

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В США: ОРГАНИЗАЦИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

© 2015 г. Александр Игоревич Черкасов¹

Аннотация: данная статья посвящена особенностям организации муниципального управления в США, его отдельным моделям. В ней также рассматриваются проблема фрагментации муниципального управления и способы ее решения. Автор анализирует характерный для современных США феномен “территориального несоответствия ресурсов и нужд”, оказывающий негативное воздействие на ситуацию в обществе.

Annotation: the article deals with municipal government organization in the United States, its particular features and models. The problem of municipal government fragmentation and mechanisms of its solution are scrutinized as well. The author analyses typical for the modern United States phenomenon of “territorial separation of resources and needs” negatively affecting American society.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципальная корпорация, муниципальный совет, мэр, управляющий, комиссионер, защитная инкорпорация, урбанизация, пригород, территориальная дифференциация, стандартный метрополитенский статистический ареал.

Key words: municipal government, municipal corporation, municipal council, mayor, manager, commissioner, defensive incorporation, urbanization, suburb, territorial differentiation, Standard Metropolitan Statistical Area.

По своему типу местное управление в США относится к так называемой англосаксонской модели, для которой характерно отсутствие прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим, управление городской и сельской местностью организационными ячейками различного типа². Как и для многих других стран, для США типична тенденция к стиранию различий между городской и сельской местностью, поэтому разграничение между городом и деревней здесь зачастую носит весьма условный характер. В большинстве американских штатов основным требованием к поселениям, стремящимся получить статус муниципальной корпорации (термины “корпорация” и “муниципалитет” здесь взаимозаменяемы, и муниципалитет обычно определяется как единица местного управления на инкорпорированной территории), является установленная минимальная численность населения. В штате Алабама это 300 человек, а в штате Калифорния – 500. Могут устанавливаться также требования к плотности населения. В шта-

те Флорида, например, требуется полтора человека на один акр (1 акр = 4046.86 кв. м)³.

Кроме того, составляется петиция от жителей с просьбой об инкорпорации⁴, содержащая указание границ и численности населения предполагаемого муниципалитета. Под такой петицией должны стоять подписи определенной части жителей соответствующего населенного пункта, обладающих правом голоса (обычно 20–25% от их общего числа). Необходимо также провести в поселении общее голосование по вопросу об инкорпорации. Далее секретарь штата подтверждает результаты голосования и соответствие инкорпорированной территории установленным требованиям.

Основными причинами, побуждающими отдельные поселения к созданию собственных муниципальных органов, считаются неудовлетворенность набором и качеством услуг, предоставляемых жителям неинкорпорированной территории, стремление общины самостоятельно контролировать все местные дела, ее желание приобрести боль-

¹ Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: aligorch@yandex.ru).

² Для стран англосаксонского права характерна так называемая дифференцированная система управления, при которой муниципалитеты обычно создаются только в городах.

³ См.: Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options / Ed. by R.L. Kemp. Jefferson, 2007. P. 6.

⁴ Следует отметить, что, хотя одним из значений термина “инкорпорация” является включение, в данном контексте речь идет скорее об обратном: о выделении соответствующей территории, наделении ее определенным статусом.

ший политический вес и влияние в масштабах как графства, так и штата, получить права на федеральные и штатные субсидии, не предоставляемые неинкорпорированным территориям, и т.п. Иногда (как, например, в случае с пригородами) инкорпорация является своеобразной защитной мерой от аннексии со стороны центральной города. Инкорпорированная территория становится юридическим лицом публичного права и таким образом наделяется “правом на собственное наименование, правом выступать в суде в качестве истца или ответчика, правом заключать договора, приобретать и отчуждать собственность, правом на непрерывное правопреемство”⁵. Весьма важными также считаются предоставляемые корпорациям права по взиманию налогов, осуществлению соответствующих расходов и контролю за землепользованием⁶.

Количество инкорпорированных территорий в отдельных штатах может значительно различаться – от более чем 1300 в штате Иллинойс до восьми в штате Род-Айленд и даже одной территории в штате Гавайи (г. Гонолулу). Всего же в США насчитывается 19 429 муниципальных корпораций⁷. Подавляющее большинство американских муниципальных корпораций (98%) представляет собой относительно небольшие поселения, на территории которых проживают менее 100 тыс. жителей, причем в 2/3 из них – менее 25 тыс. жителей⁸.

В США муниципальные советы обычно небольшие по своему составу (в среднем шесть-семь человек). В крупных городах количество муниципальных советников чаще всего пропорционально численности населения. Так, в США советы городов с населением от 250 тыс. до 500 тыс. жителей в среднем насчитывают 10 человек; от 500 тыс. до 1 млн жителей – 13 человек; более 1 млн жителей – 22 человека⁹. Правда, прямая пропорция соблюдается не всегда. В отдельных городах с населением более 1 млн жителей численный состав совета может варьироваться от 50 (Чикаго) до девяти (Детройт) или восьми (Хьюстон) членов. 50% муниципальных советов избираются на четыре, 10% – на три и 38% – на два года.

⁵ Blair G.S. Government at the Grass-Roots. Pacific Palisades, 1981. P. 10.

⁶ См.: Donovan T., Mooney Ch.Z., Smith D.A. State and Local Politics: Institutions and Reforms. Boston, 2011. P. 474.

⁷ См.: Christensen T., Hogen-Esch T. Local Politics: A Practical Guide to Governing at the Grassroots. Armonk, 2006. P. 79.

⁸ См.: Donovan T., Mooney Ch.Z., Smith D.A. Op. cit. P. 474.

⁹ См.: Muzzio D., Tompkins T. On the Size of the City Council: Finding the Mean // Proceedings in the Academy of Political Science. Vol. 37. N.Y., 1989. N 3. P. 85.

В 60% американских городов выборы проводятся по единому избирательному округу, в 13% (как правило, достаточно крупных) – по отдельным одномандатным избирательным округам, а в 27% используется смешанная система¹⁰. Считается, что формирование советов по единому избирательному округу подходит лишь для средних и небольших городов с относительно однородным населением, где существует консенсус относительно того, какую политику должны проводить городские органы власти. Для крупных городов характерно наличие различных сегментов населения и групп интересов, взаимоотношения которых могут носить весьма конфликтный характер. При выборах по единому округу зачастую ущемляются интересы меньшинств, оказывающихся недостаточно представленными в городском совете. Понятно, что представителям компактно проживающих на территории отдельных районов города меньшинств гораздо легче добиться избрания своего кандидата на выборах по соответствующему избирательному округу, чем на единых общегородских выборах.

В крупных городах система выборов по единому округу практически не применяется, за исключением, в частности, Детройта, Остина и Сиэтла. Общая же тенденция такова, что американские города по мере роста численности своего населения под давлением различных меньшинств и групп интересов переходят от выборов по единому округу к выборам по отдельным округам или к смешанной системе (Атланта, Денвер, Сан-Антонио, Феникс, Хьюстон). Порой такой переход определяется решениями федеральных судов, считающих, что проведение выборов по единому округу ущемляет избирательные права, предоставленные меньшинствам федеральным Законом об избирательных правах 1965 г. (Бирмингем, Даллас, Спрингфилд).

Местные советы приблизительно 72.6% американских городов формируются (по крайней мере формально) на беспартийной основе¹¹. Среди них такие крупные города, как Бостон, Детройт, Лос-Анджелес, Денвер, Даллас и др. В ряде штатов (Айдахо, Аляска, Калифорния, Миннесота, Нью-Мексико, Вайоминг) у городов просто нет иного выбора, поскольку таковы требования законодательства штатов. Считается, что проведение выборов на беспартийной основе благоприятствует более возрастным, хорошо образованным кандидатам с белым цветом кожи и относительно высоким уровнем доходов, пользующимся уважени-

¹⁰ См.: Christensen T., Hogen-Esch T. Op. cit. P. 132.

¹¹ См.: ibid. P. 130.

ем в обществе и являющимся англосаксонцами и протестантами. Такие кандидаты обычно выдвигаются различными гражданскими ассоциациями и временно формируемыми группами поддержки (хотя за их выдвижением могут стоять и партийные организации), чаще всего отдающими предпочтение представителям среднего класса, а не выходцам из низших слоев. Представители же рабочих, этнических и иных меньшинств имеют больше шансов на успех в рамках партийной политики крупных городов. Здесь политические партии, стремясь сбалансировать свои избирательные списки и расширить тем самым свою электоральную базу, выдвигают представителей различных слоев и групп населения с учетом их численности в соответствующем избирательном округе.

В отличие от Великобритании, в местном управлении которой первостепенную роль традиционно играли муниципальные комитеты¹², в США более или менее развитая система комитетов имеется, как правило, лишь в относительно крупных городах с достаточно представительными советами и слабым институтом мэра. Поскольку для большинства американских муниципалитетов характерно четкое разделение представительных и исполнительных органов, а сами местные советы обычно небольшие по своему составу, деятельность комитетов здесь считается нерациональной. Кроме того, члены местных советов в США зачастую совмещают выполнение представительных функций со своей основной работой, поэтому у них порой просто не хватает времени для работы в комитетах. Как отмечают американские исследователи Дж. П. Пелиссеро и Т.Б. Кребс, местные советники, как правило, являются энтузиастами-добровольцами, «основным побудительным мотивом деятельности которых служат не столько стремление к власти и желание сделать политическую карьеру, сколько обостренное чувство гражданского долга»¹³.

В США функционирует как бы несколько систем муниципального управления, особенности которых определяются в первую очередь местом и ролью исполнительных органов в муниципальном механизме, их взаимоотношениями с представительными органами. В некоторых

американских городах используется система «слабый мэр – совет», зародившаяся в XIX в. и отчасти унаследованная от Великобритании. В то время население еще не было готово вверить все исполнительные полномочия в руки какого-либо одного должностного лица, считая, что чем меньше полномочий у отдельных деятелей и чем больше различных «сдержек и противовесов», тем менее коррумпированной будет политическая система в целом. Функции местного управления в XIX в. были немногочисленными, а деятельность должностных лиц на местах координировалась преимущественно посредством партийных механизмов.

При вышеуказанной системе совет был достаточно большим по своему составу (нередко достигавшим 50 членов), причем встречались и двухпалатные представительные органы. Верхние палаты обычно избирались по единому округу, и в их состав входили депутаты, представлявшие деловую элиту, различные экономические интересы. Члены нижних палат и однопалатных советов чаще всего избирались на партийной основе по отдельным избирательным округам (в настоящее время численный состав советов, функционирующих в рамках данной системы, гораздо меньше, и избираются они зачастую на беспартийной основе). Совет, как правило, наделялся достаточно широкими полномочиями (как нормотворческими, так и исполнительными) и осуществлял управление местными делами в основном через систему отраслевых комитетов.

Первоначально мэр при такой системе избирался советом из числа своих членов, и едва ли не основной его функцией было председательствование в совете. Начиная с третьего десятилетия XIX в. во многих городах мэр стал избираться посредством прямых выборов. Поэтому важной отличительной чертой системы «слабый мэр – совет» является не столько способ избрания мэра, сколько ограниченность административных полномочий последнего. «Слабый» мэр обычно имеет право вето на решения совета (которое чаще всего преодолевается простым большинством голосов членов последнего), может предлагать совету принятие тех или иных нормативных актов, а также председательствует в совете. В то же время он вправе назначать и смещать глав муниципальных департаментов лишь с одобрения представительного органа (порой совет назначает руководителей крупнейших департаментов самостоятельно). В рамках рассматриваемой системы ряд исполнительных функций может осуществляться чиновниками, избираемыми непосредственно населе-

¹² Данная тенденция, правда, в настоящее время типична не для всех британских городов, особенно крупных, где все более значимой становится роль мэров и образуемых при них коллегиальных исполнительных органов.

¹³ *Pelissero J.P., Krebs T.B.* City Council Legislature Committees and Policy-Making in Large United States Cities // *American Journal of Political Science*. Vol. 41. Austin, 1997. N 2. P. 502.

нием (казначей, атторней, клерк, ассессор и др.). Некоторые (а порой и все) муниципальные департаменты находятся под пристальным контролем соответствующего комитета совета. Бюджет чаще всего разрабатывается и принимается самим советом (при активном участии его финансового комитета). Право вето “слабого” мэра обычно не распространяется на принятый советом бюджет.

Главный недостаток данной системы заключается в присутствии ей вакуума исполнительной власти, поскольку в ее рамках фактически отсутствует какое-либо одно должностное лицо, ответственное за все вопросы реализации политического курса муниципалитета. Это приводит к излишнему дроблению и слабой скоординированности городского управления. Система “слабый мэр – совет” может относительно успешно работать лишь в условиях небольших сообществ, функционирующих преимущественно на основе добрососедских отношений. В то же время она непригодна для больших городов, нуждающихся в политическом и административном лидере.

В большинстве крупных городов США (Бостон, Детройт, Нью-Йорк, Сан-Франциско, Филадельфия и др.) функционирует система “сильный мэр – совет”. Она стала вытеснять систему “слабый мэр – совет” начиная со второй половины XIX в. Разочарование деятельностью выборных должностных лиц, их неэффективностью и коррумпированностью в тот период привели к дроблению структуры местного управления, образованию различных полуавтономных бюро и комиссий, которым передавалось осуществление отдельных муниципальных функций. Введение института “сильного” мэра явилось своеобразной реакцией на чрезвычайную фрагментацию городского самоуправления и отсутствие полномочного главы исполнительного аппарата, что препятствовало согласованному управлению возросшим объемом муниципальных дел. Стало очевидно, что децентрация муниципальных функций отнюдь не является панацеей от коррупции, поскольку дает возможность разнообразным группам давления оказывать влияние на отдельные сегменты городского управления, подчиняя их деятельность своим интересам.

Впервые положения, наделявшие мэра существенными административными полномочиями, были включены в хартии городов Бруклин в 1880 г. (последний тогда еще не являлся частью Нью-Йорка) и Бостон в 1885 г. На протяжении конца XIX – первой половины XX в. ряд других городов усилил позиции своих мэров, увеличив срок их полномочий с двух до четырех лет и сократив

число чиновников, избираемых прямыми выборами, а также количество различных полуавтономных организаций, осуществлявших функции местного управления. Эти функции передавались соответствующим муниципальным департаментам, действующим под контролем мэра.

Система “сильный мэр – совет” в США в определенной степени копирует общенациональную форму правления и систему управления штатами с характерной для них интегрированной административной структурой и концентрацией исполнительных полномочий в руках президента (губернатора). Члены совета при подобной системе могут избираться как по отдельным округам, так и по единому избирательному округу, а в менее крупных городах – осуществляют свои функции по совместительству. Состав совета обычно небольшой и насчитывает чаще всего семь-девять человек.

Мэр при указанной системе обычно избирается населением на четыре года и чаще всего вправе переизбираться неограниченное число раз (хотя в отдельных городах введены определенные ограничения). Мэр имеет право вето на решения совета (причем зачастую не только общего, но и выборочного), которое преодолевается, как правило, лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего¹⁴. Кроме того, мэр подготавливает рекомендации относительно нормотворческой деятельности совета, отвечает за составление и исполнение муниципального бюджета, единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, распределяет полномочия между муниципальными департаментами, осуществляет их реорганизацию, самостоятельно решает многие текущие вопросы управления. Являясь политическим лидером муниципалитета, мэр представляет интересы города вовне, в отношениях с центральным правительством и властями штата.

Система “сильный мэр – совет” соответствует в первую очередь условиям большого города с однородным населением, сложность управления которым диктует необходимость концентрации властных полномочий и ответственности в одних руках. Сильный лидер здесь призван способствовать достижению компромисса между отдельными сегментами населения, служить своеобразным арбитром в противоборстве различных групп интересов. Указанная система, как уже отмечалось,

¹⁴ Впервые право вето на решения совета было предоставлено мэру в 1797 г. в г. Балтимор, штат Мэриленд (см.: *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options* / Ed. by R.L. Kemp. P. 64).

несет в себе определенные характеристики президентской формы правления и поэтому проецирует на местный уровень как позитивные, так и негативные черты последней. Так, в случае конфликта между мэром и советом, представляющими различные политические группировки, может создасться весьма непростая ситуация, дестабилизирующая весь механизм муниципального управления. Рассматриваемая система также предполагает, что мэр должен быть одновременно и хорошим политическим лидером, и умелым, компетентным администратором. Однако эти качества далеко не всегда могут быть совмещены в одном человеке. Как отмечает известный специалист по вопросам местного управления Ч.Р. Адриан, при такой системе “голосующая публика не в состоянии определить кандидата, обладающего необходимыми способностями, и ничто не мешает кандидату с минимумом таких способностей уверенно заявлять о своем обладании ими”¹⁵.

В ряде американских муниципалитетов была предпринята попытка преодолеть указанный недостаток посредством введения института так называемого “главного административного чиновника”. Данный термин является собирательным, и в разных городах используются различные наименования этого института (например, управляющий директор – в Филадельфии, директор административных служб – в Бостоне, городской администратор-консультант – в Луисвилле). Главный административный чиновник является профессиональным управленцем и назначается и смещается мэром (в некоторых городах с одобрения совета). В его функции входит давать технические и профессиональные советы, а также осуществлять определенную часть административных полномочий мэра (координирование повседневной деятельности муниципальных департаментов, а иногда даже назначение и смещение их глав, подготовка бюджета в соответствии с указаниями мэра, управление городскими финансами и т.п.), что освобождает последнего от рутинной административной работы и дает ему возможность сконцентрировать свое внимание на приоритетных политических вопросах.

Однозначная квалификация той или иной системы, функционирующей по принципу “мэр – совет”, на практике бывает затруднена, поскольку глава исполнительной власти может занимать промежуточное положение между “сильным” и “слабым” мэром и действовать по-разному в зависимости от конкретной ситуации, сложив-

шихся традиций, расстановки политических сил. В одних муниципалитетах мэр располагает весьма широкими правами по назначению и смещению должностных лиц, будучи, однако, вправе это делать лишь с одобрения совета. В других некоторые важные должностные лица могут избираться непосредственно населением, а не назначаться мэром. Многое зависит и от личных качеств того или иного мэра, его связей, взаимоотношений с политическими партиями, решимости добиваться выполнения поставленных задач, умения мобилизовать для этого общественное мнение, лоббировать соответствующие интересы во властных структурах своего штата. Следует, таким образом, учитывать, что две рассмотренные выше системы “мэр – совет” носят несколько абстрактный, схематический характер и на практике не столь уж часто встречаются в чистом виде.

В США все еще встречается так называемая “комиссионная” система муниципального управления, в рамках которой избираемый населением в составе трех-семи человек совет комиссионеров одновременно играет роль и представительного, и исполнительного органа. Каждый из комиссионеров при этом возглавляет какой-либо один или несколько функционально взаимосвязанных департаментов. Выборы чаще всего проводятся по единому избирательному округу, причем одновременно переизбирается, как правило, лишь часть комиссионеров. В одних городах (обычно относительно крупных) кандидаты на выборах в совет комиссионеров заранее баллотируются на пост главы определенного департамента. В других городах распределение полномочий между комиссионерами осуществляется после выборов.

В рамках комиссионной системы отсутствует какое-либо одно должностное лицо, выполняющее функции главы городской администрации, хотя обычно кто-нибудь из комиссионеров формально выполняет обязанности мэра. Мэр, однако, не располагает какими-то особыми властными полномочиями и лишь председательствует на заседаниях совета, а также выполняет представительские функции. Чаще всего избиратели отдельно голосуют за кандидатов, баллотирующихся на пост мэра, хотя в некоторых территориальных единицах мэр может избираться комиссионерами из своих рядов. В ряде городов с комиссионной формой управления мэром автоматически становится лицо, набравшее среди всех комиссионеров наибольшее число голосов избирателей.

Возникновение комиссионной формы городского управления “явилось не столько результатом какой-либо заранее спланированной реформы,

¹⁵ Ibid. P. 55.

сколько делом исторического случая”¹⁶. Впервые она была введена в г. Галвестон, штат Техас, в 1901 г. после того, как город постигло сильное наводнение, вызванное мощным ураганом. Стихийное бедствие фактически разрушило город и привело к гибели 6 тыс. человек. С преодолением его последствий система “слабый мэр – совет”, функционировавшая в то время в Галвестоне, не справилась. Сложившаяся ситуация побудила группу видных жителей города, преимущественно бизнесменов, образовать новое городское правительство (в форме совета комиссионеров, состоявшего из пяти членов¹⁷) и возглавить работы по восстановлению Галвестона и преодолению последствий стихийного бедствия. Деятельность совета признали успешной. Была принята новая хартия, которая официально ввела указанную систему с 1903 г.

Опыт Галвестона стал заимствоваться другими городами. В 1905 г. схожая система была введена в г. Хьюстон, штат Техас, а в 1907 г. – в г. Де-Мойн, штат Айова. Наиболее широкого распространения комиссия форма городского управления достигла к концу второго десятилетия XX в. В 1917 г. она действовала в 500 городах (как правило, небольших).

В начале XX в. комиссия система выглядела во многом предпочтительнее системы “слабый мэр – совет”, поскольку предполагала более современный подход к вопросам управления на местах. Административные полномочия сосредоточивались в руках ограниченного числа лиц, с которых население могло непосредственно спрашивать за состояние дел в той или иной сфере муниципальной деятельности. Предполагалось, что главное достоинство указанной системы будет состоять в определении городской политики теми лицами, которые впоследствии займутся ее реализацией. Кроме того, в качестве преимуществ комиссия системы назывались простая и понятная для граждан структура управления, быстрота принятия решений, что особо важно в чрезвычайных ситуациях, отсутствие злоупотреблений с нарезкой избирательных округов, а также противостояния между мэром и советом. Хартии городов с указанной системой предусматривали активное использование различных форм прямой демократии, таких как народная инициатива, референдум, отзыв выборных должностных лиц.

¹⁶ Blair G.S. Op. cit. P. 121.

¹⁷ Первоначально трое комиссионеров назначались губернатором, а двое избирались населением. Через три года уже все пять комиссионеров избирались прямыми выборами.

Поскольку комиссия система была фактически лишена каких-либо “сдержек и противовесов”, очень скоро проявился такой ее недостаток, как бесконтрольность и круговая порука среди комиссионеров (по принципу “не трогайте мой департамент, и я не трону ваш”). Отсутствие полномочного главы исполнительной власти лишало муниципалитет единого политического и административного руководства, затрудняло координацию деятельности различных департаментов. Без лидера, способного выполнять функции арбитра, конфликты между комиссионерами зачастую парализовывали коллегиальную деятельность совета. На практике порой действовало как бы несколько городских правительств, “изредка проводивших совместные заседания в целях удовлетворения требований хартий городского управления”¹⁸.

Комиссионерам часто не хватало должной квалификации, конкретных технических знаний, необходимых для руководства муниципальными департаментами. Будучи профессиональными политиками, они при этом редко являлись хорошими администраторами. Постепенно выявилась и неадекватность данной системы с точки зрения представительства интересов различных меньшинств. При проведении выборов комиссионеров по единому округу последние практически не имели шансов провести в совет своих представителей. Не удивительно, что популярность комиссия системы постепенно стала падать, и начиная с 30-х годов XX в. она уже не вводилась в новых городах. В то же время почти каждый год какой-либо город (или группа городов) отказывался от нее и переходил к более современным и эффективным формам управления. В итоге от комиссия системы отказалось 90% городов, которые ее в свое время ввели (включая сам Галвестон). В настоящее время данная система продолжает действовать менее чем в 5% американских городов (в основном на Юге и Северо-востоке страны) со слабо выраженными социальными противоречиями и относительно невысоким уровнем культуры и мобильности населения.

Широкое распространение в США получила система “совет – управляющий”. В 61.8% городов с такой системой мэр избирается непосредственно населением (Даллас, Сан-Диего, Феникс), в 35.5% – муниципальным советом из своих рядов (Сан-Антонио, Цинциннати), а в остальных мэром становится лицо, получившее наибольшее

¹⁸ Adrian Ch.R. State and Local Government. N.Y., 1972. P. 215.

число голосов избирателей на выборах¹⁹. Мэр председательствует в сравнительно небольшом по своему составу совете (обычно пять-семь членов), который чаще всего избирается по единому округу и на беспартийной основе.

При указанной системе мэр обычно выполнял преимущественно общеполитические и церемониальные функции, будучи чаще всего лишенным каких-либо значимых административных полномочий и права вето на решения совета. Правда, в новейшей американской литературе отмечается тенденция к усилению полномочий мэра в рамках системы “совет – управляющий” и наделению его рядом полномочий, которыми традиционно обладает “сильный” мэр²⁰. Так, правом вето на решения совета в настоящее время обладают 13.4% мэров в городах с указанной системой²¹.

Совет нанимает на определенный срок профессионального управляющего, который осуществляет практическую реализацию определяемой советом политики. Управляющий чаще всего самостоятельно нанимает и увольняет глав муниципальных департаментов²², руководит их деятельностью, подготавливает и представляет на рассмотрение совета бюджет муниципалитета, вносит в совет свои предложения по вопросам городского управления, отвечает за городское планирование. Хартии большинства городов с подобной системой содержат положения, запрещающие вмешательство членов совета в кадровую политику управляющего и обязывающие их осуществлять связь с муниципальными департаментами преимущественно через управляющего.

Впервые идея системы “совет – управляющий” была сформулирована в 1899 г. в редакционной статье журнала “Муниципалитеты Калифорнии” ее главным редактором Х. Мейсоном. Свое практическое воплощение она нашла в 1908 г. в г. Стаунтон, штат Виргиния, двухпалатный муниципальный совет которого нанял “генерального менеджера” для осуществления административных функций в рамках характерной для того времени системы “слабый мэр – совет”. Хартия городского управления, предусматривавшая функционирование системы “совет – управляю-

щий”, была впервые принята в 1912 г. в г. Самтер, штат Южная Каролина (в 1911 г. аналогичная система была закреплена в хартии г. Локпорт, штат Нью-Йорк, однако так и не вступила в силу). Первым крупным городом, который ввел указанную систему, стал в 1914 г. г. Дейтон, штат Огайо, стремившийся таким путем “преодолеть традиционную коррумпированность городского управления, осуществлявшегося партийными боссами”²³. В 1915 г. система “совет – управляющий” функционировала уже в 49 городах, а в 1921 г. – в 162²⁴. В середине 90-х годов XX в. такая система действовала в 3131 американском городе²⁵. В настоящее время она встречается во всех штатах (за исключением Индианы и Гавайев), являясь “наиболее популярной формой городского управления”²⁶.

В качестве примера города с относительно успешно функционирующей системой “совет – управляющий” в американской литературе традиционно приводился Цинциннати, штат Огайо, где в 1926 г. она сменила систему “сильный мэр – совет”. Муниципальный управляющий здесь назначается городским советом, состоящим из девяти членов и избирающимся раз в два года по единому избирательному округу. Мэром при этом становился советник, получивший на выборах наибольшее число голосов избирателей. Хотя мэр председательствует в совете и считается городским политическим лидером, объем его властных полномочий длительное время оставался практически таким же, как и у остальных восьми членов совета. В 1994 г. выдвигалось предложение усилить институт мэра, наделив его правом нанимать управляющего, и ввести прямые выборы мэра сроком на четыре года. Это предложение, однако, в течение некоторого времени не находило поддержки со стороны избирателей. Лишь в 1999 г. в городскую хартию самоуправления были инкорпорированы определенные элементы системы “сильный мэр – совет”. Теперь мэр Цинциннати избирается прямыми выборами и имеет право вето на решения совета²⁷.

Главная отличительная черта системы “совет – управляющий” – деловой, прагматический подход к вопросам городского управления, упор на его эффективность. Преимущество данной системы

¹⁹ См.: *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options* / Ed. by R.L. Kemp. P. 60.

²⁰ См.: *Christensen T., Hogen-Esch T.* Op. cit. P. 144.

²¹ См.: *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options* / Ed. by R.L. Kemp. P. 60.

²² Согласно имеющейся статистике управляющий вправе самостоятельно, без согласования с советом назначать муниципальных чиновников в 66% городов с системой “совет – управляющий”, а увольнять их – в 75% городов с указанной системой (см.: *ibid.* P. 215).

²³ *Potter A.M., Fotheringham P., Kellas J.R.* *American Government and Politics.* L., 1978. P. 97.

²⁴ См.: *Blair G.S.* Op. cit. P. 123.

²⁵ См.: *Wilson J.Q., Dilulio J.J., jr.* *American Government.* Lexington, 1995. P. 698.

²⁶ *Christensen T., Hogen-Esch T.* Op. cit. P. 133.

²⁷ См.: *Donovan T., Mooney Ch.Z., Smith D.A.* Op. cit. P. 454.

заключается в том, что исполнительные функции осуществляются профессионалом, хорошо разбирающимся в проблемах городского управления, который в то же время для занятия поста управляющего не обязан проходить через “сито” предвыборной борьбы. Потенциальный круг кандидатов может быть достаточно широким, так как формально управляющим вправе стать любой гражданин независимо от места своего проживания.

Система “совет – управляющий” считается, однако, неприемлемой для крупных городов (прежде всего с политической точки зрения), поскольку зачастую она придает слишком большой вес профессиональным администраторам в ущерб выборным политикам. Не подходит данная система и для небольших населенных пунктов, где обычно просто нет адекватного объема работы для менеджера, занятого на постоянной основе. Система “совет – управляющий” с ее акцентом на профессионализм характеризуется определенной изолированностью управляющего от различных групп интересов, его фактической неподверженностью влиянию извне. Она поэтому в меньшей степени (чем, например, система “сильный мэр – совет”) пригодна для решения сложных этнических, расовых, социальных проблем, поскольку не обеспечивает адекватного представительства интересов меньшинств. Свою эффективность система “совет – управляющий” продемонстрировала в условиях сравнительно небольших, однородных сообществ (не имеющих особо сложных проблем социально-политического характера) с достаточно высоким уровнем дохода и образования большинства своих жителей (не случайно значительное распространение она получила в пригородах). Так, по мнению Ч.Р. Адриана, эта система в наибольшей степени подходит для населенных пунктов с молодым, мобильным, преимущественно белым и быстро растущим населением, среди которого доминирует средний класс²⁸.

Управление вышеуказанными сообществами обычно осуществляется не на общеполитическом, а на технократическом уровне, путем нахождения наиболее рациональных путей решения возникающих проблем (которые носят не столько политический, сколько административный характер). Население этих сообществ чаще всего ожидает от соответствующих муниципальных органов делового, честного и эффективного управления, обеспечения должной отдачи от уплачиваемых им налогов. Несколько иные ценности характер-

ны для обладающих невысоким социальным статусом низкооплачиваемых рабочих, этнических и других меньшинств, проживающих, как правило, в крупных городах. Они обычно требуют от органов управления различных форм социальной поддержки, включая осуществление определенных перераспределительных функций, создание новых рабочих мест, институционализацию представительства меньшинств и защиту их интересов. Две основные модели городского управления в США (“мэр – совет” и “совет – управляющий”), таким образом, “являются воплощением разной философии и политической культуры”²⁹.

Из относительно крупных городов система “совет – управляющий” в настоящее время получила распространение лишь в уже упоминавшихся Цинциннати, Далласе, Сан-Диего и Сан-Антонио. В то же время она функционирует приблизительно в 40% американских городов средней величины, будучи наиболее популярной в городах с населением от 25 тыс. до 250 тыс. жителей (прежде всего в штатах Виргиния, Северная Каролина, Калифорния, Техас и Флорида). Показательно, что по мере роста таких городов они зачастую инкорпорируют в свой административный механизм отдельные черты системы “мэр – совет”, усиливая в первую очередь позиции городского главы. Подобная тенденция отражает определенную унификацию моделей муниципального управления в США как следствие их адаптации к современным условиям. С одной стороны, выделяется институт более или менее властного мэра, осуществляющего политические функции, с другой – институт управляющего либо главного административного чиновника, реализующего административные функции. В американской литературе появился ряд терминов, обозначающих эту новую, гибридную систему, – система “мэр – совет – управляющий”³⁰, а также “адаптированная система”³¹ (т.е. система, адаптированная к современным условиям с учетом конкретных особенностей и потребностей того или иного города).

Одной из характеристик муниципальной системы США является ее раздробленность, определяющаяся наличием большого числа инкорпорированных территорий, деятельностью на местах множества различных и зачастую не зависимых

²⁸ См.: *Adrian Ch.R.* Op. cit. P. 216.

²⁹ *Savitch H.V., Vogel R.K.* The United States: Executive – Centred Politics // *Comparing Local Governance: Trends and Developments* / Ed. by B. Denters, L.E. Rose. Houndmills, 2005. P. 219.

³⁰ *Christensen T., Hogen-Esch T.* Op. cit. P. 148.

³¹ *Frederickson H.G., Johnson G.A., Wood C.H.* The Adapted City. Armonk, 2004. P. 6, 7.

друг от друга органов управления. Подобная ситуация имеет ряд достоинств демократического порядка, но в то же время порождает и определенные проблемы.

Так, в результате урбанизации происходит формирование различных агломераций (примерами которых могут, в частности, служить Лос-Анджелес, Нью-Йорк, Чикаго), получивших с 1959 г. в американской статистике название “СМСА” – “стандартный метрополитенский статистический ареал”. Такой ареал представляет собой совокупность собственно города, городских предместьев, а также близлежащих небольших поселений, связанных между собой различными (в первую очередь экономическими) узлами. Территория крупнейших ареалов может выходить за пределы какого-либо одного штата или графства. В рамках СМСА Нью-Йорк, например, пересекают территории трех штатов и более чем 20 графств. Здесь проживают более 18 млн человек, из которых 8 млн живут в самом городе Нью-Йорк.

Население СМСА обычно имеет не менее 100 тыс. жителей (в Новой Англии – не менее 75 тыс.), причем, как минимум, 50 тыс. должны проживать непосредственно в центральном городе. Соотношение жителей центрального города метрополитенского ареала и пригородов может быть различным. Так, большая часть населения СМСА Хьюстон проживает в центральном городе, а СМСА Питтсбург – в пригородах. По крайней мере 75% трудоспособного населения СМСА должно быть занято в отраслях, не связанных с сельским хозяйством.

В 1950 г. в США насчитывалось 168 СМСА, в которых проживал 56.1% населения США и было сконцентрировано 3/4 всего промышленного производства страны, а в 1980 г. имелось уже 318 СМСА, в которых проживало 74.8% всех американцев³². В настоящее время насчитывается 367 таких ареалов, и в них проживает уже 83% всех американцев³³.

В рамках подобных агломераций обычно действует большое число разнообразных органов управления (на территории СМСА Чикаго, например, функционирует 1246 таких органов, включая 270 муниципальных корпораций³⁴). Подобные органы неизбежно принимают решения, затрагивающие территории, находящиеся под юрис-

дикцией иных управленческих структур. Так, развитие промышленности, жилищного строительства в одном районе создает транспортные и экологические проблемы для других территорий. При этом какие-либо общекординативные институты чаще всего отсутствуют, и проведение согласованной политики в рамках всего ареала делается практически невозможным. Правда, в случаях, когда вся агломерация расположена на территории какого-либо одного графства, некоторые общекординативные функции могут осуществляться органами последнего.

Разделение местных сообществ на ряд автономизированных единиц затрудняет финансирование широкомасштабных служб, требующих постоянной координации и значительных инвестиций. Кроме того, использование современной техники, дорогостоящего оборудования становится экономически невыгодным в рамках небольших единиц. Наибольшие ресурсы зачастую концентрируются в пригородах, в то время как наиболее нуждающимися являются центральные города. Последним с их стареющим населением и разрушающейся инфраструктурой обычно требуется больший объем услуг, и этих ресурсов явно не хватает. Кроме того, многие муниципальные органы стремятся оказывать населению максимально широкий спектр услуг, что порой приводит к дублированию отдельных служб и нерациональному расходованию ресурсов (известно, что стоимость услуг тем ниже, чем большему количеству жителей они оказываются).

Общее движение промышленности и торговли в развитых странах обычно осуществляется от центра к периферии, ибо новые промышленные предприятия, а также крупные магазины чаще всего строятся за пределами традиционной городской черты, что лишает города потенциальных источников дохода. Указанный процесс сопровождается массовым переселением среднего класса, “бегущего от проблем большого города, его дорогостоящих общественных служб, растущей преступности и контактов с этническими и расовыми группами”³⁵ в городские предместья. Неимущие же слои населения, являющиеся главным источником пополнения рабочей силы для городов, перемещаются в городские центры, что также приводит к существенному сокращению налоговой базы последних. В городских центрах, таким образом, концентрируются “национальные меньшинства, беднота, неквалифицированные, безработные и порой немолодые

³² См.: Очерки культурной антропологии американского города / Отв. ред. Э.Л. Нитобург, В.А. Тишков. М., 1997. С. 53.

³³ См.: Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems / Ed. by N. Steytler. Montreal, 2009. P. 365.

³⁴ См.: *ibid.* P. 372.

³⁵ Danielson M.N., Hershey A.M., Bayne J.M. One Nation, So Many Governments. Lexington, 1997. P. 62.

люди, не обладающие должной медицинской страховкой и собственными средствами передвижения”, в то время как население пригородов – это “преимущественно белые, состоятельные, образованные, хорошо трудоустроенные люди, более молодые, здоровые (имеющие надлежащую медицинскую страховку) и обладающие собственными автомобилями”³⁶. При этом в городах требуются более высокие, чем в пригородах (имеющих более значимые финансовые ресурсы), расходы на борьбу с преступностью, противопожарную безопасность, общественное здравоохранение, улучшение состояния жилищного фонда. Подобный феномен “территориального несоответствия ресурсов и нужд” негативно сказывается на общей ситуации в обществе. Социальная поляризация между жителями собственно городов и пригородов находит и определенное политическое выражение. Если первые чаще отдают предпочтение демократам, то вторые – республиканцам.

Одним из способов решения проблемы фрагментации является укрупнение территориальных единиц. В США оно может осуществляться посредством аннексии муниципальными корпорациями (городами) прилегающих к ним неинкорпорированных территорий. Пригороды, не желающие участвовать в решении многочисленных проблем большого города, зачастую сопротивляются такой аннексии, стремясь поскорее получить статус муниципальной корпорации. Подобная “защитная инкорпорация” (“*defensive incorporation*”) “способствует сохранению расовой и классовой целостности пригородов”, но в то же время “усиливает изоляцию центральных городов и организационную фрагментацию всего метрополитенского ареала”³⁷. Этому способствует законодательство многих штатов,

облегчающее инкорпорацию и затрудняющее аннексию.

Возможна и консолидация городов и графств с образованием общих органов управления, что на практике происходит не так уж часто. Между различными органами и уровнями управления могут также заключаться контракты на предоставление услуг и совместную деятельность в определенных сферах. Муниципалитеты вступают в контрактные соглашения с другими муниципалитетами или органами управления графства чаще всего в таких сферах, как строительство, противопожарная безопасность, гражданская оборона, общественное здравоохранение, предотвращение стихийных бедствий и борьба с ними и т.п. Как свидетельствует американский опыт, такой практикой не следует злоупотреблять, так как заключение многочисленных соглашений зачастую имеет своим результатом сложные, запутанные и достаточно бессистемные отношения между различными местными органами. Кроме того, в явно невыгодной ситуации оказываются те из них, которые не имеют достаточных финансовых средств для заключения контрактов или оплаты услуг, оказываемых другими органами, и не в состоянии заинтересовать последние своими услугами взамен.

Характерная для метрополитенских ареалов политическая фрагментация, таким образом, приводит ко все большей территориальной дифференциации, усилению политических, социальных, классовых, этнических барьеров между различными слоями населения, затрудняет выработку общих подходов к проблемам как местного, так и общенационального развития, согласованное обеспечение благосостояния всего населения, выравнивание уровня предоставляемых ему услуг. В то же время нельзя не отметить, что указанные процессы носят объективный характер и во многом созвучны тем ценностям, которые доминируют в современном американском обществе.

³⁶ Christensen T., Hogen-Esch T. Op. cit. P. 53.

³⁷ Ibid. P. 95.