

Ковалева Татьяна Константиновна

Kovaleva T.K.

Кандидат юридический наук

Candidate of Sciences in law

доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им.М.В. Ломоносова

Американский регионализм: конституционно-правовые ограничения и политико-экономические инструменты их преодоления

American regionalism: constitutional-juridical limits and politic-economical instruments

Аннотация: Современные процессы регионализации определяет перераспределение полномочий между уровнями власти, появление и развитие новых договорных и институциональных форм взаимодействия органов управления, отвечающих новой роли регионов в осуществлении управленческих функций и в процессе принятия решений. Одна из актуальных проблем - исследование так называемых «территориальных сегментов», т.е. районов в их политико-экономическом понимании, а также форм, методов, инструментов передачи власти и полномочий от центра на региональный уровень. В этой связи крайне интересен опыт США - страны с устойчивой конституционной моделью «сильных» субъектов федерации, имеющих исключительную компетенцию в сфере регулирования местного самоуправления на своей территории. В результате этого возникает дробная (фрагментарная) система организации местной власти.

The Abstract: Modern process of regionalization determine redistribution of powers between the authority levels, appearance and development of new constructional and institutional forms of management agencies interaction correlates with the new role of regions in realization of management functions and decision-making process. One of important research fields remains the problem of so called ‘regional segments’ – areas in their politic-economical understanding and also forms, methods and instruments of delegating power. In this context the US experience seems to be very interesting as of the country with constitutional model of ‘strong regions’ with a clear constitutional status, which have unique competence in regulating local government on their territory and therefore creating a fragmentary system of local power.

Ключевые слова: регионализм, перераспределение полномочий между уровнями власти, регулирование местного самоуправления, иерархия регионов.

Keywords: regionalism, redistribution of powers between the authority levels, regulation of local government, hierarchy of regions.

Как известно, фрагментация местных властей в США определена конституционно-правовыми установлениями, правовыми принципами местного самоуправления, закрепленными конституциями штатов, а также социально-экономическими и политическими факторами. Среди правовых основ фрагментации внутри штатов главной является независимость территориальных общин, подкрепленная положениями «Home Rule» в конституциях и законах подавляющего большинства штатов. На практике это означает, что когда-то сформированное

муниципальное образование, будет считаться таковым до тех пор, пока именно местное население (как правило, на референдуме) не примет другого решения. При этом количество жителей этого образования практически не имеет значения для продолжения формально-юридического существования этой местной единицы. Эта формально-юридическая часть проблемы тесно связана и с другой ее частью, имеющей уже социально-политические и экономические корни. Так, например, в случае, когда муниципалитет граничит с другим муниципальным подразделением, на территории которого проживает в целом население, состоящее из менее обеспеченных граждан, то ни при каких условиях жители первого не дадут согласие на объединение со вторым или на его присоединение.

В целом ни федеральные власти, ни власти штатов не обладают достаточными полномочиями для использования радикальных методов решения проблем фрагментации и вследствие этого процессы регионализации в США выводят территориальную дифференциацию на другие конкретные параметры структурирования пространства. Можно утверждать, что процесс регионализации в США не имеет сверхвысокого уровня управляемости со стороны федеральных властей и властей штатов, а региональные (территориальные) сегменты определяются и формируются на местах на базе использования в большей степени методов принятия специальных программ, создания специальных округов и использования специальных договорно-институциональных моделей. Другими словами, если обычно социально-экономическая структура влияет на политическую структуру и ведет к трансформации и изменению административных границ, в США ввиду того, что перестройка административных границ затруднена, регионализация происходит на основе специфичных национальных модулей.

Принято считать, что наиболее часто применяемой моделью определения основы регионализации является административно-территориальное деление государства, т.е. разделение территории унитарного государства или субъекта федерации на части (административно-территориальные единицы), в соответствии с которым строится система местных органов власти. Другими словами, речь идет об иерархии регионов, когда территория делится на единицы первого порядка, те в свою очередь на единицы второго порядка, третьего, а в некоторых государствах и четвертого порядка. В США, как уже отмечалось выше, такая формализованная структура отсутствует в общепринятом смысле, так как определение системы муниципальных образований находится в соответствии с Конституцией США в сфере «остаточной компетенции штатов» и каждый штат имеет свою собственную систему муниципальных образований.

В определенный период в середине 20 века во многих штатах была предпринята попытка использовать графства, как более обширные территориальные единицы местного управления, и предоставить им полномочия регионального управления. Однако в целом на сегодняшний день правовой статус графств подавляющего большинства штатов и тот набор фактических полномочий, которые они осуществляют, не позволяет им стать полноценными региональными органами управления на своей территории. Регионализация оказалась невозможна и через механизмы слияния (merger) муниципальных образований, их объединения (consolidation) и присоединения (annexation) вследствие изложенных выше формально-юридических и социально-экономическими факторов.

Так как существующее административно-территориальное деление в США не стало и не могло территориальной основой регионализации, американская политико-правовая доктрина выработала систему подходов, основанную на сочетании административно-территориальных реалий и специальных инструментов для решения проблем регионализации. На сегодняшний день так называемое «специальное районирование» ставшее "дополнительной" формой административно-территориального деления в США, является существенным

элементом процесса регионализации. Создание специальных округов (“special districts”) используется для осуществления государственного регулирования и управления в ряде социально- значимых сферах: образования, здравоохранения, защиты окружающей среды и др. Рост числа специальных округов свидетельствует о широком применении этого инструмента как способе повышения качества обслуживания и преодоления раздробленности управления при сохранении в неизменном виде системы местных органов управления общей компетенции.

Несмотря на то, что в США процесс регионализации и децентрализации государственного управления на базе создания специальных округов имеет многолетнюю историю существования и позитивно сказался на качестве предоставленных населению услуг, исследователи отмечают ряд недостатков этого инструмента, в числе которых называют дополнительные налоговые нагрузки на население, появление неоправданных расходов на управленческий персонал [1].

Другим инструментом регионализации стало создание региональных органов управления, основанных на представительстве всех или почти всех муниципальных образований региона. Хотя статус этих органов отличается от штата к штату, главным является то, что их решения носят лишь рекомендательный характер, они не имеют собственной финансовой базы и их деятельность финансируется муниципальными образованиями - участниками данного органа. Специалисты считают, что консенсусный характер процесса принятия решений в таких органах управления не может гарантировать эффективности их участия в регионализации.

Еще одним способом преодоления фрагментации управления и попытки вывода управления на новый региональный уровень является создание однофункциональных или многофункциональных органов вне системы муниципальных образований, формируемых и контролируемых штатами, в задачи которых могут входить управление на значительной территории самыми различными сферами, включающими например, водоснабжение, планирование и зонирование территорий, охрану памятников и т.п. [2]

Объективные параметры развития территорий, регионализация с присущей ей усложнением спектра задач и проблем, стоящих перед местными властями, требуют и от последних готовности к переменам и сотрудничеству. Поиски методов оптимизации управления на местном уровне привели к развитию института межмуниципального сотрудничества и появлению целого ряда организационных форм такого сотрудничества. Особое распространение в США получили межмуниципальные договоры о проведении того или иного вида обслуживания на территории муниципальных образований, являющихся сторонами договора. В настоящее время конституции практически всех штатов предоставляют муниципальным образованиям право заключать межмуниципальные договоры и современные исследователи местного управления отмечают позитивные аспекты применения этого инструмента. [3]

Как показал вышеизложенный анализ, хотя в рамках существующей конституционной модели США радикальное перераспределение власти невозможно и процессы регионализации в США остаются «зажатыми» в рамках привычных конституционных конструкций, основанных на презумпции исключительной компетенции штатов в сфере вопросов организации местного самоуправления на своей территории и формальной невозможности федеральных властей вмешиваться в процессы местного управления на территории штата, тем не менее выработаны некоторые подходы совершенствования управления на местах. Вопрос о сути и пределах и самой необходимости перераспределения функций между различными уровнями органов власти в американской системе властеотношений всегда имел весьма прагматический ответ. Регионализация как процесс перераспределения полномочий между уровнями власти в

США представляет типичный пример достаточно эффективного использования имеющегося инструментария при незыблемости устойчивых конституционно-правовых конструкций.

ЛИТЕРАТУРА

1. J.Peebles. Growing Governments: How ‘Special Districts’ Spread Across Texac With Limited Oversight And Accountability – But With Plenty Of Power To Tax// Texac WachDog – Time Magazine. Feb.15, 2011.
2. См. подробнее. G. Frug. Beyond Regional Government. Harvard Univ.Press. 2009 p. 9.
3. J.Bae, R.Feiock. Managing Multiplexity: Coordination Multiple Services At Regional Level// State And Local Government Review. June 2012.p.162-168.
4. Adjusting Municipal Boundaries. Law and Practice in 50 States. Washing, D.C. 2008. – 428p.
5. Denver University Law Review. – 2009. – Vol. 86. - №4. – p. 54-68
6. J.Bae, R.Feiock. Managing Multiplexity: Coordination Multiple Services At Regional Level// State And Local Government Review. June 2012. – 530p.
7. J.Peebles. Growing Governments: How ‘Special Districts’ Spread Across Texac With Limited Oversight And Accountability – But With Plenty Of Power To Tax// Texac WachDog – Time Magazine. Feb.15, 2011. – 287p.
8. G. MacCrossan. Control in the ETJ. Cities, Countries Have Options to Simplify Development. TexasAhead. Web Exclusive. 2010. – P. 4.
9. Mullins D. and Bruce A. Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview. Public Budgeting and Finance. N.Y., 2004. – P. 2-15.
10. Texas Local Government Code. Title 2. Organization of Municipal Government. Subtitle C. Municipal Boundaries and Annexation. Chapter 42. Extraterritorial Jurisdiction of Municipalities. – 632p.
11. Zimmerman J. The Politics of State Mandates on Local Governments. N.Y., 1983. – P. 12.