління спеціальної компетенції, як правило, не збігається з адміністративно-територіальним поділом. Оскільки органи муніципального управління спеціальної компетенції створюються з ініціативи членів територіальних колективів, то поступове збільшення кількості таких органів свідчить, в першу чергу, про високу ефективність їх діяльності [7, с. 160; 6, с. 745].

Наразі муніципальне управління у США будується відповідно до англо-американської моделі місцевого самоврядування. Незважаючи на існування в Україні континентальної моделі місцевого самоврядування, у процесі муніципальної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою, звернення до досвіду США є дуже плідним. Наприклад, можуть бути використані кількісні показники та положення щодо адміністративно-територіального поділу території. Також доцільно розглянути питання утворення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, а не тільки органів місцевого самоврядування загальної компетенції. І найбільш важливим є нагальність запозичення можливості впровадження різних організаційно-правових форм муніципального управління в Україні, на зразок США.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Мішина Н. В. Організаційна форма місцевого самоврядування «рада – голова» в Україні та в США / Н. В. Мішина // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 124–127.
2. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення : порівняльно-правове дослідження : Монографія / Н. В. Мішина. – Одеса : Друкарський дім, 2009. – 298 с.
3. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії : порівняльно-правове дослідження : Дис... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.02 / Н. В. Мішина. – Одеса, 2002. – 226 с.
4. Конституционное право зарубежных стран : Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
5. Ковалева Т. К. Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления : американская модель / Т. К. Ковалева [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.juristlib.ru/book\\_8183.html](http://www.juristlib.ru/book_8183.html)
6. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Р. Крусян, Д. Я. Гараджаева, Н. В. Мишиной. – Харьков : Право, 2015. – 848 с.
7. Гринюк Р. Ф. Конституційне право зарубіжних країн. Навчальний посібник / Гринюк Р. Ф., Захарченко М. А. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : Істина, 2009. – 376 с.
8. Маришев А. А. Питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на прикладі досвіду США) / А. А. Маришев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.m-economy.ru/author.php?nAuthorId=410>