## Реферат

Тема:

«Опыт политической и административной организации местных органов власти за рубежом на примере США».

Алматы, 1999 г.

1. Актуальность темы.

Начавшийся в 1991 году процесс суверенизации Республики Казахстан привёл к отделению её от огромного народнохозяйственного государственного аппарата управления. В данной ситуации необходимо развивать молодое государство основываясь на экономике, нацеленной на саморегуляцию и самофинансирование. И, хотя условия существенно изменились, инерция прошлой идеологии не даёт развиваться новым и передовым методам управления.

В любом государстве местные органы власти являются важной составляющей частью государственного управления. И в этом плане Казахстану предстоит провести большую работу по комплексному анализу законодательства о местных представительных и исполнительных органах власти, о принципах их построения и дальнейшего совершенствования. Необходимость совершенствования государственно-правового института системы местных государственных органов и местного самоуправления в настоящее время обусловлена кардинальными переменами в области экономики и социальной сферы, в политике и идеологии нашего государства. К основным из них следует отнести становление новых экономических отношений, передел собственности, демонополизация социальной сферы, в первую очередь реформы пенсионной системы и жилищно-коммунального комплекса. В политике и идеологии – решение вопросов национальной безопасности, внутриполитической стабильности и консолидации общества, на этой базе сохранение, развитие и преумножение национальных культур, стремление к политическому плюрализму в обществе, к развитию многопартийности. Для Казахстана, с его огромной территорией, громадными запасами сырьевых ресурсов, существенными различиями, сложившимися в экономике областей, своеобразной демографической ситуацией и даже с резкими различиями природно-климатических условий проблемы управления регионами, организации местной власти в них приобретают важное значение.

Разработка региональных программ по углублению реформ, общегосударственных – по решению крупномасштабных межрегиональных проблем, создание и развитие специальных экономических зон, поиск путей вывода из кризиса депрессивных градообразующих малых и средних городов предполагает разделение вопросов, относящихся к различным уровням территориальной организации , определённой децентрализации власти, которые должны быть закреплены в законодательном акте.

Одним из основных приоритетов в экономике Казахстана названо развитие малого и среднего предпринимательства в республике, так как оно должно являться опорой для всей экономики Казахстана. Интересы предпринимательства должны защищаться прежде всего на местном уровне, и только тогда, когда они будут защищены - они, в свою очередь, будут развивать рыночные отношения в республике.

Наконец есть общая мировая тенденция демократизации, которая связана, конечно, с общим развитием человеческого, социального и общекультурного уровня и механизмом социального обеспечения, то есть, связана с переориентацией на человека, на конкретного индивида, на удовлетворение его интересов. Прежде всего, удовлетворение первых жизненных потребностей человека в нормальном жилье и обслуживании его, в здоровой среде, в питании, в товарном обеспечении, что делается с помощью малого бизнеса. Все эти вопросы решаются на местном уровне наиболее эффективно, и не случайно формирование предметов ведения, полномочий, компетенций местного самоуправления исходит именно от этого, от базисного уровня жизни.

II. Формы местного управления в США.

Рассматривая различные подходы, формы и структуры местного самоуправления в различных странах, мы можем подобрать какую-то модель, наиболее подходящую для Казахстана, с учётом чужого опыта, ошибок и успехов, адаптировав их к местным условиям. В настоящей работе хотелось бы рассмотреть опыт Соединённых Штатов в организации местных органов власти.

Как и во всех странах, в США, начальная стадия местного самоуправления состоит из нескольких фундаментальных составных:

**1). Обязательство государства по обеспечению самоуправляемости местных сообществ, на которую они имеют политическое право. Практически это означает, что большинство проблем, если не все, должны решаться людьми, с ними столкнувшимися. Решение местных вопросов при таком подходе, возможно, является единственно эффективным.**

**2). Для полного использования политического права на самоуправление необходимо наличие сильной законодательной базы. Закон должен обеспечить высокую степень местной автономии, демократическое участие населения в процессе принятия решений на местах и прочную финансовую основу.**

В США существуют 5 основных форм местного управления, объединяют их именно вышеуказанные фундаментальные составные. Эти 5 форм отражают опыт страны в достижении демократии на местном уровне и необходимость сделать так, чтобы демократия на местах обеспечивала действенное местное управление.

Первая, наиболее старая форма – это «Городское собрание», уходящее корнями в Британское законодательство и существующее в 6 штатах северо-востока США. Отличительная характеристика такой системы правления состоит в её акценте на представительскую демократию. На законодательном уровне она представляет собой собрание, проводимое в течение 1 дня и более, при участии всего взрослого населения города для голосования за местные законы и финансы. Чтобы обеспечить управление, городское собрание избирает совет из 3-5 человек, который называется «Совет избранных членов». По мере роста посёлков появлялась необходимость в постоянном штате, работающем полный рабочий день, была введена должность исполнительного секретаря, переросшая затем в профессиональную должность Городского Менеджера/ Управляющего, полномочия которого строго контролируются Советом. С ростом населения стало невозможно проводить собрания с участием всех взрослых жителей, поэтому города создали системы выборности представителей на городские собрания. Ещё одна особенность такой формы – наличие выборных должностей Налогосборщика, Городского Казначея и Городского Клерка, которые обладают большими полномочиями в плане приёма сотрудников и управления их действиями.

В большинстве других регионов США местное управление развивалось в форме, которую назвали «Слабый Мэр и Совет». При такой системе основной контроль над городскими делами находится в руках выборных советов, состоящих из 9-25 человек. Мэр является главным лицом исполнительной власти, однако, ограниченным в полномочиях. Совет действует самостоятельно и, через многочисленные комитеты, осуществляет всеми департаментами местного управления. Очень редко при этой форме практикуются должности, осуществляющие профессиональный менеджмент городами.

Формы местного управления типа «Городское собрание» и «Слабый Мэр и Совет» отражают желание предотвратить сосредоточение всей власти в руках одного человека или одной должности, что прямо противоположно системе местной администрации в Казахстане. Тем не менее, городское собрание не всегда удачно может быть применено в больших населенных пунктах, а форма «Слабый Мэр и Совет» отличается отсутствием единой системы городского бюджета и ограниченными полномочиями исполнительной власти, неспособной отвечать возросшим требованиям к местному управлению.

Следующая форма управления – «Комиссия», когда руководство городским управлением лежит на нескольких избранных членах, которые являются как законодателями, так и администраторами, избранными благодаря своему профессиональному опыту и деловой компетенции. Данная форма имеет свои минусы, но основной тот, что без наличия контроля, баланса между законодательной и административной сторонами, отсутствия главы исполнительной власти в одном лице эта система оказалась недейственной. В настоящее время она сохранилась только в нескольких городах.

В начале 1900-х годов начали развиваться и являются до сих пор преобладающими формами управления типа «Сильный Мэр и Совет» и Совет и Управляющий/Менеджер». Обе они призваны обеспечить демократию и эффективное управление городскими службами путём предоставления больших полномочий главе исполнительной власти. В то же время обеспечивается контроль над действиями исполнительной власти с помощью выборного совета.

Форма «Сильный Мэр и Совет» похожа на многие государственные системы правления с наличием сильных исполнительных органов. В основном, мэр, который избирается населением в ходе прямого голосования, имеет право «вето» над действиями выборного совета, хотя совет и может отменить «вето» 2/3 голосов своих членов. Мэр несёт прямую ответственность за подготовку бюджета, однако он должен по нему получить одобрение совета. Мэр отвечает за управление большинством городских служб при весомом взаимодействии с советом и его комитетами. Основной контроль над деятельностью мэра осуществляет совет, имеющий значительные полномочия в финансовом аудите. При неудовлетворительной работе совет может отклонить действия мэра и на следующих выборах он будет отстранён. В некоторых крайних ситуациях избиратели вправе созвать специальный референдум для переизбрания мэра.

Форма управления типа «Сильный Мэр и Совет» преобладает в городах США, характеризующихся интенсивной политической атмосферой и большими этническими группами. Основные положительные черты этой системы заключаются в том, что выборные исполнительные органы лучше знают своё население и общество, могут поддержать профессиональных менеджеров, таких как руководящие административные служащие, имеют полномочия в чрезвычайных ситуациях и способы обеспечить эффективность работы городских служб. Недостатком является трудность подбора кандидата на должность исполнительной власти, имеющего политический опыт для ведения предвыборной борьбы, административные навыки, обеспечивающие эффективную работу городских служб, и способность противостоять давлению со стороны корпоративных интересов. Демократический процесс может легко создать мэра с определёнными политическими взглядами и совет, в котором доминируют другие политические воззрения. Политические баталии делают трудными любые типы управлений. К тому же эта форма также предоставляет возможность для опытных политиков постепенно добиться бесконтрольной власти независимо от того, работают ли городские службы эффективно и выполняются ли требования граждан.

При форме управления «Совет и Управляющий/Менеджер» сильная исполнительная власть даётся не связанному с политикой профессиональному менеджеру, избранному сильным демократическим советом и работающему на контрактной основе. В городах с таким управлением может существовать и мэр, имеющий небольшие полномочия исполнительной власти или не имеющий их совсем. Городской Менеджер/Управляющий наделён правами принимать на работу и увольнять работников, контролировать работу служб и подготавливать бюджет. Совет же утверждает бюджет и определяет политику. Менеджер несёт ответственность за их осуществление. Совет может в любое время устранить Менеджера. Кроме того Совет прямо назначает независимого городского аудитора и прокурора с гарантией контроля финансов и юридических вопросов.

Данная форма управления стала наиболее устойчивой в США. На сегодняшний день половина более чем 7000 единиц местного управления работает на основе типа «Совет и Менеджер». Особенно такая система популярна в небольших городах, хотя её применение в крупных городах также увеличивается. Преимущества формы «Совет и Менеджер»:

* гарантированный профессиональный менеджмент городов;
* обеспечение высокой степени подотчётности;
* наличие достаточных полномочий у управляющего принимать быстрые меры в чрезвычайных ситуациях;
* предотвращение ненужного соперничества между сильными мэрами и городскими советами;
* для населения намного легче и доступней назначить квалифицированного менеджера, чем избрать его, при этом управляющий будет сосредоточен на исполнении, а совет обеспечивает демократический контроль.

Городской менеджер независим настолько, чтобы противостоять групповым интересам и сказать “нет” в ответ на нереальные требования.

Форма управления “Совет и Менеджер” также имеет свои недостатки. Иногда людям может показаться, что менеджер обладает слишком большой властью, а, иногда, что он не в состоянии полностью понять политические, социальные и экономические проблемы в отличие от политиков.

1. Выводы и предложения.

Во время становления молодого государства, утверждения его законодательства, норм, правил, традиций и т.д., необходимо пристально присматриваться к опыту стран, ушедших дальше в своём развитии - как демократических государств, и внедрять в нашей стране самые успешные из их систем и структур, с учётом местной ментальности. Совершенно незачем повторять чужие ошибки, и наоборот, нужно принимать положительный опыт. При этом любое нововведение, независимо от того, какие результаты оно давало в другой стране, необходимо достаточно строго тестировать на обеспечение эффективности работы, достижению поставленных целей и усилению демократии в стране.

Работа местных администраций в Казахстане показывает, что наряду с необходимостью улучшения деятельности местного управления следует использовать имеющихся в большом количестве людей, обладающих фундаментальными навыками, которые способны стать хорошими менеджерами городов. Однако при отсутствии местного управления подотчётность таких служащих остаётся на повестке дня. Установить систему, основанную на типе «Совет и менеджер», по-видимому, относительно легко и это относительно не вовлечено в политику, по сравнению с другими формами.

Может быть, не все полностью разделяют мысль, что города играют большую роль в экономике. На самом деле, быстрое развитие происходит только в местах концентрации населения, это доказано всей историей, на примере развития любой цивилизации. Мегаполисы и крупные города являются двигателями науки, экономики, любой сферы приложения человеческих усилий, труда. Без доступа к инфраструктуре, службам обеспечения не будет иметь успеха и бизнес. Со времён Союза Казахстану остались крупные градообразующие предприятия, где были созданы огромные рабочие места. Исследования в ряде стран показывают, что 80-85 % экономического роста приходиться на городские зоны. Следовательно, очень важным фактом для экономики Казахстана будет тот его выбор, каким путем в стране будет развиваться местное управление.