

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 342.25

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В США (НА ПРИМЕРЕ ШТАТА АЛЯСКА): КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Коды JEL: K19, R50, O51

Солодовченко Д. Д., кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин, Российский государственный университет правосудия (Центральный филиал), г. Воронеж, Россия

E-mail: solodovchenko.dmitriy@mail.ru

SPIN-код: 1015-9764

Поступила в редакцию 30.11.2021. Принята к публикации 03.12.2021

Аннотация

Предмет. Конституционно-правые отношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки.

Тема. Федеральное и региональное конституционно-правовое регулирование организации и осуществления местного самоуправления в Аляске (США)

Цели. Анализ основных моделей правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки, региональных конституционных основ местного самоуправления, выявление особенностей современной муниципальной организации в Аляске.

Методология. Методы сравнительно-правового и формально-юридического анализа конституционных норм, устанавливающих организационные и территориальные основы местного самоуправления в Аляске.

Результаты. На примере штата Аляска выявлены особенности американского конституционного устройства муниципальной власти, их обусловленность комплексом факторов: историко-правовых, географических, демографических.

Область применения. Сфера правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

Выводы. В большинстве штатов США, в том числе и в Аляске, используется комбинированная модель правового регулирования организации и осуществления муниципальной власти, сочетающая элементы Доктрины Кули и Правила Диллона. Конституционные основы муниципальных отношений в Аляске, установленные нормами Конституции 1956 г., позволяют органам управления штата и местным сообществам сформировать систему муниципальной власти исходя их экономических, климатических, культурных, демографических и иных факторов.

Ключевые слова: конституционные основы местного самоуправления, муниципальные органы, местное самоуправление в США, конституция Аляски, конституционный статус боро, конституционный статус сити.

UDK 342.25

FUNDAMENTALS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANISATION IN THE USA (THE STATE OF ALASKA AS AN EXAMPLE): CONSTITUTIONAL ASPECTS

JEL Codes: K19, R50, O51

Solodovchenko D. D., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of State Legal Disciplines Department, Russian State University of Justice (Central Branch), Voronezh, Russia

E-mail: solodovchenko.dmitriy@mail.ru

SPIN-code: 1015-9764

Annotation

Subject. *Constitutional relations developing in the process of organizing and implementing local self-government in the United States of America.*

Topic. *Federal and regional constitutional regulation of the organization and implementation of local government in Alaska (USA)*

Purpose. *The analysis of the main models of legal regulation of the organization and implementation of local self-government in the United States of America, the analysis of regional constitutional foundations of local self-government, the identification of the features of modern municipal organization in Alaska.*

Methodology. *Methods of comparative legal and formal legal analysis of constitutional norms which establish the organizational and territorial foundations of local self-government in Alaska.*

Results. *Taking the state of Alaska as an example, the features of the American constitutional structure of municipal government are revealed as well as their dependence on a complex of factors: historical, legal, geographical, demographic.*

Application area. *The sphere of legal regulation of the organization and implementation of local self-government.*

Conclusion. *Most US states, including Alaska, use a combined model of legal regulation of the organization and implementation of municipal power, combining elements of the Cooley Doctrine and the Dillon's Rule. The constitutional foundations of municipal relations in Alaska, established by the norms of the 1956 Constitution, allow state governments and local communities to form a system of municipal government based on their economic climatic, cultural, demographic and other factors*

Keywords: *constitutional fundamentals of local government, municipalities, local government in the USA, Alaska constitution, Borough constitutional status, city constitutional status.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2021-55-4-180-184

Введение

С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], установившего правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в России, прошло более восемнадцати лет. Однако, процесс развития местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России не завершен. Продолжается оптимизация территориальной организации местного самоуправления, ведется поиск путей повышения качества межбюджетных отношений, укрепляется институт сотрудничества, в котором одним из субъектов является муниципальное образование (межмуниципальное, государственно-муниципальное, муниципально-частное) и др. Предпринимаются попытки переосмысления места и роли местного самоуправления в системе властеотношений. В ч. 3. ст. 132 Конституции Российской Федерации закрепляется положение органов местного самоуправления и органов государственной власти как элементов единой системы публичной власти [2]. В этой связи обращение к опыту зарубежных стран, в частности США, является актуальным и оправданным.

Организация местного самоуправления в Аляске: конституционно-правовой аспект

В юридической науке проблемы правовых основ местного самоуправления в США уже становились предметом исследований. Так, в науч-

ных работах предпринимались попытки выявления особенностей американского правового регулирования территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления [3, 4, 5].

Как отмечают исследователи, в государствах англосаксонского права, отношения в сфере организации и осуществления местного самоуправления, чаще всего, являются предметом административно-правового а не конституционного регулирования [6].

Соглашаясь с преобладающим мнением, отметим, что, в нормах Конституции США, определяющих очертания предметов федерального ведения, не содержится каких-либо положений о местном самоуправлении. В соответствии с десятой Поправкой (1790 г.) «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам конституцией и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, сохраняются, соответственно, за штатами либо за народом».

Таким образом, это свидетельствует о передаче полномочий по регулированию организации местного самоуправления американским штатам.

Следует обратить внимание на то, что на региональном уровне существует несколько моделей правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

В ряде штатов (home rule states) региональные Конституции предоставляют муниципалитетам возможность принимать собственные

акты, если они соответствуют конституционным актам федерации и штата, в которых устанавливается система муниципальных органов, их правовой статус (Аляска, Айова, Массачусетс, Монтана и др.). Такой подход нашел отражение в Доктрине Кули (Cooley Doctrine), названной именем судьи Верховного суда штата Мичиган Томаса М. Кули. По его мнению «местное самоуправление-это вопрос абсолютного права и государство не может отнять его» [7].

В других штатах муниципальная власть ограничивается законодательным органом штата посредством принятия соответствующего акта (статута) (Делавэр, Миссисипи, Небраска и др.). Подобный порядок регламентации местного самоуправления известен как Правило Диллона (Dillon's Rule).

В большей части американских штатов действует комбинированная модель правового регулирования местного самоуправления (Луизиана, Миссури, Нью-Йорк, Пенсильвания).

В федеральном округе Колумбия, в соответствии с разделом 8 статьи 1 Конституции США местное самоуправление осуществляется в соответствии с федеральным Законом о Самостоятельности 1973 года (District of Columbia Home Rule Act).

По данным Национальной Лиги городов (NLC) правило Диллона применяется в 31 штате, в 8 штатах правило Диллона применяется только к определенным муниципалитетам, в 10 штатах применяется Доктрина Кули. В одном штате положения Доктрины Кули применяются ко всем сферам организации и осуществления местного самоуправления, кроме налогообложения (Флорида) [8].

Рассмотрим подробнее особенности современной муниципальной организации, правового регулирования местного самоуправления в Аляске.

С момента покупки в 1867 г. до 1884 года Аляска имела статус Департамента (The Department of Alaska) и являлась военным округом Соединенных Штатов Америки под контролем федерального правительства. С принятием в 1884 г. Конгрессом США органического закона (The First Organic Act for Alaska) Департамент Аляски был преобразован в округ Аляска (District of Alaska). Изменение статуса сопровождалось формированием на территории Аляски прообраза системы местного самоуправления, ограничением полномочий федерального правительства по решению региональных и местных вопросов. В 1912 г. Конгрессом США, под давлением «Синдиката Аляски», который контролировал значительную часть экономики территории, был принят Второй органический закон (The Second Organic Act). Вследствие

чего, Аляска получила статус инкорпорированной территории с выборным законодательным органом. Однако, федеральное правительство все еще сохраняло большую часть контроля над законами, касающимися рыболовства, азартных игр и природных ресурсов. Губернатор, по-прежнему, назначался президентом США. Дальнейшее стремление Аляски к усилению самостоятельности привело к принятию Конгрессом США (1958 г.) и подписанию Президентом США (1959 г.) Закона «О Государственности Аляски» (Alaska Statehood Act) в результате чего Аляска приобрела статус 49 штата США [9].

До середины XX в. местное самоуправление на территории Аляски было развито слабо, что объясняется малочисленностью населения Аляски и низкой плотностью его проживания. При разработке системы местного самоуправления, законодатели штата учли недостатки наиболее распространенных в США моделей: дублирование юрисдикций властных органов, служебных округов, жесткие ограничения для местных органов власти и т. д., создав уникальную для США модель муниципального устройства.

В штате Аляска правовые основы муниципальных отношений установлены в Статье X «Местное самоуправление» Конституции 1956 г., включающей 15 разделов [10].

К общим принципам нормы статьи относят реализацию полномочий по решению вопросов местного значения в максимальном объеме, при минимальном вмешательстве территориальных органов управления, предотвращение дублирования налоговых юрисдикций (раздел I).

Следует отметить, что по способам законодательного регулирования организации и осуществления местного самоуправления все муниципалитеты Аляски делятся на две группы: самоуправляющиеся муниципалитеты (home rule municipalities) и муниципалитеты общего права (general law municipalities). Самоуправляющиеся муниципалитеты имеют устав и имеют все законодательные полномочия, за исключением тех, которые отнесены к ведению штата (раздел 11). Муниципалитеты общего права не имеют уставов, обладают только теми законодательными полномочиями, которые им делегированы законом штата.

Конституция Аляски устанавливает два вида муниципальных образований — районы (англ. boroughs) и города (англ. cities). Основы правового статуса городов и районов установлены в разделах 3, 4, 6, 7.

Районы, в соответствии с нормами конституции, разделяются на организованные и неорганизованные. Границы районов устанавливаются в определенном законом порядке, и, в со-

ответствии с законодательно установленными условиями: численность населения, географические особенности, экономические возможности, транспортные условия и др. Установление границ района должно максимально учитывать общность интересов населения. Вопросы классификации районов, определения их полномочий и функции конституция относит к компетенции законодательного органа Аляски. Процедура изменения границ и преобразования районом регламентируются законом штата, однако, формы преобразования определены в разделе 3 конституции. К ним относятся инкорпорирование, слияние, консолидация, реклассификация, упразднение. Руководящим органом организованного района является Собрание (assembly). Состав собрания может быть установлен либо законом штата, либо уставом (хартией, англ. charter) района.

Разделом 7 конституции устанавливается статус неорганизованных районов. Правовое регулирование муниципальных отношений на таких территориях переданы законодательному органу, который вправе осуществлять любые полномочия и функции, аналогичные полномочиям и функциям собрания (ассамблеи) в организованном районе.

Следует отметить, что, в целом, неорганизованный район представляет собой обширную территорию, охватывающую почти половину территории Аляски. Вместе с тем, население неорганизованного района составляет всего 81 тыс. чел. (13 % общей численности населения Аляски) [11].

Это определяет ключевую особенность организации местного самоуправления в неорганизованном районе. На большей части его территории местное самоуправление не осуществляется. Однако, во многих деревнях, находящихся в пределах неорганизованного района, существуют племенные органы управления.

Таким образом, все публичное управление в неорганизованном районе, за исключением некоторых инкорпорированных городов, находящихся на его территории, включая правоохранительную деятельность, осуществляется органами государственной власти штата или племенным правительством.

Города (cities), в соответствии с положениями раздела 7 являются инкорпорированными муниципальными образованиями. Порядок инкорпорирования является предметом законодательного регулирования штата. По своему статусу города являются частью района, на территории которого они расположены. Полномочия и функции городских органов местного самоуправления устанавливаются уставом города или определяются в соответствии с законом Аляски. Формы преобразования аналогич-

ны тем, которые определены в отношении районов. Руководящим органом города является городской Совет (council).

Особенностью местного самоуправления Аляски является конституционно установленная возможность муниципалитетов определённого класса (районов первого класса, городов первого класса) принятия, изменения или отмены собственных уставов (раздел 9) посредством голосования избирателей.

В регулировании вопросов территориальной организации муниципальных образований на Аляске важное значение имеет территориальная комиссия или совет (local boundary commission or board), которая создаётся в соответствии с законом штата. Комиссия или совет уполномочены представлять законодательному органу Аляски предложения по изменению границ муниципалитетов, разрабатывать и устанавливать для органов местного самоуправления городов и районов процедуры, в соответствии с которыми границы муниципалитетов могут корректироваться (раздел 12).

В разделе 13 (Agreements; Transfer of Powers) установлены конституционные основы передачи полномочий и функций между муниципалитетами, органами власти Аляски и США. Например, возможность передачи функций и полномочий города району.

В целях обеспечения реализации местного самоуправления нормами раздела 14 предусмотрено создание исполнительного органа государственной власти Аляски для консультирования и оказания помощи органам местного самоуправления, информационного сопровождения их деятельности.

Заключение

Подводя итог, отметим, что институт местного самоуправления на Аляске формировался в результате длительного государственно-правового развития. Он имеет специфические черты и отличается организационными и конституционно-правовыми особенностями.

Изучение опыта организации местного самоуправления Аляски может быть полезным в контексте проводимого в России очередного этапа муниципальной реформы, выстраивания сбалансированной системы конституционно-правового регулирования, укрепления демократических основ муниципальной власти.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

LIST OF LITERATURE

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 6 октября 2003 г. — № 40. — Ст. 3822.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Р.- 01.07.2020, № 31. — Ст. 4398.

3. Шамхалов М. А. Особенности муниципального управления в США / М. А. Шамхалова, М. М. Магомедов // Образование. Наука. Научные кадры. — 2019. — № 1. — С. 25—26.

4. Чайка М. А. Сравнительный анализ управления финансами органами местного самоуправления США и Российской Федерации / М. А. Чайка, А. М. Чайка // Меридиан : научный электронный журнал. — 2020. — № 1 (35). — С. 348—350.

5. Ветрова Е. А. Зарубежный опыт взаимодействия органов местного самоуправления с населением (на примере США и Франции) / Е. А. Ветрова, Е. Е. Кабанова // Механизм обеспечения конкурентоспособности и качества экономического роста региона в условиях модернизации экономики : сборник статей Международной научно-практической конференции. — 2018. — С. 39—44.

6. Ковалева Т. К. Современные тенденции развития местного самоуправления в США: поиск оптимальных моделей организации и деятельности местных властей / Т. К. Ковалева // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2017. — Т. 7. № 10А. — С. 50—58.

7. *People v. Hurlbut*, 24 Mich. 44, 108 (1871).

8. Local Government Authority. National League of Cities. — URL: <http://www.nlc.org> (Дата обращения 07.11.2019).

9. Alaska Statehood Act. Public Law 85—508, 72 Stat. 339, July 7, 1958

10. Alaska. Constitution The constitutions of the State of Alaska and the United States. Special millennium ed. Juneau, Alaska : Office of the Lieutenant Governor, 2001.

11. United States Census Bureau. — URL: <https://www.census.gov> (дата обращения 08.10.2019).

1. On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation : Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. — October 6, 2003. — No. 40. — Art. 3822.

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 No 6-FKZ, of 30.12.2008 No 7-FKZ, of 05.02.2014 No 2 -FKZ, dated 01.07.2020 No 11-FKZ) // Collected legislation of the Republic of Kazakhstan - 01.07.2020, No 31. — Art. 4398.

3. Shamkhalov M. A. Features of municipal government in the USA / M. A. Shamkhalova, M. M. Magomedov // Education. The science. Scientific personnel. — 2019. — No. 1. — S. 25—26.

4. Chaika M. A. Comparative analysis of financial management by local governments in the United States and the Russian Federation. M. A. Chaika, A. M. Chaika // Scientific electronic journal Meridian. — 2020. — No. 1 (35). — S. 348—350.

5. Vetrova E. A. Foreign experience of interaction of local government bodies with the population (on the example of the USA and France) / E. A. Vetrova, E. E. Kabanova // Mechanism for ensuring the competitiveness and quality of economic growth in the region in the context of economic modernization: collection of articles of the International Scientific and Practical Conference. — 2018. — P. 39—44.

6. Kovaleva T. K. Current Trends in the Development of Local Self-Government in the USA: Search for Optimal Models of Organization and Activity of Local Authorities / T. K. Kovaleva // Economy: yesterday, today, tomorrow. — 2017. — T. 7. No. 10A. — WITH. 50—58.

7. *People v. Hurlbut*, 24 Mich. 44, 108 (1871).

8. Local Government Authority. National League of Cities. — URL: <http://www.nlc.org> (Date of treatment 11/07/2019).

9. Alaska Statehood Act. Public Law 85—508, 72 Stat. 339, July 7, 1958

10. Alaska. Constitution The constitutions of the State of Alaska and the United States. Special millennium ed. Juneau, Alaska: Office of the Lieutenant Governor, 2001.

11. United States Census Bureau. — URL: <https://www.census.gov> (date of access 08.10.2019).