**Введение**

Местное управление – подразделение штата, формируемое и осуществляющее свои полномочия в рамках правовой системы штата. Каждый штат самостоятельно определяет систему, структуру, полномочия местных органов, что на практике приводит к многообразию подходов к решению вопросов местного управления в различных штатах, разнообразию правового статуса муниципальных единиц. В течение последних двух столетий в Соединенных Штатах осуществлялась система двойного суверенитета, при которой существовали администрации штатов и федеральная администрация, а также система сдержек и противовесов. По этой системе штаты имеют право распоряжаться своими активами, налогообложением, получать доходы, принимать законы и нормативы, а также осуществлять другие суверенные действия. Местное самоуправление в США играет значительную роль в общественно-политической жизни страны. В США на службе в органах 236 местного самоуправления занято более 55% всех работников управленческого аппарата, 391 на долю муниципальных бюджетов приходится около 40% бюджетных доходов государства. Система органов местного самоуправления строится на основе административно–территориального деления. Конституция США относит к компетенции штатов вопросы административно–территориального деления и учреждения местного самоуправления. Конституции 50 штатов установили весьма разнообразное административно-территориальное деление и различные системы местного самоуправления.

Целью настоящей работы является изучение особенностей системы местного самоуправления США.

Основными задачами является раскрытие следующих вопросов:

1. Структура местного самоуправления в США.
2. Типы местного самоуправления
3. Муниципальная кадровая политика в США

**Структура местного самоуправления США**

Штаты (кроме штатов Коннектикут и Род-Айленд) делятся на графства (всего 3042), в которых население избирает советы (комитеты) графства, а также управления и некоторых должностных лиц (шерифа, прокурора, коронера, казначея и др.). Графства существуют вне городских поселений.

Города выделены из графств. Органы местного самоуправления крупных городов обладают полномочиями органов графств.

В США существует только один уровень конституционного закрепления статуса муниципальных органов – штатный, т. к. регулирование вопросов организации и деятельности местных подразделений не входит в компетенцию союза, а, следовательно, составляет исключительную компетенцию субъектов федерации (10-я поправка к федеральной конституции предусматривает, что все полномочия, специально не переданные национальному правительству, резервируются за штатами; т. к. конституция не упоминает о местном управлении, следовательно, эта сфера находится в юрисдикции штатов). Правовую базу организации и деятельности местного самоуправления в общем составляют три группы нормативных актов (на примере штата Виргиния): Федеральные акты **–** Конституция США, решения Верховного Суда, акты Конгресса Национальной Лиги Городов. Штатные акты – Конституция Виргинии (1971 г.), решения Верховного Суда, акты Генеральной Ассамблеи Виргинии (эти акты, касающиеся организации местного управления, полномочий местных органов и т.п., публикуются как Кодекс Виргинии)[[1]](#footnote-1).

Местные акты **–** местные хартии. Приоритет в системе нормативных актов, регулирующих деятельность муниципалитетов, принадлежит конституциям штатов. Между штатами нет единообразия в степени детальности конституционного регулирования вопросов муниципального управления. Конституции одних штатов ограничиваются установлением запретов, определением границ деятельности муниципальных органов, конституции других штатов более детально регулируют вопросы их структуры и компетенции.

Так, Конституция штата Массачусетсв статье 89 закрепляет право народа на местное самоуправление, регулирует вопросы, связанные с порядком принятия местных хартий, определяет общую компетенцию и ограничения компетенции местных органов, а также основные полномочия штатной легислатуры в отношении местного управления.

Конституция штата Иллинойс содержит определение «муниципалитетов» и «территориальных единиц местного управления», порядок определения границ местного управления, структуру местных органов, порядок их организации и деятельности, и т.д. Законодательные органы штатов, кроме того, принимают еще два вида актов, регулирующих деятельность местных органов: комплексные законодательные акты, касающиеся определенного звена местного самоуправления (например, законы о таунах); и законы, касающиеся отдельных отраслей государственной деятельности.

В системе законов, регулирующих статус муниципалитетов, особое место занимают частные акты, адресованные конкретному, указанному в законе органу муниципального управления. Формально местное управление в США всегда было под властью штата, лишь в результате реформ, начиная с середины XIX века, в конституции штатов были включены ограничения против законодательного вмешательства в местные дела. В результате этих мер многим штатным легислатурам было запрещено осуществлять специальное законодательство, предназначенное исключительно для особо обозначенных местных территорий. Таким образом, штаты могли осуществлять только общее законодательство, обращенное в равной мере ко всем местным единицам.

Несмотря на формальное запрещение в подавляющем большинстве штатов, частные акты продолжают играть важную роль в определении правового статуса муниципалитетов, являясь одним из средств вмешательства власти штатов в дела местного значения.

Большинство муниципалитетов имеют собственные хартии, разработанные на основе законодательства штата. Хартию определяют как основной закон корпорации, который устанавливает и контролирует муниципальные полномочия, права, обязанности и привилегии. Законодательные органы штата вправе принимать, изменять и отменять эти хартии, если нет соответствующих ограничений в конституции. Штат может предоставить муниципалитетам право осуществлять свои полномочия на основе принципа самоуправления (home rule)[[2]](#footnote-2).Тем самым местным органам предоставляется право самостоятельно, без вмешательства штата:

1) разрабатывать, принимать и вносить поправки в свою хартию самоуправления;

2) осуществлять все полномочия местного самоуправления, помимо ограничений, которые могут быть установлены конституцией штата или обычным законом.

Однако, поскольку до сих пор в штатах четко не определены критерии отнесения тех или иных вопросов к делам местного значения, степень самостоятельности муниципалитетов довольно условна и обычно зависит от усмотрения суда (и чаще всего суды решают споры не в пользу муниципалитетов).

Таким образом, предоставление права на самоуправление в большинстве штатов связано с принятием муниципалитетом хартии самоуправления, хотя в других принятие хартии не является обязательным и муниципалитеты могут действовать на основе общих законов штатов. Особое место среди правовых средств регулирования муниципальной деятельности отводится судебным доктринам и прецедентам (это обусловлено традиционно американской ролью судов в толковании конституции и законов и местом, которое занимают судебные решения в системе источников права). Суды, как правило, осуществляют жесткое толкование законов при определении пределов муниципальных полномочий, отдавая приоритет центру. Несмотря на то, что федерация не вправе вмешиваться в деятельность местного уровня организации власти, федеральные органы фактически оказывают воздействие на местное управление с помощью так называемых федеральных программ, предусматривающих предоставление финансовой помощи в качестве платы за проведение федеральных мероприятий и принятие установленных федеральной властью управленческих и иных стандартов.

Процесс реформирования взаимоотношений федерации, штатов и местного управления в настоящее время определен программой «нового федерализма», разработанной федеральным правительством.

местный самоуправление кадровый правовой

**Типы местного самоуправления**

В настоящее время в Соединенных Штатах насчитывается более 79 тысяч различных административно-территориальных единиц. Обычный городской житель одновременно имеет дело с тремя или четырьмя различными уровнями администрации: на уровне графства, города и, возможно, на уровне района. Такое деление существует для того, чтобы облегчить ведение местных дел. Правила и процедуры для всех этих органов и структур определены законодательными собраниями соответствующих штатов. Хотя большинство административно-территориальных единиц принадлежит к указанным выше категориям, существует множество отклонений от этих норм. Все они являются элементами государственного управления в штатах.

В соответствии с проведенной в 1999 году переписью, соотношение числа единиц местного управления в США является следующим:

Графства – 3.042

Муниципалитеты – 18.862

Тауншипы – 16.822

Школьные округа – 15.174

Специальные округа – 25.962

Всего – 79.913

Как видно из приведенных данных, больше половины всех единиц местного управления в США составляют школьные и специальные округа.

*Графство*

Наиболее крупной административно-территориальной единицей в штате является графство. Количество графств в штатах разное. В двух штатах, Коннектикуте и Род-Айленде, нет ни одного графства.

Правительства графств сильно разнятся между собой по размеру (графство Лос-Анджелес имеет территорию 4 тыс. кв. миль и население свыше 7 млн. человек; графство Говард, штат Арканзас, имеет территорию 600 кв. миль и население около 11 тыс. человек) и их административному весу (они играют очень большую роль в сельской местности и меньшую роль в городах).

*Районы и малые города*

Эта форма самоуправления восходит к 17-ому веку и в настоящее время сохраняется в 21-ом штате, больше всего в штатах Новая Англия и на Среднем Западе[[3]](#footnote-3).

Характер районов также меняется от штата к штату. Однако по большей части район является основным подразделением графства. Некоторые районы имеют большое значение, как в смысле занимаемой территории, так и в смысле выполняемых административных функций. Однако другие районные администрации играют значительно меньшую роль. С течением времени по мере того, как американцы переселялись из сельских районов и малых городов в большие города и их окрестности, концепция малых городов и районов претерпела изменение: они превратились в муниципальные корпорации, осуществляющие функции самоуправления в городских районах в соответствии с законодательством штатов.

*Специальные округа*

Специальные округа, как правило, представляют собой административные органы, создаваемые для оказания определенного вида услуг, как-то: школы, парки, канализация, санитария, водоснабжение, аэропорты и т.д. Размеры их могут быть весьма различны. Многие из них расположены вне городских зон.

Школьный округ является наиболее распространенным типом специального округа в Соединенных Штатах. В 1942 году было 108 тысяч таких, округов; но, по мере того как улучшалась транспортная инфраструктура, произошло укрепление школьных округов. В 2002 году их было около 15 тысяч.

Народное образование является одной из основных сфер компетенции штатов. В большинство школьных округов подчиняется местным органам власти. Во главе школьных округов стоят школьные советы. Как правило, в такие советы избираются представители местного населения. Они определяют школьную политику, программы, бюджеты, нанимают инспекторов и в некоторых случаях устанавливают уровень налогов. Контроль за работой школьного округа в большинстве штатов возлагается на орган на уровне штата, обычно называемый Департаментом образования или Департаментом народного просвещения.

Для решения проблем, выходящих за рамки полномочий существующих органов самоуправления, создаются специальные округа. Примером может служить региональная комиссия по водному хозяйству. Но создание таких комиссий часто усложняет и дробит процесс местного самоуправления.

*Региональные единицы*

В наше время для решения проблем, выходящих за территориальные, а иногда и административные рамки отдельных штатов, графств и городов, создаются региональные организации. Создание региональных органов является часто результатом соглашений между штатами, направленных на решение конкретных проблем, например, экологических, которые выходят за рамки штатов.

На всех трёх уровнях государственного управления – федеральном, штатском и местном – практикуется и финансируется создание специальных территориальных округов.

*Муниципальные органы управления*

Около трёх четвертей населения США в настоящее время проживают в одной из 273-х городских зон. Обычно городская зона состоит из примерно 900 единиц общего и специального управления – графства, районы, города, школьные округа, специальные округа и единицы регионального планирования. Наибольшее распространение имеют городские администрации[[4]](#footnote-4).

1. *Муниципальный устав.* Многие города в США имеют право создавать свои правительства, которые являются ответвлениями правительства штата. 415В зависимости от исторических и других конкретных условий муниципальное правительство может создаваться, если граждане потребуют от законодательного собрания штата разрешение на оформление района в качестве административной и юридической единицы. При этом штат разрабатывает устав и тем самым предоставляет правительству города, где существуют ассоциированные властные полномочия.

2. *Самоуправление*. С целью поддержать концепцию самоуправления многие штаты включают в свои законы и конституции положения о самоуправлении. Тем самым штат предоставляет местной администрации право самой вести свои дела. Самоуправление предусматривает право на администрацию, определение типа правления и разработку, и осуществление программ, но при условии соблюдения конституции Штата и других законодательных ограничений.

4. *Муниципальные структуры управления*. Структуры муниципального управления определяют разделение полномочий и ответственности между выборами и назначаемыми должностными лицами города. В настоящее время муниципальное правительство Соединенных Штатов имеет четыре основные формы: мэр – совет, совет – управляющий, комиссия и Городское собрание.

*Формы местного правления*

Мэр – Совет

Форма правления «мэр – совет» была заимствована из Англии во времена колониализма. Колониальный совет был всевластен, и мэр назначался колониальным губернатором. Функции городского правительства были немногочисленны, и граждане вновь образовавшихся штатов не были склонны передавать всю полноту власти одному должностному лицу.

В этой системе «слабого мэра» административные полномочия мэра были ограничены по сравнению с полномочиями совета, в особенности в области разработки бюджета и назначения и смещения субординированных должностных лиц и служащих. Мэр являлся Верховным должностным лицом только по названию. С течением времени городское управление в Америке менялось: общее управление городом перешло к законодательным собраниям штата. Был введен институт выборов городских советов, хотя и ограниченным электоратом; в большинстве городских правительств были созданы две палаты, и эта практика продолжалась в ХХ-ом веке. В тот период мэр не был независимым должностным лицом, избранным народом, а избирался советом на годичный срок, причем его обязанности были в основном церемониальными. В 1797 году Балтимор, в штате Мэриленд, первым из крупных городов наделил своего мэра правом налагать вето на распоряжения совета. В 1822 году Бостон, штат Массачуссеттс, ввел прямые выборы мэра. В 1830 году мэр Нью-Йорка получил абсолютное право вето. К 1850 году мэр стал главным административным лицом во многих муниципалитетах Соединенных Штатов. Несмотря на тенденцию к усилению роли мэра, в целом главным органом местного самоуправления в ХIХ-ом веке был совет, и всеобщее распространение в Соединенных Штатах имела система «слабого мэра». Основные особенности. Форма правления со «слабым мэром» характеризуется наличием мощного и относительно многочисленного совета, выполняющего административные функции, такие как разработку бюджета, назначающего основных должностных лиц, утверждающего наем и увольнение служащих более низкого звена. При этой форме правления существует разветвленная сеть комитетов, административных советов и комиссий, которые существуют и действуют в значительной степени независимо от правительства города. Эти советы обычно создаются либо для того, чтобы изъять определенную политическую функцию из политических структур или из-за отсутствия уверенности в том, что городское правительство способно достаточно эффективно осуществлять какую-либо деятельность. Кроме поста мэра существует множество других выборных постов, включая пост главы департамента. Полномочия мэра сильно ограничены: право вето ограничено или отсутствует вовсе, ограничены и права назначения и снятия должностных лиц, отсутствуют сколько-нибудь значительные административные функции. Преимущества и недостатки. Сторонники системы «слабого мэра» указывают на то, что такова была первоначальная концепция муниципального правительства, что существует историческая традиция и накоплен большой опыт. Эта система хорошо зарекомендовала себя во многих небольших территориально-административных образованиях, в особенности в сельской местности. Сторонники этой системы приходят к выводу, что представительное собрание при этой форме правления, наделено максимумом полномочий, и способно удовлетворить все нужды местного самоуправления. Примером муниципалитета такого порядка со «слабым мэром» является город Миннеаполис. Противники системы «слабого мэра» указывают на распыление ответственности и властных полномочий. Отсутствует сильное руководство, и не создаются условия для проявления профессионализма в администрации. Политический вакуум, характерный для такой системы, создает (в особенности в крупных городах) условия для деятельности политических «машин» и различных политических манипуляций. При системе «слабого мэра» большое значение имеют коллективные трудовые соглашения. Если эти неформальные соглашения нарушаются, местное правительство не способно выполнять свои задачи.

Во второй половине 19-го столетия крупные американские города предприняли попытку упростить организационную структуру, укрепить положение мэра и ликвидировать некоторые или все муниципальные посты, на которые должностные лица избирались в отдельных выборах. Это привело к возникновению системы «сильного мэра».

Система «сильного мэра» была принята в городе Бруклин, штат Нью-Йорк, в 1880 году. В 1898 году этому примеру последовал город Нью-Йорк. Граждане крупных городов хотели видеть сильную и неподкупную администрацию. Во многих случаях сильный мэр, ответственный руководитель, политически подотчетный народу, мог успешно противодействовать «машине». Основные особенности. Система «сильного мэра» отбирает исполнительную власть у совета и передает ее мэру. Она устраняет распыление административной ответственности, предусматривает бюджет исполнительной власти и позволяет мэру руководить единым административным аппаратом. «Сильный мэр» не является членом совета, но обладает правом наложения вето на его решения. В качестве главного должностного лица города «сильный мэр» уполномочен назначать и смещать руководителей департаментов и других должностных лиц. Городской совет выполняет законодательные функции, в то время как устраняется необходимость существования множества советов и комиссий, столь характерное для системы «слабого мэра». Преимущества и недостатки. Система «сильного мэра» обеспечивает сильное политическое и административное руководство городом. Она устраняет слишком дробное деление ответственности, рассматриваемое как один из главных недостатков системы «слабого мэра». «Сильный мэр» отвечает за ведение дел в городе и имеет достаточные полномочия для этого. Эта форма, как правило, облегчает разработку и осуществление политики. Совет, освобожденный от каждодневных административных дел, может сосредоточиться на основных нуждах города. Противники системы «сильного мэра» утверждают, что одно и то же лицо выполняет как политические, так и административные функции, и нет уверенности в том, что мэр обладает необходимыми административными способностями. Многие города, в особенности крупные, преодолели это противоречие, наделив мэра правом назначать администратора-профессионала. Мэр в этом случае сохраняет за собой функции руководства правительством и ответственность перед общественностью.

Впервые план совета во главе с менеджером был реализован в городе Стонтоне, штат Вирджиния, где в 1908 году двухпалатный городской совет принял постановление, учреждающее должность «генерального менеджера». Первым более или менее большим городом, реализовавшем эту форму управления, стал Дейтон, штат Огайо в 1914 году был учрежден совет во главе с менеджером, чтобы помочь городу справиться с последствиями мощного наводнения. В 20-м веке использование этой формы в муниципальном управлении растет быстрее других.

Характеристики. По своей структуре план совета во главе с менеджером имеет сходство с частной корпорацией, в которой избиратели, совет и менеджер организационно сравнимы с акционерами, советом директоров, и генеральным директором корпорации. При мэре есть несколько выборных служащих, обычно лишь в составе совета, которых, как правило, выбирает совет из числа своих членов в качестве номинальных руководителей для представительских функций, а также с тем, чтобы председательствовать на собраниях совета. Директивным законодательным органом является совет. Менеджер – профессиональный управляющий, работающий полный день, в полномочия которого входит руководство муниципальными делами и который назначается в соответствии с контрактом, заключаемым советом. Менеджер занимает свой пост лишь до тех пор, пока его работа удовлетворяет совет. Преимущества и недостатки. Сторонники плана совета, возглавляемого менеджером, указывают, что когда городом руководит профессиональный менеджер, руководство носит деловой, профессиональный характер. Представляя население, совет сохраняет функции политического контроля. Противники плана заявляют, что он не обеспечивают мощного, эффективного политического руководства, и менеджер не несет прямой ответственности перед избирателями, обладающими лишь косвенным контролем над администратором, назначенным советом. По их мнению, менеджер может быть лишь чужаком, которому поручают руководство муниципальными делами и который сегодня здесь, а завтра там, а город для него лишь ступень в карьере.

Между 1870 и 1891 годами ряд городов на юге станы, например Новый Орлеан, штат Луизиана, и Мобайл, штат Алабама, остановились на комиссии как форме управления, однако впоследствии отказались от нее. В 1901 году Галвестон, штат Техас, учредил комиссию с тремя комиссарами, одного из которых назначал губернатор, а двое других избирались избирателями. Не прошло и трех лет, как все пять комиссаров стали выбираться судебными органами. После того как Галвестон успешно отстроил город, пострадавший в результате мощнейшего урагана, используя эту новую форму управления, к ней перешел город Демойн, штат Айова, в 1907 году. В план этой формы управления были внесены новшества, и в результате была создана форма, известная как План Демойн, включающая комиссию как форму управления, плюс законодательную инициативу, референдум, ходатайство об отзыве, непартийные выборы и система служебного роста на основе успехов и способностей служащего. Характеристики. Комиссия как форма управления обеспечивает выбор небольшого числа комиссаров (как правило, три, пять или семь), которым принадлежат все представительские и исполнительные полномочия городского самоуправления. Они коллективно выполняют обязанности городского совета, принимают резолюции и постановления, взимают налоги и принимают решения об ассигновании средств. Индивидуально каждый комиссар является административным руководителем важного государственного департамента, например департамента общественных работ, полиции, пожарной охраны, здравоохранения или финансов. Таким образом, только один комиссар осуществляет руководство каждым видом деятельности городских служб. Когда комиссия выступает в роли городского совета, председательство в ней осуществляет один из членов, который обычно носит название мэра. Мэр может избираться непосредственно населением или выбираться комиссией. Мэр не обладает правом вето и административными полномочиями, выходящими за пределы городского департамента, которым он руководит. В настоящее время эта форма муниципального управления используется всё реже. Недавно ряд городов, включая Берминген, штат Алабама, Топека, штат Канзас и Талса, штат Оклахома, изменили свой устав, перейдя к совету во главе с мэром как форме управления. Преимущества и недостатки. Сторонники комиссии как формы муниципального управления указывают, что исторически этот план прекрасно проявил себя в чрезвычайных ситуациях, и централизация власти и полномочий облегчают городское управление. Управление на основе комиссий предоставляет немногим власть и полномочия по управлению городом, избегая возможности злоупотребления властью, когда ею наделяется один человек. Комиссия, как правило, создаёт механизм прямого участия общественности в управлении, обеспечивая законодательную инициативу, референдум и право отзыва.

По мнению критиков этого плана, централизация, в этом случае, одновременно и слишком велика, и слишком мала. Слишком велика, потому что и представительные и административные полномочия передаются в одни и те же руки, и слишком мала, потому что все управление городом четко разделяется на части, которыми руководят отдельные комиссары. Кроме того, противники указывают на отсутствие эффективного руководства, ни один служащий не несёт общей административной ответственности, а также трудности с выбором человека, который обладает достаточным уровнем квалификации, чтобы представлять интересы избирателя в городском совете и быть компетентным, профессиональным администратором, возглавляющим отдел городского управления.

*Городское собрание*

Городское собрание, почти не встречающееся за пределами штатов новой Англии, представляет собой форму местного самоуправления, начало которой было положено в колониальный период. Это чистая форма прямой демократии, ведь каждый избиратель обладает возможностью участия в законодательном процессе, выражая собственное мнение, предпринимая попытки убедить других граждан и голосуя по вопросам общественной жизни. В новой Англии *таун* (город) является основной формой управления в сельской местности и небольших городах. *Таун* – административный район, куда входят деревни на его территории, а также незастроенное пространство. За исключением тех случаев, когда муниципалитет получает статус самоуправляемой единицы, *таун* (город) осуществляет большую часть функций, которые в других районах выполняются графством. По мере роста населения района, в эту форму могут вноситься изменения. По новому плану, известному как Представительное городское собрание, городские избиратели выбирают определенное число граждан (обычно 100 или более), которые представляют их на собраниях. Это не лишает любого избиратели возможности присутствовать на обсуждении и участвовать в их работе, однако правом голоса обладают лишь представители. В районах, использующих Представительное городское собрание, выборщиков и других служащих, кроме того, избирают для проведения в жизнь местных законов.

Характеристики. Как правило, на городских собраниях выбирают правление выборщиков, обычно состоящее из трех-пяти человек, осуществляющих оперативное руководство городскими делами между собраниями, несущих ответственность за городское имущество, выдающих лицензии, руководящих, другими городскими служащими и созывающих специальные городские собрания. Начальник канцелярии, казначей, податной инспектор, констебль, совет управляющих школы и другие служащие выбираются избирателями или назначаются выборщиками. Участники городского собрания зачастую избирают финансовый комитет, который готовит городской бюджет. Перед проведением городских собраний, как очередных, так и чрезвычайных, выпускается варрант – официальный документ, в котором говорится о дате, времени и месте проведения собрания, повестки дня, а также санкционируется собрание. Подготовка и выпуск варранта, как правило, является ответственностью выборщиков. Достоинства и недостатки. По мнению сторонников городского собрания, эта структура является чистейшей формой демократии, потому что дает возможность всем зарегистрированным избирателям принять участие в любом заседании. За исключением структур ежегодных собраний, организационно городское собрание напоминает Совет во главе со слабым мэром, за исключением того, что мэра нет вообще, есть Председатель совета, и не у кого нет права вето. Все чаще выборщики избирают менеджера и поручают ему обычные административные задачи. Кроме того, существуют определенные сложности с этой формой управления. Органам городского управления сложно заниматься перспективным планированием, посещаемость зачастую чрезвычайно низка, потому что граждане не могут или не хотят тратить время на собрания, нередко оно длится несколько дней. Кроме того, трудно добиться понимания гражданами сложных вопросов, а также ответственного подхода к голосованию по повестке дня. Трудной задачей может стать подготовка варранта с информацией о встрече, особенно в том, что связано с бюджетом, каждая статья бюджета становится отдельным пунктом повестки дня. Несмотря на эти трудности, городское собрание до сих пор является жизнеспособной формой местного самоуправления во многих регионах.

Некоторые регионы справились со сложностями, создаваемыми этой формой управления, назначив городского управляющего или помощника по административным делам для повседневного руководства.

**Муниципальная кадровая политика в США**

Несомненный практический интерес, с точки зрения развития российской системы местного самоуправления, может представлять вопрос о том, как проводится муниципальная кадровая политика в США. Кадровая политика включает в себя и работу, и должность, и мотивацию поведения людей внутри данной организации, *«…в конечном счете, направлена на то, чтобы цели деятельности этой организации были достигнуты наиболее эффективно и экономно с максимальным использованием всех работников*».

Рассмотрим основные моменты, характеризующие работу с кадрами муниципальной администрации. Разобщенность (раздельность) управления кадрами на различных уровнях американского управления. Как общее правило, кадровые системы в США на всех уровнях – федеральном, штатном и местном – действуют полностью независимо друг от друга (несмотря на тот факт, что в некоторых случаях федеральное правительство устанавливает стандарты кадровой политики в правительствах штатах, а штаты – в ограниченном числе случаев – обеспечивают определенные службы в муниципальном аппарате. Характерно, что кадровые системы различных уровней управления не имеют иерархических отношений.

Правовые основы муниципальной кадровой политики. Каждый штат имеет собственную правовую базу муниципальной кадровой политики, отличающуюся как от других штатов, так и в отношении различных уровней местного управления.

Кадровая политика городов основывается, как правило, на следующих актах:

1) В относительно немногих случаях (Массачусетс и Нью-Йорк) города пользуются штатными законами, которые применимы к штатным служащим.

2) Общим для многих штатов является принятие общих законов, содержащих положения о «гражданской службе», применимых к различным категориям городов, часто в зависимости от их размеров.

3) Специальные акты, определяющие рамки кадровой системы особых городов.

4) Местные хартии. Города, пользующиеся привилегией «home rule», принимают собственные хартии, многие из которых включают положения по «системам гражданской службы».

5) Акты, принимаемые муниципальным представительным органом.

6) Исполнительные или административные приказы. В отсутствие местной хартии или ордонанса местного представительного органа возможно принятие муниципальной исполнительной властью приказов, содержащих положения относительно управления кадрами. Местные власти могут, путем *местного референдума*, решить, будет ли закон штата о гражданской службе распространяться на них. В случае положительного решения штат должен предоставлять услуги и обеспечивать службы, предусмотренные законом (Нью–Джерси, Массачусетс, Мэриленд).

Основные черты кадровой политики в городах:

1) Независимость агентств гражданской службы. Наиболее общий тип соответствующей организационной структурной единицы муниципалитетов – комиссия по гражданской службе или кадровое правление. Обычно состоит из 3–5 назначаемых членов, которые служат на долгосрочной основе и на которых возлагается ответственность за выполнение закона о гражданской службе. Они могут также служить в качества политического правления для установления общих стандартов кадровой политики и заслушивания апелляций.

2) Открытая конкуренция (состязательность) – общий принцип для муниципальных кадровых систем. Он означает, что любое лицо, обладающее минимумом качеств, требуемых для замещения должности, может посредством экзаменов участвовать в конкурсе на замещение этой должности[[5]](#footnote-5).

В последние годы некоторые местные ордонансы о гражданской службе несколько отошли от принципа открытой состязательности в сторону установления повышенных квалификационных стандартов, что в определенной степени ограничивает широкую состязательность в замещении должностей в муниципальной службе.

3) Концепция «должность». Должность рассматривается как круг обязанностей и ответственности, которые предписаны данному индивиду. Эта концепция рассматривается в качестве базисного кирпича в построении американской публичной кадровой системы. Исходным является то, что кандидат нанимается для выполнения определенных обязанностей за определенную плату.

В контрасте с этой концепцией находится система подбора кадров в руководящие управленческие слои по их достижениям в образовании. Предполагается, что все дальнейшие кадровые подвижки приспособлены к прогрессу личности путем различных градаций в пределах класса.

В системе, основанной на концепции «должность», индивидуум обычно продвигается по служебной лестнице через конкурсные (состязательные) экзамены, схожие с экзаменами на замещение должности (вступительными экзаменами)[[6]](#footnote-6).

4) Экзамены на замещение особых должностей*.* Многие законы о гражданской службе содержат положения, сводящиеся к следующему: экзамены должны быть практическими по характеру и основанными на конкретной работе, которая будет выполняться лицом, занявшим должность. Это означает, что муниципалитеты экзаменуют лиц не для выявления их потенциала или основных умственных способностей, а на их знания специфического рода работы как особого уровня ответственности, будь то для повышения по службе или для приема на службу. В последние годы этот принцип модифицирован на уровне экзаменов для приема на муниципальную службу. Суть новых экзаменов состоит в том, что они предназначены отобрать тех, кто имеет потенциал для роста в административной работе, но не имеет специальных знаний о работе, которую они будут выполнять. Особенно эта практика распространена в отношении недавних выпускников университетов. Но такие экзамены применяются только как приемные, а для повышения по службе сохраняются прежние, основанные на знании характера работы.

**Заключение**

Таким образом, анализируя систему организации местного самоуправления в США, можно сделать следующие выводы: Опыт США свидетельствует о том, что местное самоуправление оказывает влияние на федеративные отношения преимущественно через партийный механизм, а также через группы давления, представляющие интересы местных властей на федеральном уровне и в законодательных органах штатов. В США, как и в большинстве иных демократических государств, местное самоуправление как группа давления хорошо организовано в национальном масштабе. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и т.п., имеющие свои представительства в Вашингтоне. В США, начальная стадия местного самоуправления основывается на нескольких фундаментальных составляющих:

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.

3) 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.

**Список использованной литературы**

1. Лафитский В.И. Контрольные полномочия Конгресса США // Институты конституционного права иностранных государств. М.: «Городец-издат», 2002.
2. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юрид. лит., 1994.
3. Правовые системы стран мира, Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. 2-е изд. М.: Изд-во НОРМА, 2001.
4. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации: научное издание /п.А. Толстых. М.: Канон +, 2006.
5. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юрид. лит., 1993.
6. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М.: Юрид. лит., 1994.
7. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2004.
8. Цаликова М.Б. Президент и Конгресс США на международной арене // Конституционное и муниципальное право. 2001. №3.
9. Цит. по Федерализм: теория, институты. Отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 393.
11. Шалягин Д. Полиция в системе органов местного самоуправления США // Российская юстиция. 1996. №8.
12. Шумилов В.М. Правовая система США. М.: ООО «ДеКА», 2003.

1. Интернет портал National League of Cities Weekly [Электронный ресурс] / Режим доступа www.infousa.ru/government/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юрид. лит., 1993. [↑](#footnote-ref-2)
3. Иванов В.В. Принцип разделения властей в конституции США 1787 г. и конституции Франции 1791г.: сравнительный анализ. [Текст]: учебное пособие // Иванов В.В. М.: - Юристь – 2000 .- 83с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Правовое регулирование местного управления в США//Социальные и гуманитарные науки: зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. 1993. 3/4. С. 53 - 59 [↑](#footnote-ref-4)
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 393. [↑](#footnote-ref-5)
6. Цаликова М.Б. Президент и Конгресс США на международной арене // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 3. [↑](#footnote-ref-6)