АКТУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В США

CURRENT FEATURES OF LEGAL REGULATION OF GOVERNANCE AT THE MUNICIPAL LEVEL IN THE USA



УДК 342

Батыршин Тагир Эдуардович, студент Института права БашГУ, г. Уфа, Россия. batyrshin.t@mail.ru

Научный руководитель: Еникеев Зуфар Иргалиевич, Профессор кафедры государственного права Института права БашГУ, д.ю.н, г. Уфа, Россия

Batyrshin Tagir Eduardovich, student of Institute of law of Bashkir state University, Ufa, Russia. batyrshin.t@mail.ru

Scientific adviser: **Enikeev Zufar Irgalievich,** Professor of the Department of State law Of the Institute of law of BashSU, doctor of law, Ufa, Russia

Аннотация: в статье обобщены некоторые актуальные особенности правового регулирования системы муниципального управления в США, позитивные аспекты которых можно использовать в правовых механизмах российской системы местного самоуправления. Отмечена исходная особенность объективной ценности американского опыта развития правового института местного управления. Указаны теоретические особенности множества различий в муниципальном законодательстве разных штатов США, наличия трех общих подходов регулирования местного управления, разноречивости нормативных муниципальных актов из-за инкорпорированности муниципалитетов, формирования агломераций; классификационные особенности, отражающие

пять форм муниципального управления; общественная особенность активной деятельности некоммерческих организаций в целях муниципального развития.

Annotation: the article summarizes some of the current features of the legal regulation of the municipal government in the United States, the positive aspects of which can be used in the legal mechanisms of the Russian system of local self-government. The original feature of the objective value of the American experience in the development of the legal institution of local government is noted. The theoretical features of the many differences in the municipal legislation of different states of the United States, the presence of three general approaches to the regulation of local government, the inconsistency of municipal regulations due to the incorporation of municipalities, the formation of agglomerations are indicated; classification features, reflecting five forms of municipal government; social feature of the vigorous activity of non-profit organizations for the purposes of municipal development.

Ключевые слова: муниципальное управление США, правовое регулирование, муниципальный орган, общественная организация, формы муниципального управления США.

Keywords: US municipal government, legal regulation, municipal body, public organization, forms of US municipal government.

В начале анализа актуальных особенностей регламентации американских правовых механизмов муниципального или местного управления («Local government») следует указать на малое число научных разработок в этом сегменте, проводимых российскими правоведами. Последнее комплексное исследование правовых проблем муниципальной системы управления США осуществлялось в 20 веке А.С. Сорокиным [5, с. 23]. Фрагментарно вопросы правового регулирования американской сферы муниципального управления затрагивались лишь в диссертациях И.В. Ирхина [2, с. 4], А.А. Ларичева, А.Е. Закондырина [1, с. 1]. Небольшое число статей по результатам современного исследования этой сферы отношений опубликованы А.И. Черкасовым [7, с. 64], М.В. Саудахановым [4, с. 55], А.Ш. Шамхаловым [10, с. 25] и др. авторами.

Вместе с этим, практика правового регулирования в США муниципальной системы управления представляет интерес для развития в целом муниципальной сферы отношений и для решения частных проблем реализации местного самоуправления (далее – МСУ), поскольку является ярким примером муниципальной децентрализации, развития институтов саморегулирования управленческих процессов развития территорий федеративного государства, на что обращал внимание более ста лет назад А.Токвиль [6, с. 124].

То есть, исходная актуальная особенность правового регулирования системы муниципального управления в США определяется объективной ценностью американского опыта развития правового института МСУ и отсутствием интереса российских правоведов к этому сегменту исследований.

Основные теоретические аспекты регламентации в США муниципальных отношений систематизированы А.С. Сорокиным в контексте демократических основ развития органов МСУ англосаксонского типа в системе местного управления, которые определяются, главным образом, на уровне законодательства штатов, характеризуются множеством различий в законодательстве разных штатов США и наличием трех общих подходов регулирования местного управления:

1) законодательные органы власти штатов обязаны следовать базовым принципам Конституции США [11, с. 3] при регулировании норм муниципального права; при этом Основной закон США не включает каких-либо норм о МСУ, муниципальном развитии, а в американском Сенате муниципальные интересы отстаивает подкомитет по жилищному строительству, транспорту, развитию общин, входящий в Комитет сената по банковским, жилищным и городским вопросам [19];

2) органы муниципального управления в США относятся к традиционным демократическим институтам, главным демократическим признаком которых для является представительский характер МСУ с правовыми механизмами выбора населением и коллегиальной работы в рамках установленного правового

статуса, позволяющего реализовывать интересы населения в пределах соответствующих административно-территориальных единиц;

3) хартии, уставы муниципального управления США формируют основу правового статуса органов МСУ с общими положениями о соответствии конституции штата, правилам изменения хартии (устава), а также об организации деятельности органа МСУ и др. [5, с. 13]

Вместе с этим, А.И. Черкасов выделяет следующие характерные черты правовых механизмов муниципального управления в США [7, с. 147]:

- раздробленность, разноречивость муниципалитетов и их нормативных актов, что обусловлено внушительным числом инкорпорированных территорий МСУ, активной местной деятельностью множества независимых органов муниципального управления под эгидой общественных организаций, что обладает достоинствами демократического содержания и определенными проблемами правового свойства;

- развитие урбанизации с формированием различных городских агломераций, объединяющих совокупность города с его предместьями, небольшими поселениями на основе экономических и пр. связей; при этом в пределах графства могут находиться 2 или 3 агломерации и наоборот (в рамках агломерации Нью-Йорка, например, пересекаются территории более чем 20 графств); в начале 21 века насчитывалось 367 таких агломераций, ареалов, в которых проживает более 80% американцев [15].

Таким образом, можно выделить теоретические особенности правового регулирования американской муниципальной системы управления, характеризующиеся множеством различий в законодательстве разных штатов США и наличием трех общих подходов регулирования местного управления (соответствия конституционным принципам, представительский характер, наличия общих правил о соответствии конституции штата и пр.), а также разноречивостью нормативных муниципальных актов из-за инкорпорированности территорий МСУ, формирования агломераций.

Обозначенная раздробленность, разноречивость муниципалитетов и их нормативных актов минимизируется активной деятельностью множества различных общественных организаций, цели и задачи которых обусловлены территориальным развитием, эффективным муниципальным управлением, правовые вопросы которых лоббируются в соответствующих представительских органах власти штатов и в Сенате США. В частности, можно выделить следующие общественные организации, реализующие муниципальные интересы: Международная ассоциация управления городами и округами («International City/County Management Association», ICMA); Национальная ассоциация графств («National Association of Counties», NACo), Национальная лига городов («National League of Cities»); Национальная ассоциация городов и поселков («National Association of Towns and Townships»); Американская ассоциация общественных Работ («American Public Works Association») и др.

Например, по данным Международной ассоциации управления городами и округами (ICMA) в США насчитывается 10969 местных органов власти, которые управляют вопросами жизнедеятельности как минимум 2500 жителей. При этом ICMA с учетом различного законодательства штатов США классифицирует по состоянию на сентябрь 2019 года следующие американские формы муниципального управления:

1) муниципальное управление в форме взаимодействия мэра с советом («Council-Manager»), при которой выборный совет (правление) выполняет функции законодательного (представительского) органа управления, а главным выборным должностным лицом (мэром) является глава местного правительства, обладающий значительными административными полномочиями и обычно избираемый отдельно от выборного совета (такая форма характерна для 4386 муниципалитетов или 40% от всех муниципальных органов управления США);

2) муниципальное управление в форме взаимодействия совета с менеджером («Mayor-Council»), в рамках которой избранный совет (правление) и главное выборное должностное лицо несут ответственность за выработку политики с учетом рекомендаций главного назначенного должностного

профессионального лица (например, администратора/менеджера); при этом профессиональный администратор, назначаемый советом, несет полную ответственность за повседневную деятельность местного правительства (такая форма характерна для 4166 муниципалитетов или 38%);

3) муниципальное управление в форме комиссии («Commission»), избранные члены которой выполняют функции руководителей конкретных ведомств, а также коллективно заседают в качестве законодательного органа муниципалитета, что характерно для 1302 муниципалитетов США (12%);

4) муниципальное управление в форме городского собрания («Town Meeting»), в рамках которого квалифицированные избиратели муниципалитета созываются и действуют как законодательный орган, определяющий основную политику территории, бюджет и избирающий должностных членов правления муниципалитета, реализующих политику городского собрания, или делегирующих повседневное управление муниципалитетом назначенному управляющему/администратору, что характерно для 1056 муниципалитетов США (9,5%);

5) муниципальное управление в форме представительного городского собрания («Representative Town Meeting»), которое отличается от простого городского собрания (4 форма правления) тем, что избиратели как представители населения выбирают членов городского собрания; при этом все жители муниципалитета могут присутствовать и участвовать в дебатах, но голосуют только избранные представители, что характерно для 59 муниципалитетов США (0,5%).

С учетом вышеизложенного, можно указать на классификационные особенности правового регулирования муниципальной системы управления США, отражающие пять форм муниципального управления, систематизированных Международной ассоциацией управления городами и округами (ICMA): взаимодействие мэра с советом, взаимодействие совета с менеджером, комиссионное управление, управление городским собранием, управление представительным городским собранием.

Общественные организации разрабатывают и издают документы с типовыми и общими нормами регулирования муниципального управления, которые находят отражение в муниципальном законодательстве штатов. Например, для содействия миссии ICMA в формировании передового опыта в области местного управления определены 12 принципов поведения субъектов муниципального управления, включающие в составе Этического кодекса ICMA [14]:

- принцип профессионального управления муниципалитетом выборными должностными лицами;

- принцип подтверждения достоинства, ценности муниципальных услуг, глубокого чувства социальной ответственности при работе доверенного муниципального служащего;

- принцип соблюдения высоких стандартов этического поведения и честности во всех общественных, профессиональных и личных отношениях, чтобы заслужить доверие и уважение населения и работников муниципалитета;

- принцип служения наилучшим интересам народа;

- принцип представления предложений по вопросам реализации муниципальной политики избранному должностному лицу;

- принцип подотчетности избранных представителей своему сообществу за принимаемые ими решения и за их осуществление;

- принцип воздержания от любой политической деятельности, подрывающей доверие общественности к профессиональным администраторам муниципалитета; и т.д.

В этой связи стоит указать на политико-правовые приоритеты муниципального управления в 2020 году, обозначенные Национальной ассоциацией графств США (NACo) [16].

Во-первых, обозначена приоритетная задача развития роли муниципалитетов (графств, округов) в общем государственном и муниципальном управлении, в реализации национальных и местных программ, проектов и услуг, поскольку администрации 3069 американских округов

обеспечивают важнейшие строительные блоки для здоровых, безопасных и энергичных общин. Графства ежегодно инвестируют почти 600 млрд $ в местное развитие, в ресурсы налогоплательщиков благодаря руководству почти 40000 выборных лиц в графствах и 3,6 млн служащих графств. NACo поддерживает федеральную политику и программы, которые снабжают администрации графств ресурсами, необходимыми для эффективного обслуживания жителей. работает над сохранением местного процесса принятия решений и над защитой округов от вытеснения местной власти, а также поощряет межправительственные консультации с другими округами на протяжении всех процессов разработки федеральной, местной политики, программ и нормативных актов.

Во-вторых, отмечена приоритетная задача поддержания баланса федерализма с решением местных вопросов и оптимизации межправительственного партнерства в рамках уникальной роли и ответственности округов как важных партнеров национальной межправительственной системе федеральных, государственных, местных администраций. NACo настоятельно призывает Конгресс принять закон О восстановлении партнерства (H. R. 3883 [13]) и закон О нефинансируемых мандатах информации и прозрачности (H. R. 300 [12]), чтобы повысить прозрачность, снизить регулятивную нагрузку, способствовать межправительственному диалогу и объединить все уровни правительства в поддержку беспрецедентной системы федерализма США.

В-третьих, определена приоритетная задача продвижения обязательств по развитию местной инфраструктуры округа, поскольку любой федеральный, государственный инфраструктурный проект должен отражать интересы округов, такие как: выделение фондов для местной инфраструктуры, повышение муниципальных полномочий в принятии решений, защита освобожденных от налогов муниципальных инструментов финансирования, рационализация процесса выдачи федеральных разрешений и пр. Любое законодательство в области водной инфраструктуры должно учитывать потребности округов.

В-четвертых, обозначена приоритетная задача содействия укреплению психического здоровья и лечению американцев от употребления психоактивных веществ и провести необходимые реформы в области уголовного правосудия по данному вопросу.

В-пятых отмечена приоритетная задача поддержка полного финансирования платежей вместо налогов («Payments in Lieu of Taxes, PILT» [17]) и программы безопасных сельских школ («Secure Rural Schools, SRS» [18]), которые компенсирует убытки государственных земель округов за необлагаемые федеральными налогами земли и способствует обеспечению адекватного распределения доходов между лесными округами и сельскими школами.

То есть, на примере указанных правовых инструментов ICMA и NACo, можно выделить общественную особенность правового регулирования американской муниципальной системы управления, заключающуюся в активной правовой, политической и пр. деятельности ряда некоммерческих организаций в целях муниципального развития, что подтверждается положениями Этического кодекса муниципальных служащих ICMA, приоритетами муниципального управления NACo и т.д.

В рамках проведенного анализа представлены некоторые актуальные особенности правового регулирования системы муниципального управления в США, позитивные аспекты которых можно использовать в правовых механизмах российской системы МСУ: исходная особенность объективной ценности американского опыта развития правового института МСУ и отсутствия интереса российских правоведов к этому сегменту исследований; теоретические особенности множества различий в муниципальном законодательстве разных штатов США, наличия трех общих подходов регулирования местного управления, разноречивости нормативных муниципальных актов из-за инкорпорированности территорий МСУ, формирования агломераций; классификационные особенности, отражающие пять форм муниципального управления, систематизированных ICMA (мэр с советом, совет с менеджером, комиссионное управление, городское собрание, представительное городское

собрание); общественная особенность активной деятельности ряда некоммерческих организаций в целях муниципального развития.

Список использованных источников

1. Закондырин, А.Е. Модели организации местного самоуправления в крупных городах с особым правовым статусом: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Закондырин Александр Евгеньевич. - Москва, 2010. - 24 с.
2. Ирхин, И.В. Конституционно-правовые статусы территориальных автономий в государствах современного мира: Европа, Азия, Америка: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Ирхин Игорь Валерьевич. - Ростов-на-Дону, 2019. - 62 с.
3. Ларичев, А.А. Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: автореф. дис. ... докт. юрид. наук:12.00.02 / Ларичев Александр Алексеевич. - Москва, 2018. - 40 с.
4. Саудаханов М.В., Хазова В.Е. Некоторые особенности организации местного самоуправления в Соединённых штатах Америки // Вестник Московского университета МВД России, № 3, 2017. С. 155-157.
5. Сорокин, А.С. Основные тенденции развития и правовое регулирование деятельности органов муниципального управления в США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сорокин Александр Сергеевич. - Москва, 1994. - 23 с.
6. Токвиль А. О демократии в Америке. Соч. А. де Токвиля. Пер. с франц. изд. В.Н.Линд. М."Книжное дело" 1897. – 620 с.
7. Черкасов А.И. Местное управление в США: современные проблемы и перспективы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 6. С. 147-167.
8. Черкасов А.И. Муниципальное управление в США: организация и современные тенденции развития // Государство и право. 2015. № 4. С. 64-73.

9. Черкасов А.И. Некоторые особенности управления в сельской местности США // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 4. С. 205-215.
10. Шамхалов М. А., Магомедов М.М. Особенности муниципального управления в США // Образование. Наука. Научные кадры. № 1, 2019. С. 25-26.
11. Constitution of the United States, 1787. [Электронный ресурс], URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (дата обращения 21.10.2020).
12. H.R. 300: Unfunded Mandates Information and Transparency Act of 2019. [Электронный ресурс], URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr300/text (дата обращения 21.10.2020).
13. H.R. 3883: Restore the Partnership Act.[Электронный ресурс], URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr3883 (дата обращения 21.10.2020).
14. ICMA Code of Ethics.[Электронный ресурс], URL: https://icma.org/icma-code-ethics (дата обращения 21.10.2020).
15. Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems / Ed. By N. Steytler. Montreal, 2009. P. 365.
16. NACo Policy Priorities 2020 Stronger Counties. Stronger America.[Электронный ресурс], URL: https://www.naco.org/resources/featured/2020-naco-policy-priorities (дата обращения 21.10.2020).
17. Payments in Lieu of Taxes (PILT).[Электронный ресурс], URL: https://www.doi.gov/pilt (дата обращения 21.10.2020).
18. Secure Rural Schools Reauthorization. [Электронный ресурс], URL: https://www.fs.usda.gov/pts/ (дата обращения 21.10.2020).
19. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs: Subcommittee on Housing, Transportation, and Community Development. [Электронный ресурс],

URL: https://www.govtrack.us/congress/committees/SSBK/09#activity (дата обращения 21.10.2020).

List of sources used

1. Zakondyrin, A.E. Models of the organization of local self-government in large cities with a special legal status: comparative legal analysis: author. dis. ... Cand. jurid. Sciences: 12.00.02 / Zakondirin Alexander Evgenievich. - Moscow, 2010 .-- 24 p.
2. Irkhin, I. V. Constitutional and legal statuses of territorial autonomies in the states of the modern world: Europe, Asia, America: author. dis. ... doct. jurid. Sciences: 12.00.02 / Irkhin Igor Valerievich. - Rostov-on-Don, 2019 .-- 62 p.
3. Larichev, A.A. Corporate model of local self-government: genesis, implementation experience on the example of Canada and its applicability in Russian conditions: author. dis. ... doct. jurid. Sciences: 12.00.02 / Larichev Alexander Alekseevich. - Moscow, 2018 .-- 40 p.
4. Saudakhanov M.V., Khazova V.E. Some features of the organization of local self-government in the United States of America // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, No. 3, 2017. P. 155-157.
5. Sorokin, A.S. The main development trends and legal regulation of the activities of municipal government in the United States: author. dis. ... Cand. jurid. Sciences: 12.00.02 / Sorokin Alexander Sergeevich. - Moscow, 1994 .-- 23 p.
6. Tocqueville A. About democracy in America. Op. A. de Tocqueville. Per. with French ed. V.N.Lind. M. "Book business" 1897. - 620 p.
7. Cherkasov A.I. Local government in the USA: current problems and prospects // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2015. No. 6. S. 147-167.
8. Cherkasov A.I. Municipal governance in the United States: organization and modern development trends // State and Law. 2015. No. 4. S. 64-73.

9. Cherkasov A.I. Some features of management in the US countryside // Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2016. No. 4. S. 205-215.
10. Shamkhalov M.A., Magomedov M.M. Features of municipal government in the United States // Education. The science. Scientific personnel. No. 1, 2019. S. 25-26.
11. Constitution of the United States, 1787. [Electronic resource], URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (date of access October 21, 2020).
12. H.R. 300: Unfunded Mandates Information and Transparency Act of 2019. [Electronic resource], URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr300/text (access date 21.10.2020).
13. H.R. 3883: Restore the Partnership Act. [Electronic resource], URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr3883 (date of treatment 10/21/2020).
14. ICMA Code of Ethics. [Electronic resource], URL: https://icma.org/icma-code-ethics (date of treatment 10/21/2020).
15. Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems / Ed. By N. Steytler. Montreal, 2009. P. 365.
16. NACo Policy Priorities 2020 Stronger Counties. Stronger America. [Electronic resource], URL: https://www.naco.org/resources/featured/2020-naco-policy-priorities (date of treatment 10/21/2020).
17. Payments in Lieu of Taxes (PILT). [Electronic resource], URL: https://www.doi.gov/pilt (date of access October 21, 2020).
18. Secure Rural Schools Reauthorization. [Electronic resource], URL: https://www.fs.usda.gov/pts/ (date of treatment 10/21/2020).
19. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs: Subcommittee on Housing, Transportation, and Community Development. [Electronic resource], URL: https://www.govtrack.us/congress/committees/SSBK/09#activity (date of access October 21, 2020).