**Административные учреждения штатов и местное самоуправление в США.**

Для США характерна значительная децентрализация власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Органы власти и местного самоуправления наделены конституцией и другими законами достаточными полномочиями на автономное управление местными делами. Они «функционируют на твердой финансовой базе», имея собственные доходы и принимая самостоятельные бюджеты14. Положение дел с административным правом и с административными учреждениями в штатах во многом сходно с положением в федерации, так как штаты обычно по возможности копируют федеральную практику.

Главой исполнительной власти в штате является губернатор. Так же, как и в федерации, здесь имеются департаменты и независимые ведомства. Эти ведомства появились в штатах даже раньше, чем в федерации. Так, еще в 70-е годы прошлого века некоторые штаты учредили комиссии, поручив им регулирование железнодорожных перевозок.

В отличие от федерации глава исполнительной власти штата - фигура менее властная, поскольку здесь помимо губернатора и лейтенант-губернатора население избирает» ряд других должностных лиц: секретаря штата, казначея, ат-торнея, аудитора, контролера и др. Эти лица не подчинены губернатору и фактически самостоятельны. Их независимость, а также самостоятельность независимых ведомств часто приводят к неразберихе в управлении. Поэтому в последнее время легислатуры штатов принимают меры к усилению позиций губернаторов и созданию координирующих органов.

Организация местного самоуправления относится согласно Х поправке к Конституции США к ведению штатов. Большинство штатов регламентирует ее лишь в самой общей форме. Более 40 штатов предусмотрели в своих конституциях положение о том, что их законодательные собрания не вправе принимать законы, детально регламентирующие местное управление. Отсюда большая свобода в организации и деятельности органов местного самоуправления, в особенности городского (муниципального), обилие нестандартных учреждений и полномочий.

В настоящее время штаты разделены на графства (их около 3 тыс.), муниципалитеты (инкорпорированные города и виллиджи - около 19 тыс.), тауншипы и тауны (около 17 тыс.), школьные округа (около 14,5 тыс.) и особые округа (около 33 тыс.)15. Графства служат для управления главным образом сельскими территориями. В муниципальных корпорациях проживает около двух третей всего населения страны. Тауншипы и тауны, которые рассматриваются в качестве квазикорпораций, существуют в 20 штатах. Управление округами специализируется на выполнении отдельных функций (образование, водоснабжение, санитария и т. п.), и границы округов определяются обычно с учетом целесообразности и часто безотносительно к границам округов другого вида и к границам иных территориальных единиц.

Более всего местные учреждения занимаются вопросами социального обслуживания: школьным образованием, библиотечным делом, местами отдыха, социальным обеспечением. Второе место занимают вопросы административно-управленческие: поддержание порядка (прежде всего управление полицией), обеспечение противопожарной охраны и правосудия, сбор налогов, проведение выборов, запись актов гражданского состояния, контроль за качеством товаров. В меньшей степени местные органы занимаются хозяйственными делами, так как в этой сфере господствуют частные предприниматели. Органы местного самоуправления руководят принадлежащими им предприятиями и службами, управляют своим имуществом и, как правило, только косвенно регулируют деятельность частных предприятий. Они также строят муниципальное жилье, устанавливают ставки арендной платы, занимаются реконструкцией городов, строительством и эксплуатацией дорог, гаваней, аэропортов, развитием территории (в том числе отводом и эффективным использованием земель и другими вопросами землепользования) и охраной окружающей среды.

Во главе графства стоит или совет наблюдателей из 5 и более членов (нередко более 100), избираемых жителями тауншипов, входящих в графство, или, что более распространено, совет уполномоченных из 3-7 членов, избираемых всем населением графства. Помимо советов в графствах избираются также такие должностные лица, как шериф, коронер, казначей, надзиратель школ и др. Исполнительной властью в графствах в последнее время все больше становится назначаемый советом управляющий (менеджер), который руководит аппаратом служащих и координирует управление делами графства.

Сельские тауны Новой Англии управляются собраниями взрослых жителей или избираемыми ими их представителями. Собрание или представители избирают обычно на один год совет из 3-5 членов в качестве исполнительного органа. Как и в графстве, здесь избираются почти те же должностные лица: клерк, казначей, констебль и др. В некоторых таунах советы назначают управляющих. Почти так же управляются и тауншипы за исключением того, что примерно в половине из них советы избираются не собраниями жителей, а голосованием на избирательных участках.

Во главе школьного или особого округа стоит, как правило, совет из 3-7 членов, избираемый населением или назначаемый органом штата.

Городские корпорации и квазикорпорации управляются по-разному. Во главе небольших городских таунов и тауншипов (их около 500) стоят собрания жителей или их представителей. Управление приблизительно 200 городами осуществляется комиссиями, избираемыми населением. Члены комиссии выполняют одновременно функции совета и глав основных подразделений аппарата городского управления. Около 2,5 тыс. городских образований управляются по схеме «совет - управляющий». Совет в этом случае назначает на определенный срок профессионального чиновника - управляющего, который подбирает главных должностных лиц муниципального аппарата, разрабатывает для него программу и контролирует его деятельность. Мэр города при такой системе управления выполняет лишь представительские функции. И, наконец, наиболее распространено (более 3,6 тыс. корпораций) управление по схеме «мэр - совет». При этом «сильный» мэр, избираемый обычно населением, назначает и освобождает от должности руководителей аппарата служащих, составляет проект бюджета и принимает меры для его исполнения, налагает трудно преодолимое вето на решения совета. При «слабом» мэре, избираемом, как правило, самим советом, управление городом сосредоточено в руках совета16.

Стремительное экономическое и демографическое развитие, быстрый рост отдельных городов привели к возникновению огромных городских агломераций, расположенных часто на территории нескольких графств, а иногда даже нескольких штатов. В таких образованиях обычно действует конгломерат различ-ных органов власти. Отсюда возникает постоянная необходимость создания новых административно-территориальных единиц, новых органов местного самоуправления, необходимость координации всех этих новых и старых властей. Реформы местного самоуправления не поспевают за быстрыми переменами, порождая массу проблем для жителей и органов управления.

**Гражданская служба в США.**

Начало современной гражданской службе в США на уровне федерации было положено в 1883 г. Законом о гражданской службе. Этим актом упразднялась практиковавшаяся ранее система «добычи», в соответствии с которой президент, победивший на выборах, мог полностью сменить всех должностных лиц. Закон ввел в действие новую систему (систему заслуг) и конкурсные экзамены для набора на службу и назначения на подавляющее число должностей. Запрещалась дискриминация по признаку партийной принадлежности, а гражданская служба объявлялась политически нейтральной. Закон учредил особый орган - Комиссию гражданской службы, ставшую впоследствии независимым ведомством в системе исполнительной власти.

В последующие годы законодательство, регулирующее гражданскую службу, неоднократно дополнялось и изменялось. Одним из последних наиболее значительных актов был Закон о реформе гражданской службы 1978 г.17. Этим законом вместо комиссии были созданы в качестве независимых ведомств три новых органа (Управление по руководству персоналом. Управление особого советника и Совет по охране системы заслуг), которым было поручено выполнение трех различных функций, порученных ранее комиссии: 1) управление набором, обучением и продвижением служащих; 2) расследование случаев нарушений правовых норм; 3) вынесение решений по таким нарушениям. Помимо этого Закон 1978 г. предусмотрел проведение ежегодной оценки работы служащих, усилил их поощрение путем более широкого применения премий и создал новую группу служащих - Службу старших руководителей18. Многочисленные и очень детальные правовые нормы по вопросам гражданской службы содержатся в основном в кодифицированном пятом разделе Свода законов США.

Не все федеральные служащие относятся к числу гражданских служащих. Ими не являются: должностные лица, находящиеся на «правительственной службе», т. е. руководители департаментов и ведомств, сменяемые новым президентом; военнослужащие; обслуживающий персонал правительственных органов, набираемый в неконкурсном порядке; некоторые другие категории служащих. К гражданским служащим относятся в основном все те, которые подпадают под юрисдикцию вышеуказанных управлений и совета. В 1988г. таких было 60 %.

В США существует сложная, детальная классификация работ и должностей в зависимости от относительной сложности обязанностей и ответственности, к которой тесно привязаны соответственно ставки оплаты труда.

Служащие, подпадающие под юрисдикцию Управления по руководству персоналом, разбиты на 18 разрядов (ступеней). Их жалование сравнимо с оплатой соответствующего труда в частном секторе. Руководители, занимавшие до реформы 1978г. должности по 16-23 разрядам, образуют теперь Службу старших руководителей, для которых установлен особый порядок отбора, поощрения, продвижения, увольнения и пенсионного обеспечения,

Набор служащих осуществляется Управлением по руководству персоналом. Разрешается поступление на службу практически без возрастных ограничений и на любую ступень. Управление проводит экзамены по установленным им программам. Ветераны имеют преимущества по сравнению с другими претендентами Управление экзаменует также претендентов на должности административных судей. Совет по пересмотру квалификации этого управления экзаменует старших руководителей. Для занятия должности более высокого разряда служащему также нужно выдержать экзамен.

Управление отвечает за организацию обучения и повышение квалификации служащих. Оно разрабатывает методики ежегодных оценок работы служащих и контролирует проведение таких оценок департаментами и ведомствами. В 1988 г. почти 97 % всех федеральных служащих прошли оценку их профессиональных способностей. Оценка проводится руководителями учреждений и их особыми советами по проверке исполнения. От нее зависит судьба карьеры служащего и размер оплаты его труда. Служащим, труд которых оценен положительно, полагается премия. Она выплачивается раз в год одной суммой (освобожденной от части вычетов), но не более чем половине сотрудников.

Служащие охвачены системой социального обеспечения по болезни, имеют право на пенсии по старости (с 50 лет) и инвалидности. Они могут создавать свои профсоюзы, заключать коллективные договоры с администрацией, участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы. Но их права на забастовку ограничены. Политические права служащих также ограничены, поскольку официально они должны быть политически нейтральными. Особенно льготные условия пребывания на службе предусмотрены для старших руководителей. Их всего около 11 тыс. У них отсутствует деление на разряды, назначение их на должность и перемещение на межведомственной основе производится лишь на основе оценки труда руководителя. Имеются льготы в повышении квалификации, отпусках, пенсионном обеспечении.