

Э Л Е К Т Р О Н Н Ы Е Ж У Р Н А Л Ы И Н Ф О Р М А Ц И О Н Н О Г О А Г Е Н Т С Т В А С Ш А

В о п р о с ы
Д Е М О К Р А Т И И



О Р Г А Н Ы М Е С Т Н О Г О У П Р А В Л Е Н И Я
В С Т Р У К Т У Р Е Д Е М О К Р А Т И Ч Е С К О Й
С И С Т Е М Ы

А П Р Е Л Ь 1 9 9 9 Г .

Т О М 4 Н О М Е Р 1

Органы местного управления в структуре демократической системы

АМЕРИКАНСКАЯ СИСТЕМА федерализма позволяет создавать сильные органы местного управления, которые отличаются от федеральных и штатских органов и функционируют от них отдельно. В результате в стране существует сложная система отношений между органами управления разного уровня. Для каждого из них существуют свои полномочия и ограничения. Полномочия органов местной власти предусмотрены Конституцией, но их структура там не определяется. Местные органы власти могут опираться на выборных мэров, городские советы или назначенных глав городской администрации. В данном выпуске дается обзор демократической системы местных органов управления в Соединенных Штатах.

Профессор Эллис Кац из Центра по изучению федерализма при Университете Темпл рассматривает вопрос о том, какое влияние идеи самоуправления и федерализма оказыва-



ют на местные органы власти. Мэр г. Эбилена, штат Техас, Гэри Д. МакКалеп говорит о том, что разные административно-территориальные единицы должны действовать сообща для решения общих проблем. Дэвид Р. Берман, профессор политологии в Университете штата Аризона, объясняет, каким образом органы местного управления и администрации штатов используют свои полномочия для повышения доходов, поступающих в бюджет. Заканчивающий свой срок на посту мэра г. Канзас-сити, штат Миссури, Эмануэл Кливер II и два бывших мэра Джин Робертс (г. Чаттануга, штат Теннесси) и Арт Агнос (Сан-Франциско, штат Калифорния) обсуждают то, как американские города привлекают средства для экономического развития. Брюс Адамс, учредитель и президент организации «Большой Вашингтон», объединяющей общественных деятелей и представителей бизнеса, пишет об эволюции местных органов влас-

*Заседание Палаты представителей
штата Колорадо.*

ти за двести лет и дает рекомендации их развития в новом столетии. Рассказывая о городе Атланта, штат Джорджия, где население отличается большой степенью разнообразия, журналист Дэвид Питтс пишет о том, как городские власти и горожане продолжают борьбу за улучшение условий жизни для всех его жителей.

Вопросы ДЕМОКРАТИИ

АПРЕЛЬ 1999 г.

6

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В США

Эллис Кац из Центра по изучению федерализма при университете Темпл исследует, какое влияние оказывает федерализм на местные органы управления.

12

УПРАВЛЕНИЕ, НАЦЕЛЕННОЕ НА РАЗРЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ

Мэр г. Эбилена, шт. Техас, Гэри Д. МакКалеб пишет о том, что административно-территориальные единицы должны работать над разрешением проблем сообща.

18

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В США

Дэвид Р. Берман из Университета штата Аризона объясняет, каким образом местные органы власти пополняют свой бюджет.

24

НОВЫЙ ОБЛИК АТЛАНТЫ

Журналист Дэвид Питтс рассказывает об усилиях, направленных на улучшение условий жизни для всех жителей Атланты.

34

МАРКЕТИНГ ГОРОДОВ В ЦЕЛЯХ ИХ РАЗВИТИЯ

Один нынешний и два бывших мэра американских городов обсуждают вопрос о том, как сделать город привлекательным для бизнеса и туризма

40

УРОКИ ДЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В XXI ВЕКЕ

Общественный деятель Брюс Адамс рассказывает об эволюции системы местных органов власти и дает рекомендации на будущее.

45

БИБЛИОГРАФИЯ

Недавно вышедшие книги и статьи касающиеся демократических органов местной власти и федерализма.

48

САЙТЫ ИНТЕРНЕТА

Сайты всемирной компьютерной сети, касающиеся демократических органов местной власти и федерализма.

Мнения, высказанные на других сайтах Интернета, перечисленных в этом разделе, не обязательно совпадают с мнением правительства США.

Э Л Е К Т Р О Н Н Ы Е Ж У Р Н А Л Ы И Н Ф О Р М А Ц И О Н Н О Г О А Г Е Н Т С Т В А С Ш А

В О П Р О С Ы Д Е М О К Р А Т И И • И Н Ф О Р М А Ц И О Н Н О Е Б Ю Р О И Н Ф О Р М А Ц И О Н Н О Г О А Г Е Н Т С Т В А С Ш А
e j d e m o s @ u s i a . g o v
А П Р Е Л Ь 1 9 9 9 Г .

Издатель	РОЗМАРИ КРОКЕТТ	Редакторы	Эстель Бэйрд	Редакционная коллегия	Ховард Синкотта
Редактор	Джон Триси		Ким Беннетт		Розмари Крокетт
Ответственный редактор	Стюарт Горин		Сьюзен Клири		Джон Дэвис Хэмилл
Редактор-консультант	Уэйн Холл		Мона Эскуэтини	Редакторы русского издания	Наташа Барбаш
Редактор текста в Интернете	ДЕБОРА БРАН		Чарла Хэттон		Лидия Воронина
			Дэвид Питтс		
		Справочно-исследовательский отдел	Кэрол Нортон		
			Барбара Сандерс		
		Художественный редактор	Дайана Вулвертон		
		Графическое оформление	Сильвия Скотт		

Электронные журналы ЮСИС выходят каждые три недели. В них обсуждаются сложные проблемы, стоящие перед Соединенными Штатами. Они также информируют общественность о событиях, происходящих в этой стране. Журналы выходят в сериях: «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика США» и «США: общество и ценности». Они содержат анализ, комментарии и информационные материалы по обсуждаемой теме. Все журналы переводятся на французский и испанский языки, при этом гипертекстовые версии публикуются через неделю после выхода журнала по-английски. Вскоре после этого выходят версии в формате Adobe Acrobat. Некоторые номера журналов переводятся также на арабский, китайский, португальский и русский языки, причем два последних варианта выходят в гипертекстовом режиме и формате Adobe Acrobat. • Мнения, высказываемые в этих журналах, не обязательно отражают взгляды или политику правительства США. Просьба иметь в виду, что ЮСИС не берет на себя ответственности за содержание и постоянную доступность приводимых здесь сайтов в Интернете; такого рода ответственность несут исключительно их владельцы. Публикуемые статьи могут воспроизводиться или переводиться на другие языки за пределами Соединенных Штатов, если они не снабжены ограничениями, касающимися авторских прав. Текущие или предыдущие номера журналов можно получить с домашней страницы Информационной службы США (ЮСИС) во Всемирной компьютерной сети по адресу: "http://www.usia.gov/journals/journals.htm". Журналы предоставляются в нескольких электронных форматах для упрощения их просмотра, передачи, вывода и печати. Комментарии и замечания можно присылать в местное отделение ЮСИС или в редакцию: Editor, Issues of Democracy (I/DHR), U.S. Information Agency, 301 4th Street, S.W., Washington, D.C. 20547, United States of America.

Местное самоуправление в США

Эллис Кац

В Соединенных Штатах органы местного самоуправления действуют в рамках сложной системы отношений между различными властными структурами, созданной на основе американского федерализма. Последний, с одной стороны, ограничивает рамки действий местных властей, а с другой – дает им право осуществлять мероприятия и программы, которыми они в противном случае не могли бы заниматься. Данная статья посвящена тому, как идеи самоуправления и федерализма влияют на организацию и функционирование местных органов власти в США.

КОНСТИТУЦИЯ США наделяет правительство страны ограниченными полномочиями. Хотя эти полномочия весьма широки и со времени создания Конституции в 1789 г. чрезвычайно разрослись, по-прежнему предполагается, что правительство страны обладает лишь теми полномочиями, которые предоставляет ему Конституция. Все остальные права остаются у штатов. Упоминание о местном самоуправлении в Конституции США отсутствует, и принято считать, что организация власти на местах – забота штатов, а не федерального правительства.

Это не означает, что федеральное правительство не оказывает никакого влияния на местное самоуправление. К примеру, федеральная Конституция запрещает администрациям штатов и местным властям ущемлять гражданские права и свободы своих жителей. Она не позволяет им принимать законы, дискриминационные по отношению к гражданам других штатов. Запрещает она и меры по налогообложению и регулированию, ставящие предприятия, расположенные в других штатах, в невыгодное положение. Кроме того, города и другие звенья местного самоуправления участвуют



Эллис Кац

в реализуемой федеральным правительством программе целевых субсидий. В соответствии с этой программой федеральное правительство ежегодно выделяет властям штатов и органам местного самоуправления субсидии на общую сумму более 225 млрд долл., предназначенные для самых разнообразных целей – от социально-экономического развития до образования и детского питания. И тем не менее местное самоуправление – вопрос штатов, а не федеральной власти.

Согласно общеправовым принципам, органы местного самоуправления создаются властями штатов. Их организационные структуры, пределы ответственности, полномочия по налогообложению – все это определяет и устанавливает администрация штата. По существу, именно она «вдыхает жизнь» в органы местного самоуправления, без чего они просто не могли бы существовать. При этом, что бы там ни говорила юридическая теория, политическая реальность такова, что американские большие и малые города обладают чрезвычайно высокой степенью автономии и независимости.

Страсть к народному суверенитету

167 лет назад французский публицист Алексис де Токвиль подметил, что действующая в США модель местного самоуправления отражает американскую страсть к народному суверенитету. Под этим он подразумевал, что отдельные люди и семьи объединились в местные общины на уровне населенных пунктов, которые, в свою очередь, объединились в штаты, и в конечном итоге этот процесс привел к созданию общенационального правительства.

Не обращая внимания на некоторые преувеличения, можно сказать, что Токвилю действительно удалось ухватить тот важный факт, что местные звенья управления создаются не вышестоящими властями типа администрации штата или страны, а самими гражданами и отражают непреходящее народное представление о местном самоуправлении в Соединенных Штатах.

Разнообразие населенных пунктов

Американцы живут в очень разных по величине и функциям населенных пунктах. Всего в США сегодня около 36 000 больших и малых городов. Почти 45 млн. американцев живет в крупных городах с населением свыше 250 000 человек, еще 40 млн. проживает в городах среднего размера с численностью населения от 50 000 до 250 000, а другие 40 млн. – в малых городах, насчитывающих от 10 000 до 50 000 жителей. Несмотря на то, что Соединенные Штаты – «страна городов», 123 млн. американцев – почти 50 процентов всего населения – живет в городах с населением менее 10 000 жителей, в небольших городках и поселках городского типа (“unincorporated town” и “township”) и в сельских населенных пунктах.

Размер населенного пункта по числу жителей определяет как типы предоставляемых услуг, так и образ жизни. В Соединенных Штатах многие очень мелкие населенные пункты не могут содержать собственные полицейские и пожарные службы, школы и библиотеки, системы канализации и удаления мусора. Часто такие малые поселения объединяются с соседними для совместной организации этих служб или заключают договор о предоставлении услуг с властями штата или округа.

В то же время сам размер больших городов во многом обуславливает структуру власти и образ жизни. К примеру, крупные города, как правило, имеют системы самоуправления «с сильным мэром», поскольку считается, что только один наделенный большими полномочиями человек способен обеспечить руководство и мобилизовать ресурсы в рамках многочисленного и неоднородного населения города. Многие средние и малые города нанимают стоящих вне политических партий и прошедших необходимую профессиональную подготовку городских управляющих, которые осуществляют надзор за повседневным функционированием власти. С другой стороны, малые города нередко имеют коллегиальные формы управления, при которых и законодательной, и исполнительной властью наделены выборные коллегиальные органы. В более мелких населенных пунктах почти у каждого жителя есть родственник или друг, лично знакомый с каким-нибудь важным политическим лидером. Поэтому в малых поселениях прямой личный доступ к людям, принимающим политические решения, гораздо проще, чем в больших городах.

Движение из городов в пригороды

Одной из крупных демографических тенденций, повлиявших на то, где и как живут амери-

канцы, стало перемещение населения из городов в пригородные зоны. Такая миграция привела к созданию больших городских агломераций, в которые входят один или несколько достаточно крупных городов и множество примыкающих к ним более мелких самостоятельных населенных пунктов.

В сфере управления подобное разделение на города и пригороды создает сложные проблемы. К примеру, в городе Филадельфии живет приблизительно 1,5 млн. человек, однако Филадельфийская агломерация (в узком понимании включающая в себя только саму Филадельфию и четыре соседних округа штата Пенсильвания) насчитывает уже почти 4 млн. жителей и в административном отношении подразделяется на три города, 92 малых города (так называемые «боро» с населением обычно менее 10 000 человек) и 145 поселков городского типа.

Обычно человек считается жителем, платит налоги и избирает должностных лиц в городе или поселке, школьном округе, в нескольких специализированных округах различных служб, административном округе, плюс еще в администрации штата и страны. Не удивительно, что сегодня в США насчитывается почти 500 000 выборных должностных лиц.

Во многих странах мира такое распределение власти оказалось бы неприемлемым, и города просто расширились бы, присоединив к себе окружающие территории или создав единый управленческий орган для всей городской агломерации. По крайней мере, мелким пригородным властным структурам пришлось бы объединиться в более крупные звенья.

Однако в Соединенных Штатах граждане сопротивлялись подобным попыткам и оказались весьма изобретательными, находя способы координировать деятельность общественных служб и при этом сохранять целостность своих

населенных пунктов. Обычно конституциями и законами штатов предусматриваются города большого, среднего и малого размера как формы местного самоуправления общего назначения, округа как административные подразделения штата, школьные округа и более 33 000 других специализированных округов, которые решают ограниченный круг задач, обеспечивая и координируя деятельность соответствующих служб помимо границ административной юрисдикции и без создания более крупных управленческих звеньев.

Подразделения местного самоуправления

Каждый штат, за исключением Коннектикута и Род-Айленда, разделен на округа, которые представляют собой подразделения самого штата. Как правило, они охватывают значительную территорию, а поскольку по своему размеру округа сильно различаются, закон штата обычно подразделяет их на категории в зависимости от численности населения. Возможны небольшие расхождения в полномочиях, которыми наделены органы власти округов, в зависимости от численности населения. Округа могут иметь городское, пригородное или сельское население (или даже определенное сочетание всех трех видов), и не удивительно, что с изменением демографических особенностей могут меняться и их функции. К основным функциям округов относятся судебная администрация, общественная безопасность и организация выборов, хотя в последние годы они взяли на себя целый ряд таких новых функций, как удаление твердых отходов, здравоохранение, библиотеки, технические и местные колледжи и охрана окружающей среды.

Поселки городского типа изначально были подразделениями органов власти округов и от-

вечали прежде всего за эксплуатацию дорог. В настоящее время они осуществляют весь диапазон управленческих функций, включая полицию и пожарную охрану, сбор мусора, зонирование и землепользование, рекреацию и экономическое развитие. Закон штата обычно подразделяет поселки городского типа на категории в зависимости от численности или плотности населения. Во многих штатах эти населенные пункты ничем не отличаются от малых городов за исключением того, что не имеют муниципальных уставов.

Города – это муниципальные образования, действующие в рамках уставов, предоставляемых штатом. Вплоть до второй половины 18-го века штаты, как правило, выдавали каждому муниципалитету устав, созданный специально для него. Во вторую половину последнего столетия по мере развития урбанизации большинство штатов разработало общие муниципальные уставы (иногда с некоторыми вариациями), так что, достигнув определенной численности населения (обычно 10 000 человек), населенный пункт может подать в штат заявку на получение устава и стать муниципальным образованием.

Как правило, поселения с различной численностью населения получают разные типы уставов, так что уставы больших городов обычно предусматривают форму самоуправления, отличающуюся от той, что характерна для более мелких. При этом крупные города, как правило, имеют больше полномочий в сферах налогообложения и регулирования, чем малые. Однако во всех случаях полномочия, предоставленные муниципальному образованию, должны толковаться узко. Знаменитое определение судьи Джона Диллона, вынесенное в 1868 г., гласит:

«Общая и неоспоримая норма состоит в том, что муниципальное образование имеет и

может осуществлять следующие полномочия, и никаких других: во-первых, прямо установленные; во-вторых, необходимо или справедливо подразумеваемые прямо установленными полномочиями или вытекающие из них; в-третьих, существенные для достижения провозглашенных целей и задач муниципального образования – не просто удобные, а незаменимые. Любое справедливое, разумное и обоснованное сомнение касательно наличия того или иного полномочия разрешается судами не в пользу муниципального образования, и в полномочии отказывается».

«Постановление Диллона», как его стали называть, будучи технически верным, подвергается сомнению ту историческую и политическую реальность, которую Токвиль наблюдал всего 37 годами раньше.

Самоуправление

Чтобы противостоять ограничительной интерпретации Диллона функций местной власти, штаты приняли на вооружение новый способ назначать местные органы. Это был еще один способ, соответствующий американской традиции народного суверенитета.

Например, начиная со штата Миссури в 1875 г., штаты стали менять свои конституции таким образом, что они стали включать положение о самоуправлении для населенных пунктов. Характерна в этом отношении конституционная норма штата Пенсильвания о самоуправлении, которая гласит, что «муниципалитеты должны иметь право и полномочия создавать уставы самоуправления». Действуя в рамках таких уставов, «муниципалитет может осуществлять любое полномочие или выполнять любую функцию, не запрещенные настоящей Конституцией, его уставом самоуправления или Генераль-

ной Ассамблеей». По пенсильванскому законодательству предусматривается также возможность самоуправления для округов и поселков городского типа.

Сегодня многие штаты имеют ту или иную конституционную норму о самоуправлении. Согласно большинству подобных норм, жители населенного пункта составляют и принимают собственный устав, который служит для города своего рода конституцией. Хотя уставы самоуправления далеко заходят в восстановлении исторической независимости и автономии населенных пунктов, граждане не могут принимать уставы, посягающие на конституцию или законы штата. Более того, суды штатов обязаны толковать уставы самоуправления, и нередко они возвращались к постановлению Диллона, понимая местную власть в узком смысле.

Школьные и специализированные округа

В дополнение к округам, поселкам городского типа и городам штаты создают также школьные и другие специализированные округа. Школьные округа наглядно иллюстрируют напряженность между местным уровнем и уровнем штата. В прошлом штаты просто наделяли населенные пункты полномочиями (а иногда и обязанностью) создавать общественные школы. Организацию, регулирование и финансирование таких школ обеспечивали местные жители. Однако по мере того, как общественное образование усложнялось и большую часть расходов на образование стали финансировать штаты, все более весомой становилась и роль штатов в таких важных вопросах, как учебные планы и школьные кадры. Сегодня по-прежнему существуют трения между местными силами и штатами по вопросу о контроле над местными школами.

Специализированные округа, связанные с удалением твердых отходов, общественным транспортом, пожарной охраной и другими вопросами, возникли по двум причинам. Во-первых, поскольку конституции штатов ограничивают размеры местной задолженности, специализированные округа иногда создаются для того, чтобы финансировать дорогостоящие проекты посредством выпуска облигаций. Во-вторых, так как некоторые проблемы охватывают территорию нескольких органов местного самоуправления, то специализированный округ может быть образован для решения конкретной проблемы, подпадающей под разные юрисдикции. Какими бы ни были их конкретные структуры и полномочия, такие специализированные округа оказались полезными в противодействии объединению малых местных звеньев управления в более крупные региональные администрации.

Подотчетное местное самоуправление

Когда размышляешь о проблемах местного самоуправления, быть может, главный вопрос заключается в том, кому эти органы подотчетны.

В некоторых странах органы местного самоуправления в действительности представляют собой местные администрации, и местные чиновники подотчетны тем или иным вышестоящим властям. В таких странах бюджетные сборы, как правило, централизованы, нередко центральные власти контролируют местные расходы, а порой имеется даже какой-нибудь назначенный губернатор, осуществляющий надзор за деятельностью местных чиновников.

Однако в Соединенных Штатах местные чиновники подотчетны прежде всего местному населению. Населенные пункты собирают основную часть собственных доходов, функции

централизованного аудита крайне ограничены, а действующие в штатах департаменты по делам населенных пунктов существуют лишь для того, чтобы оказывать услуги местным властям, а не надзирать за их работой.

Вместе с тем органы местного самоуправления не вполне автономны и независимы. Они действуют в общих рамках конституции и законов штата, примерно так же, как сами американские штаты действуют в рамках Конституции США. Действительно, отдельные штаты – например, Коннектикут, Нью-Хэмпшир и многие штаты Новой Англии и Среднеатлантического региона – функционируют почти так же, как если бы они были федерациями входящих в них населенных пунктов. А некоторые другие штаты – Айдахо, Нью-Мексико и многие из западных и южных штатов – гораздо более централизованы и тщательно контролируют деятельность своих населенных пунктов.

Какую бы концепцию отношений между населенными пунктами и штатами мы ни строили, следует признать, что всегда будет существовать напряженность между сторонниками местного самоуправления и поборниками централизации. Сам факт наличия такой напряженности, а также то обстоятельство, что населенные пункты и штаты торгуются друг с другом за распределение полномочий между ними, говорит о том, что сделанное Токвилем в 19-м веке наблюдение об исключительной значимости местных органов власти по-прежнему очень характерно для американской общественной системы.

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

Управление, нацеленное на разрешение проблем

Д-р Гэри Д. МакКалеб

Изменения в нашей жизни и работе сказываются практически на всех сторонах жизни общества, а следовательно и на всех уровнях управления. Анализируя влияние глобальных технологий на нашу жизнь, д-р Гэри Д. МакКалеб на примере Соединенных Штатов Америки показывает, что люди должны объединяться для разрешения проблем, которые зачастую не знают территориальных границ.

ДЛЯ ОПИСАНИЯ изменений в образе нашей жизни часто используются два слова – «глобальные» и «технологии». По мере изменения характера проблем должны также меняться и подходы властей к их разрешению. Однако не должно меняться четкое понимание того, что демократическая система местного самоуправления оказывает не менее важное воздействие на результаты этих изменений.

Новая эра

Темой, больше всего обсуждавшейся на недавней встрече в г. Вашингтоне представителей местных выборных органов власти, была электронная торговля, часто называемая «Э-торговля». В 1998 году, производя заказы при помощи компьютера, американские потребители сделали покупки на миллиарды долларов. Большинство этих электронных торговых операций было выполнено через электронную почту.



Д-р Гэри Д. МакКалеб

Ожидается, что в 1999 г. и далее общие расходы, осуществляемые посредством этого уникального метода покупки, будут продолжать расти.

Поскольку эти покупки были сделаны без участия местных фирм, не взимался налог с продаж в пользу местных органов власти или администрации штата, и тем самым с них не было получено никаких доходов. На состоявшейся в Вашингтоне встрече было проведено несколько заседаний с участием представителей местных и федеральных органов власти, которые были посвящены обсуждению путей разрешения этих новых проблем.

Однако в более широком плане возникновение электронной торговли вполне может служить символом новой эры и меняющегося характера вопросов, встающих перед местными органами власти в Соединенных Штатах Америки. Если 1998 г. стал годом, который запомнят как начало «эры электронной торговли», то его также следует признать временем, когда все представители органов власти должны понять

следующее: по мере того как технологии изменяют образ нашей жизни и работы, изменяется и характер проблем, стоящих перед местными властями, и поэтому необходимо искать новые пути для их разрешения.

В данном случае старые решения не подойдут для решения новых проблем. Система, существующая в настоящее время, довольно хорошо функционировала в США вплоть до 1998 г., однако она не соответствует способу ведения дел сейчас.

Виртуальные границы

Эра электронной почты и электронной торговли влияет на фундаментальные элементы нашего мышления различным образом. Границы городов и административных округов не значат практически ничего. Границы штатов и национальные границы становятся все менее значимыми. Расстояние измеряется в минутах, а не в милях.

Вплоть до недавнего времени город можно было определить как место, где у человека находится место жительства, работы, его школа, церковь, магазины, предприятия развлечений и отдыха. Чем дальше, тем у все большего числа людей эти элементы жизни находятся в различных городах, иногда расположенных в разных штатах и порой в разных странах. Границы города, округа и штата почти полностью размываются. Поэтому масштаб проблем и их решений все чаще выходят за рамки этих границ.

Беглый взгляд на пять различных областей – торговлю, безопасность, здравоохранение, образование и местные общественные организации – поможет убедиться в том, что меняющийся характер проблем требует новых путей осмысления роли и деятельности местных органов власти в Соединенных Штатах Америки.

Торговля

Торговля всегда была очень важна для развития поселений, и это положение будет сохраняться и в будущем. Внедрение электронной торговли означает, что местные жители будут делать покупки по-новому. Это также означает, что люди будут работать по-другому. Массовое сокращение численности традиционных рабочих мест в промышленности происходит одновременно со взрывным ростом возможностей для трудоустройства в бурно развивающейся информационной сфере. На местном уровне это имеет как позитивные, так и негативные последствия.

В некоторых городах позитивный эффект перевешивает негативный. В других городах влияние одного из этих факторов намного превышает влияние другого. Те же технологии, которые дают возможность людям осуществлять покупки методами электронной торговли, могут приводить к перемещению рабочих мест отсюда, где люди покупали бы, туда, где они будут покупать.

Кроме того, наблюдается перемещение мест оказания услуг в результате предоставления их электронным способом. Почту, когда-то сортировавшуюся вручную, теперь можно сортировать электронным способом из любого удаленного пункта. Так, в моем городе Эбилене недавно было создано несколько сот рабочих мест для электронной кодировки почтовых отправок, находящихся в городах за многие сотни миль от нас.

Широко распространившееся в наше время использование сотовых телефонов, факсимильных аппаратов и электронной почты позволяет многим работать из пункта, который они выбирают сами. Недавно один предприниматель заметил, что он может управлять своей расположенной во многих штатах транснациональной

компанией авиационных грузовых перевозок откуда угодно, лишь бы у него был доступ к телефону, факсу и электронной почте.

Безопасность

Опросы представителей местных выборных органов в Соединенных Штатах Америки показали, что одной из главных проблем, вызывающих их озабоченность, остается проблема безопасности. Преступность стала неотделимой от наркотиков, а распространение наркотиков пренебрегает всеми границами – городов, округов, штатов и государств. Таким образом, стало невозможно и нереально отделить местные проблемы наркотиков и преступности от международных проблем наркотиков и преступности.

Работники правоохранительных органов знают, что их работа может быть более эффективной, если проблема определена и решается как на местном, так и на национальном уровне. Новые технологии используются для разработки программ, которые создают новые пути сотрудничества соседей и разных стран.

Однако вопросы безопасности нельзя точно вместить в границы города, штата или страны. Современные решения требуют нового мышления. Многие из наиболее эффективных новых решений вопросов безопасности и других вопросов становятся результатом осознания того, что проблема не принадлежит исключительно конкретному городу, штату или стране. Новые проблемы бросают вызов традиционным подходам, требуя решений, которые еще предстоит найти. Попытка решить эти проблемы в век передовых технологий потребует от органов власти городов, штатов и федерального уровня поиска новых способов сотрудничества с целью формулирования эффективных стратегий решений.

Этот момент можно проиллюстрировать на примере вопроса о перевозке наркотиков. Тер-

ритория по обе стороны границы между государствами определяет данную проблему и тем самым соответствующую стратегию решения. Это не исключительно национальная проблема, и не все части страны могут в равной мере способствовать поиску решения, равно как это не могут сделать все штаты или все города. И все же это проблема, которая требует определенных ресурсов и участия от каждого из трех уровней власти. К примеру, федеральному правительству следует выйти за свои традиционные рамки деятельности в обоих направлениях (транснациональном и в масштабах регионов страны), а местным органам власти расширить свою работу (в плане регионов и городских районов) и выработать новые и более перспективные решения.

С исторической точки зрения, такой подход представляет собой полное изменение роли города. Сотни лет город обеспечивал безопасность своих жителей под защитой городских стен. Но эти древние стены были снесены гораздо легче, чем барьеры ведомственного мышления представителей городских и федеральных органов власти в отношении роли местных органов власти при решении нынешних проблем.

Здравоохранение

Вопросы городского здравоохранения включают в себя среди прочих надежное снабжение чистой питьевой водой, уборку мусора и борьбу с заразными заболеваниями. Все эти три вопроса служат примерами того, что источники проблемы или пути ее наилучшего решения могут находиться за пределами города и вне компетенции городских властей.

Тем не менее в Соединенных Штатах Америки федеральное правительство стало играть определенную роль во всех этих трех областях. В последнее время его роль в основном выра-

зилась в форме принятых конгрессом законов, известных как «спускаемые сверху федеральным правительством и обязательные для выполнения нефинансируемые программы». На местах эти законы вызвали недовольство по трем причинам: пути решения проблем были сформулированы на федеральном уровне без участия штатов, эти программы не обеспечиваются финансированием, перекладывая бремя значительных расходов на местные бюджеты, и при этом программы подлежат обязательному исполнению, не оставляя местным органам власти никакой свободы для разработки собственного подхода, а напротив вводя жесткие финансовые санкции за невыполнение.

Вопросы надежного водоснабжения и уборки мусора нельзя полностью решить в традиционных городских границах. Новаторские пути решения проблем отыскиваются в процессе сотрудничества ряда американских городов, сталкивающихся с общей проблемой в своем регионе. Десять лет назад в районе Эбилена в западной части Техаса была 31 свалка мусора. В настоящее время их осталось шесть. Не было никаких обязательных актов, но общие затраты сократились, а региональное сотрудничество расширилось. Аналогичные подходы практикуют власти городов, пользующихся одним и тем же источником воды или намеревающихся построить общее водохранилище.

Образование

Это старый вопрос, который с новой силой встает перед Соединенными Штатами Америки. Возможно, что ни один другой вопрос не демонстрирует с такой силой важность решения проблемы как для общества в целом, так и для каждого отдельного человека.

Американские родители проявляют растущую озабоченность в отношении качества обра-

зования. Представители администрации штатов и федеральных органов власти часто говорят о проблемах влияния уровня образования в общественных школах на местную рабочую силу. Исследования свидетельствуют о том, что ситуация не улучшается. Администрации некоторых городов, включая Чикаго и Бостон, считают, что они должны более непосредственно заниматься вопросами обучения в местных школах. Если не решать должным образом вопросы образования, то это негативно отразится на других сферах жизни общества, таких как качество рабочей силы и безопасность.

Наряду с проблемами обучения на личном и местном уровне, получает массовое распространение так называемое «дистанционное обучение». В виртуальных учебных заведениях учатся с помощью электронной связи тысячи учащихся, не разбирая границ штатов и государств. В будущем последствия электронного образования распространятся на другие сферы, включая торговлю, трудоустройство и путешествия.

Местные общественные организации

Хотя этот вопрос, возможно, менее осознаем и труднее поддается определению, игнорировать его нельзя. Ощущение людьми связей с другими людьми имеет важное значение. Степень, в которой диалог внутри города может вестись с точки зрения «мы», а не «они», во многом определяет разницу в том, как воспринимаются проблемы и формулируются решения. От того, как рассматриваются и решаются вопросы местного уровня, мы либо объединяемся, либо разъединяемся. В Соединенных Штатах Америки к числу вопросов, которые решаются на местном уровне населением, объединяющимся в общественные организации, относятся

такие, как культурное и экономическое разнообразие, безработица, голод и проблемы бездомных. Федеральное правительство часто указывает эти вопросы в качестве наиболее приоритетных в плане законодательной работы и финансирования. Тем не менее часто лучше всего их решают на местном уровне, причем зачастую это удается неправительственным организациям (НПО) и другим некоммерческим организациям.

Новые союзы, новые схемы

Для того, чтобы орган власти любого уровня мог наилучшим образом служить своим гражданам и предлагать лучшие решения их проблем, традиционным уровням власти нельзя работать изолированно друг от друга. Местные органы власти должны работать с федеральным правительством и администрацией штата в качестве партнера, а не сторонней группы, представляющей определенные интересы. В то же время местные органы власти должны также создать соответствующие союзы с фирмами, некоммерческими и неправительственными организациями и учреждениями. Региональные границы должны пересекать границы городов, административных округов и, возможно, даже штатов.

Это уже имеет место в городе Колумбусе, шт. Огайо, администрация которого решает многие вопросы в рамках городской агломерации, охватывающей шесть административных округов. В районе г. Сиэтла, шт. Вашингтон, недавно был создан региональный совет из почти 30 мэров для совместной работы над вопросами безопасности населения, транспорта, окружающей среды и туризма. Администрации городов центральной долины Калифорнии ведут поиск новых путей регионального планирования с целью решения таких вопросов, как жилищное строительство, транспорт и водо-

снабжение 5 миллионов человек, проживающих в этом регионе, причем прогнозируется, что к 2040 г. это число достигнет 15 миллионов человек.

Региональный подход может оказаться самым эффективным в развитии новых отношений с федеральным правительством потому, что обеим сторонам придется выйти за пределы своих традиционных границ ведомственного мышления. Когда это произойдет, понятия «децентрализация» и «передача полномочий» на федеральном уровне обретут новое значение. Если действительно децентрализованное федеральное правительство протянет руку регионализированным местным органам власти, то оба этих уровня власти найдут новые и эффективные пути сотрудничества.

Когда новые объединения овладеют новыми технологиями нашего века, возникнут новые схемы. Для городской администрации это означает, во-первых, новое объединение с людьми, представляющими свои жилые районы, и, во-вторых, новое объединение с федеральным правительством от имени регионов. При этом новые решения лучше соответствуют новым проблемам. В результате обретает новое значение определение демократии, данное Авраамом Линкольном: «власть народа, волей народа, для народа».

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

Полномочия органов местного самоуправления в США

Дэвид Р. Берман

Несколько лет назад мэр одного среднего по размерам американского города назвал тремя своими главными проблемами «деньги, финансы и доходы». Как и все другие работники местных органов власти в США, он мало что мог сделать для разрешения своих финансовых проблем. Сегодня, когда экономические условия в США улучшились, нагрузка на местные бюджеты несколько ослабла. Однако власти штатов еще многое могут сделать и в смысле помощи работникам местных органов в разрешении их финансовых проблем, и в смысле ограничения требований, которые штатные ведомства предъявляют к ним. Проблемы эти столь же старые, сколь старо само американское государство. Какими полномочиями должны обладать местные органы власти и власти штатов, особенно в части получения доходов, и насколько независимыми они должны быть от федерального правительства? В статье Дэвида Р. Бермана, профессора политологии Университета штата Аризона, специалиста по системам штатного и местного управления, объясняется суть американской системы управления и описываются некоторые тенденции ее развития. Статья написана на основе проведенного им исследования отношений между штатными и местными органами власти, результаты которого впервые были опубликованы в «Муниципальном ежегоднике».

КОГДА ТВОРЦЫ Американской Революции в 1787 г. встретились в Филадельфии, чтобы учредить Конституцию США, один из кардинальных принципов, на которых все они сошлись, заключался в том, что власть не должна быть сосредоточена в руках одного человека, одной группы людей или в одном месте. Испытав на себе все тяготы того, что, по их мнению, было связано с произволом колониальной власти, они были исполнены решимости ввести в новое государственное устройство будущей Республики систему сдержек и противовесов, чтобы сохранить свободы людей, которые теперь превратились из подданных в граждан.

Разделение власти на федеральном уровне между Президентом, Конгрессом и Верховным судом представляет собой наиболее красноречивый – но не единственный – пример системы сдержек и противовесов в Конституции США. Отцы-основатели также хотели создать аналогичную систему для власти, осуществляемой федеральным правительством над штатами, округами и населенными пунктами. Джеймс Мэдисон, которого считают главным архитекто-



Дэвид Р. Берман

ром Конституции США, кратко сформулировал этот принцип следующим образом:

«Полномочия, делегированные... федеральному правительству, немногочисленны и четко определены». Поэтому отцы-основатели решили, что система местного самоуправления в США должна находиться под контролем – но не жестким – властей штатов, а не федерального правительства.

Правительство США обладает полномочиями по взиманию налогов и расходованию средств, но такими же полномочиями обладают и местные органы власти – под руководством властей штатов – независимо от федерального правительства. Приезжие из-за рубежа часто изумляются, как много вопросов решается в США на местном уровне. Система государственного управления с подобной степенью децентрализации, прежде рассматривавшаяся некоторыми как расточительная и чересчур сложная, теперь привлекает к себе все больший и больший интерес в странах, где чрезмерная концентрация власти в центре уже привела к нежелательным результатам.

Позиция США всегда состояла в том, что наилучшая форма государственного управления та, которая ближе всего к народу. И если, например, канзасцы захотят прокладывать у себя автодороги не так, как это делают жители Северной Каролины, или ввести другую школьную учебную программу, Конституция гарантирует им это право. Действительно, большинство штатов предоставляют подчиненным им органам местного самоуправления возможность значительной гибкости в осуществлении максимального местного контроля независимо от властей штата, не говоря уже о федеральном правительстве. Сюда входит получение доходов на местах в пределах определенных параметров, которые сильно различаются от штата к штату.

Основные источники доходов на местном уровне

Местные органы власти в США – в основном власти округов и городов – получают свыше 65 процентов доходов из собственных источников. Это значительные суммы, которые большинство хотело бы поддерживать или увеличить исходя из представления о том, что сбор доходов на местах обеспечивает максимальную степень местного контроля. Остальные средства поступают из различных источников, включая власти штата и федеральные власти. Однако часть этой помощи поступает с условиями и ограничениями.

Если говорить о получаемых на местах доходах, одним из основных источников финансирования почти всюду служит налог на жилые дома и нежилую недвижимость. По большей части крупные собственники, а также получатели крупных доходов считаются основными источниками финансирования системы государственного управления. Налоги на имущество –

крупнейший отдельно взятый источник доходов для местных органов власти: на их долю приходится приблизительно 26 процентов от общего объема финансирования. Пять процентов доходов местных властей поступает в виде введенных на местном уровне налога с продаж (разрешены на территории чуть более половины всех штатов), два процента – в виде отдельного местного подоходного налога (разрешены на территории небольшого числа штатов) и примерно 14 процентов – в виде платы за пользование различными услугами и прочих платежей.

Власти штатов также участвуют в финансировании органов местного самоуправления, главным образом в форме дотаций и посредством возвращения им части налоговых сборов штатов. Дотации обычно предназначаются для конкретных программ, скажем, в области образования или транспорта, хотя большинство штатов также предоставляет нецелевые дотации. Чаще всего власти штатов делятся с органами местного самоуправления поступлениями от налога с продаж, подоходного налога и налога на бензин. Как и в случае дотаций, одна часть этих доходов не связана никакими ограничениями, а другая предназначается строго для определенных целей, например, для улучшения состояния автомагистралей. Финансовая помощь властей штатов муниципалитетам составляет в среднем примерно треть от суммарного объема расходов штатов.

За последние два десятилетия плата за пользование услугами все шире применяется для финансирования самых различных служб на местном уровне – от платы за водопровод и канализацию до финансирования различных транспортных услуг. Эта тенденция основывается на представлении о том, что в идеале непосредственный пользователь той или иной услуги должен платить за нее. Иногда плата взи-

мается даже с косвенных пользователей. Например, часто взимается плата с застройщиков, сооружающих жилые и нежилые объекты недвижимости, чтобы компенсировать затраты на строительство или расширение дорог, коллекторов и других служб, необходимых для реализации их проектов.

Дополнительные доходы приносят различные другие источники, включая местные коммерческие предприятия, такие как принадлежащие властям штатов магазины по продаже алкогольных напитков и легализованные игорные дома, а также выпуск местных облигаций, в частности, для финансирования автодорожных проектов.

Механизм сдержек в системе местного самоуправления

Полномочия, предоставленные штатам согласно Конституции, а через штаты – местным органам власти, рассматриваются как система сдержек и противовесов для федерального управления. Однако в последние годы избиратели также стали стремиться к сдерживанию власти органов местного самоуправления, особенно в тех случаях, когда они полагают, что налоги слишком высоки или программы муниципальных властей слишком широки.

В дополнение к самоочевидному контролю, который обеспечивается путем выборов, избиратели во многих городах используют референдумы, чтобы форсировать перемены как на уровне властей штата, так и на уровне местных властей. Референдумы, или основанные на голосовании инициативы, – один из примеров прямой демократии – проводятся на территории примерно половины всех штатов.

В последние десятилетия тон задавали избиратели из шт. Калифорния. В 1978 г. они утвердили Правовую норму № 13, которая уста-

новила порог ставок местного налога на имущество и ввела ограничения на возможное увеличение оценочной стоимости имущества, кроме случаев продажи имущества. В результате принятия целого ряда других норм практически все местные источники дохода (налоги, платежи и сборы) в Калифорнии теперь должны обязательно утверждаться как минимум двумя третями избирателей.

Аналогичные ограничения на полномочия властей штатов и органов местного самоуправления были введены и в других штатах – не федеральным правительством, а самими избирателями. В тех штатах, где референдумы не проводятся, избиратели и другие заинтересованные стороны часто добиваются наложения ограничений на чрезмерную, по их мнению, власть органов местного самоуправления, действуя через законодательные органы штатов.

Средства массовой информации также выступают в качестве органа контроля за действиями местных органов власти в США. Хотя в стране имеется ряд общенациональных вещательных сетей и газет, большинство СМИ работает на местном уровне. Если, например, местные власти выступят с предложением о повышении налогов, то, независимо от того, оправдан этот шаг или нет, местные газеты, телевидение и радиостанции непременно сообщат об этом гражданам.

Тенденции в развитии местного самоуправления в США

Если среди избирателей в последние годы наметилась тенденция пытаться ограничить полномочия органов местного самоуправления, то на уровне штатов и федеральном уровне наметилась обратная тенденция к еще большей децентрализации или к передаче полномочий местным властям, чтобы те могли осуществлять

больше инициатив на местах и финансировать большую долю затрат.

Это подтолкнуло местные власти к поиску еще более творческих схем получения доходов. К ним относятся: целевое повышение налогов, передача городских служб в ведение подрядчиков и налаживание партнерских отношений с другими органами местного самоуправления для рационализации предоставления услуг. Власти штатов в основном положительно относятся к созданию таких региональных программ и инициатив.

Хотя расширение прав и полномочий по получению доходов по-прежнему имеет большое значение для работников местных органов управления, некоторые из них считают не менее или даже более важным сократить «обязательные программы», то есть дорогостоящие программы, выполнения которых власти штатов требуют от местных администраций без предоставления им на это дополнительных денежных средств. Отсюда тенденция к сокращению объема обязательных поручений для органов местного самоуправления со стороны властей штатов.

Однако тенденция к еще большей децентрализации не носит абсолютного характера. Некоторые штаты взяли на себя дополнительные обязанности, в частности, по финансированию местных судов и тюрем, испытывающих нужду учреждений сферы здравоохранения и некоторых видов социальной помощи. Передача финансовой ответственности за ту или иную программу властям штата, сокращая финансовое бремя органов местного самоуправления, иногда приводит к тому, что местные власти теряют контроль над событиями на подвластной им территории, с чем не хотят мириться те, кто живет на этой территории и кто их избирал.

Отношения между властями штатов и органами местного самоуправления, несомненно,

сложны и постоянно развиваются. Кроме того, они весьма многоплановы. В некоторых штатах органы местного самоуправления гораздо более независимы от властей штата, чем в других – в том числе и в вопросах получения доходов. В США не существует ни единообразной структуры местного самоуправления, ни носящих всеобщий характер отношений между властями штата и действующими на его территории местными властями.

Несомненно также, что в различные периоды американской истории власть и полномочия на каком-то одном из двух уровней власти нередко ослабевали и переходили от этого уровня к другому. Это могло происходить в ответ на судебные постановления, а также в результате изменений экономических, социальных, политических и технологических обстоятельств. Одни города богаче, чем другие, и способны лучше управлять собственными делами. Другие больше зависят от помощи со стороны властей штатов. В целом же в последние годы наметилась тенденция возвращения как можно большей власти органам местного самоуправления.

Однако на всем протяжении истории США неизменно господствовал принцип, согласно которому власти штатов, а через них – органы местного самоуправления – должны иметь предусмотренные Конституцией отдельные полномочия, которые не могут быть аннулированы федеральным правительством. Этот принцип закреплен в Десятой поправке к Конституции, которая гласит: «Полномочия, не делегированные Соединенным Штатам (федеральному правительству) настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

Защитники интересов местного самоуправления

В конце прошлого века и особенно в нынешнем веке возник целый ряд организаций, призванных представлять интересы местных органов управления на уровне штата, а также на федеральном уровне. Двумя важнейшими из них стали Национальная лига городов и Ассоциация мэров США.

Национальная лига городов стремится влиять на власти штатов в интересах органов местного управления прежде всего через созданные ею штатные лиги муниципалитетов. Движение за создание штатных лиг муниципалитетов началось в конце XIX века. В настоящее время они обслуживают города и, наряду со своей ключевой ролью по представлению муниципальных интересов на уровне штатов, также действуют в качестве форума по развитию сотрудничества между городами.

Услуги, предоставляемые Ассоциацией мэров США, включают в себя информационную и техническую помощь городским властям. Она также готовит доклады о стоящих перед городами крупных проблемах и проводит общенациональные образовательные кампании, при-

званные убедить общественность и работников других уровней управления, в том, что проблемы, возникшие на местах, важны и значительны. Национальная лига городов и Ассоциация мэров США также представляют интересы городов на федеральном уровне.

Новый облик Атланты

Дэвид Питтс

Когда в 50-х и 60-х годах в Америке происходило движение за гражданские права, Атланта, штат Джорджия, заслужила репутацию города, где чернокожие и белокожие граждане, составляющие две крупнейшие этнические группы, мирно уживались друг с другом. Атланта приобрела известность как город, жители которого слишком заняты, чтобы ненавидеть друг друга, а позднее она стала столицей Нового Юга. Между тем, в последние годы состав населения Атланты стал еще более разнообразным, поскольку привлеченные происходящим экономическим бумом, туда потянулись эмигранты со всего мира. Корреспондент ЮСИА Дэвид Питтс рассказывает о новом облике Атланты и о том, как власти города и округов, организации, занимающиеся гражданскими правами, неправительственные организации и отдельные инициативные граждане продолжают борьбу за то, чтобы Атланта стала городом равных возможностей для всех его обитателей.

ЕСЛИ ВЫ ПРОЙДЕТЕСЬ по улицам этого южного города, то почувствуете дыхание истории. В 1864 г. город был полностью сожжен по приказу генерала Уильяма Текумси Шермана после того, как он был захвачен возглавляемой им Армией Союза в ходе победоносного похода по штатам Конфедерации. Это историческое событие навсегда запечатлено в памяти кинозрителей всего мира фильмом «Унесенные ветром». Восстановленный дом Маргарет Митчел, автора книги, по которой поставлен этот фильм, привлекает большое число посетителей.

В более поздний период Атланта получила известность как город, в котором родился д-р Мартин Лютер Кинг-младший, лидер американского движения за гражданские права. Центр имени Мартина Лютера Кинга «За ненасильственные социальные перемены» – учреждение, которое в память о нем построила его вдова Коретта, находится рядом с Баптистской церковью, где д-р Кинг проповедовал расовое братство во времена, когда эта тема вызывала жгучие разногласия.

Атланта, «смешанный» город во многих отношениях, являет собой достойный предмет для изучения того, как представители двух рас, когда-то отделенные друг от друга законодательно введенной системой сегрегации, постепенно учатся жить вместе. Но местные жители напомним вам, что этот процесс еще далек от завершения.

Новые жители Атланты

Когда в Атланте 90-х годов мы говорим «все жители», то подразумеваются уже не только чернокожие и белокожие американцы. Да и английский язык перестал быть единственным языком, на котором здесь говорят. Рядом со старожилами города поселяется все больше выходцев из Африки, Азии, Центральной и Южной Америки и Восточной Европы. Атланта превращается в некий плавильный котел, занимая место в длинной череде американских городов, ставших меккой для иммигрантов.

Некоторые из новых поселенцев – внутренние мигранты, приехавшие из таких городов, как Майами и Нью-Йорк, но сюда также прибывают иммигранты и беженцы, для которых Атланта становится первым домом в Америке. По данным Центра прикладных исследований и антропологии при Университете штата Джорджия, в настоящее время в Большой Атланте проживает свыше 450 тыс. иммигрантов и 65 тыс. беженцев при том, что общее население города и пригородов составляет 3,5 млн человек.

Излюбленным местом сбора новых жителей Атланты стал блошиный рынок Буфорд Хайвэй, который находится прямо на выезде из города. Сун Ким, иммигрантка из Кореи, которая держит на этом рынке ювелирную лавку, говорит, что приехала в Атланту три года назад, потому что у нее здесь живут родственники, ко-

торые рассказывали, что благодаря экономическому росту, в городе масса возможностей. Еще одна причина ее приезда – относительная дешевизна жизни в Атланте. «Жизнь в Атланте гораздо дешевле, чем в других городах, особенно когда речь идет о жилье».

Ванесса Коски из Венесуэлы хорошо говорит по-английски и помогает новым иммигрантам в основном из стран Центральной и Южной Америки получать номера и документы на свои автомобили. По ее словам, «рынок Буфорд – излюбленное место сбора особенно для латиноамериканцев. Большинство из них приехало сюда, чтобы работать на стройках, а такой работы здесь много, потому что в городе происходит строительный бум. Они хорошо приспосабливаются к здешней жизни, главная проблема для них – это выучить английский».

Сун Ким и Ванесса Коски отражают новый облик Атланты – города, который за последние несколько лет стал гораздо более космополитичным. По данным Бюро переписи населения США, в период с 1990 по 1994 гг. население Атланты увеличилось на 11 процентов. В течение этого периода численность выходцев из Латинской Америки и Азии возросла на 42 процента. Число проживающих в городе выходцев из восточноевропейских и африканских стран растет еще более быстрыми темпами. Так, например, сегодня в Атланте проживает свыше 5 тыс. нигерийцев. Это одна из причин того, что недавние политические события в Нигерии фигурировали на первых полосах здешних газет. Представители городских властей говорят, что заслуги Атланты как лидера в политике десеграции помогли ей создать себе репутацию справедливого и открытого города, что привлекает новых поселенцев.

В 80-х годах Госдепартамент определил Атланту как один из главных городов по приему беженцев. Подготовка к Олимпийским иг-

рам 1996 г. стала стимулом для приезда в город дополнительного числа иммигрантов на вновь возникшие рабочие места. Некоторые из них остались в городе – большой процент среди них составляют выходцы из Латинской Америки, число которых в настоящее время достигло 240 тысяч, образуя одну из самых больших концентраций латиноамериканцев в американских городах.

Экономический бум

«Приток иммигрантов в Атланту объясняется бурным развитием экономики города», – говорит Кевин Ханна, руководитель городского управления по развитию. Привлечение в город деловых компаний и усиление экономического роста в огромной степени помогло обеспечить положение, при котором расовое многообразие населения Атланты – города, ставшего известным из-за хорошего отношения к меньшинствам, – является теперь фактором, способствующим его развитию.

В этом смысле Атланта не имеет себе равных. По данным журнала «Форчун», в 90-х годах город занимал первое место в стране по числу вновь создаваемых рабочих мест. Свыше 700 из тысячи американских корпораций, данные о которых публикуются в журнале «Форчун», имеют здесь свои филиалы, а у 23 в Атланте расположены штаб-квартиры, в том числе у «Кока-колы» и «Белл Саут». Всемирная сеть кабельного вещания новостей – «Си-Эн-Эн» – также считает Атланту своим домом.

Торговая палата Большой Атланты сотрудничает с работниками штатных органов власти, занимающими выборные должности, в создании благоприятного климата для тех компаний, которые хотят создать здесь свои центры или филиалы. Эта инициатива составляет основу кампании «Вперед, Атланта», которая представля-

ет собой нечто вроде плана по рекламированию экономических возможностей города во всемирном масштабе.

В основном город растет за счет прилегающих районов, но и его центральная часть выигрывает от экономического бума. В статье под названием «Центр города получает новый импульс», опубликованной в газете «Атланта джорнэл-конститьюшн», говорится, что свыше трех десятков проектов уже реализуется в центральной части города или находится в стадии разработки в проектных бюро и корпорациях.

«Атланта развивается быстрее практически всех остальных городов, – говорит д-р Арт Мерфи, специалист по новым иммигрантам, работающий в Университете штата Джорджия. – Она превратилась в интернациональный город, известный относительно дешевой жизнью, гостеприимной, с точки зрения меньшинств и иммигрантов, обстановкой и сравнительно высоким качеством жизни».

«Здесь власти давно поняли, что компании стремятся работать в городах с высоким уровнем жизни, идущим по пути экономического прогресса», – говорит Ханна. Первоклассные университеты, развитая сфера искусства и резко сокращающийся уровень преступности, достигший низшей точки за последние тридцать лет, – все это важные факторы с точки зрения привлечения компаний, а возрастание деловой активности в свою очередь позволяет создавать обстановку, способствующую хорошим взаимоотношениям между населяющими город этническими группами, говорит он.

Работе, направленной на снижение уровня преступности, уделяется особое внимание со стороны местных властей, которые – аналогично властям других городов, таких как Новый Орлеан и Нью-Йорк, – предпринимают усилия для того, чтобы городская полиция работала на



более высоком профессиональном уровне и была лучше оснащена. В число мер, принятых городским советом только в этом году, вошло постановление об увеличении заработной платы сотрудникам полиции на две тысячи долларов. На программы по обеспечению общественной безопасности приходится почти 50 процентов общегородского бюджета. В основном эти средства расходуются на деятельность полиции и судов, но при этом довольно существенная часть этих средств направляется на меры по профилактике преступности и нормализации отношений между различными группами населения, в том числе и отношений с новыми иммигрантами.

Наведение мостов

Неправительственные организации также участвуют в усилиях, направленных на развитие нормальных отношений между различными

Иммигранты, прибывшие в Атланту, получают подготовку перед получением американского гражданства на курсах, предлагаемых неправительственными организациями.

группами населения. «Наведение мостов» – это название одной из неправительственных организаций, которая занимается поддержкой новых иммигрантов. «Мы разрабатываем специальные программы, в рамках которых помогаем этим людям решать повседневные проблемы, связанные с адаптацией к новому обществу и новому для них городу», – говорит Гейл Хоффман, руководитель этой организации, которая была создана в 1994 г. и в настоящее время финансируется как из правительственных, так и из частных источников.

Так, например, многие новые иммигранты приехали из стран, где они с опаской относились к полиции и представителям властей. «Именно поэтому мы проводим семинары, кото-



*Полицейское управление Атланты
осуществляет специальную программу
по мерам предупреждения преступности
для новых иммигрантов.*

рые помогают им понять нашу систему и их права в демократической системе,» – отмечает Хоффман. В некоторых странах, откуда прибыли новые иммигранты, полиция представляет собой общегосударственную организацию, в отличие от Соединенных Штатов, где она организована на муниципальной основе и подчиняется местным выборным органам власти. Она добавляет, что в этом причина подозрительного отношения со стороны многих новых иммигрантов к представителям закона.

В число услуг, которые оказывает организация «Наведение мостов», входят следующие: обучение сотрудников местных правоохранительных органов общению с представителями разных этнических групп, содержание группы переводчиков, которые помогают новым иммигрантам, еще не выучившим английский язык, проведение учебных занятий по вопросам, связанным с гражданскими правами и обязанностями, профилактика преступности, юридическая помощь по вопросам иммиграции и другим

вопросам. Члены этой организации также проводят встречи представителей разных этнических групп, проживающих в городе. Повышение уровня взаимопонимания – это улица с двусторонним движением, говорит Хоффман. Старожилы Атланты «также должны научиться понимать культуру новых иммигрантов и ценить их вклад в развитие города».

Некоторые новые иммигранты пользуются преимуществами проводимой в городе так называемой политики утвердительных действий, которая на ранних стадиях имела целью расширение возможностей для женщин и американцев африканского происхождения. В настоящее время, по данным городской мэрии, свыше 800 компаний в Атланте, работающих в 112 различных сферах, зарегистрированы как компании, принадлежащие женщинам и представителям

этнических меньшинств. Эта программа действует в дополнение к программам утвердительных действий, осуществляемым на федеральном уровне и на уровне штата. «Мы, в Атланта, очень серьезно относимся к правам меньшинств, – сказал официальный представитель городского управления по контролю за выполнением договоров и контрактов. – Мы одними из первых в стране – еще в 70-х годах – начали устанавливать квоты на заполнение определенного числа вакансий представителями меньшинств».

Проблемы, связанные с прогрессом

Несмотря на то, что Атланта развивается вполне успешно и уровень жизни в этом городе постоянно повышается, в нем есть и проблемы, некоторые из которых стали прямым следствием его успешного развития.

Главная проблема, характерная и для других городов США, – переезд представителей среднего класса – как чернокожих, так и белых жителей города – в пригороды в поисках более высокого уровня жизни и более качественных услуг. В результате этого в городе образовалась своего рода вилка в распределении доходов – довольно большое число жителей, имеющих низкие доходы, и небольшая группа городского населения с относительно высокими доходами. По данным компании «Рисерч Атланта Инк.», сегодня в Атлантае меньше доля семей, которые получают доходы в диапазоне от 25 тыс. до 50 тыс. долларов, чем в любом другом крупном городе США, за исключением Майами и Нового Орлеана.

Низкий уровень доходов жителей Атланты, проживающих в черте города, – это проблема, которую пытались решить многие мэры Атланты в течение последних лет. В основном эта

проблема касается афроамериканцев, проживающих в западной и южной частях города, но к ней имеют отношение и некоторые новые иммигранты. Два года назад нынешний мэр Атланты Билл Кемпбелл, афроамериканец, вновь сформировал Высший совет Атланты по борьбе с бедностью, который был создан бывшим мэром города Мейнардом Джексонем. Но несмотря на многие инициативы, предпринимаемые городскими властями и другими организациями, эта проблема почти не поддается решению.

Один из путей решения проблемы связан с тенденцией крупных корпораций в Атлантае к закрытию пригородных филиалов и концентрации рабочих мест в своих центрах в черте города. Так, крупнейшая корпорация «Белл Саут», работающая в области средств связи и имеющая 100 филиалов в районе Большой Атланты, включая пригороды, недавно объявила о закрытии 75 из них и консолидации своей деятельности в городской черте.

«Стоя на пороге нового тысячелетия, мы должны применять комплексный подход, который давал бы преимущества всем, – говорит Кемпбелл. – Нам придется долго и упорно трудиться, объединяя наши способности, энергию и ресурсы для того, чтобы разорвать порочный круг бедности и повысить качество жизни для всех горожан». По словам сотрудников мэрии, мэр понимает, что речь идет не только о том, чтобы предпринять активную атаку на бедность. Нужно также повышать качество работы городских служб, особенно системы школьного образования, поскольку это может создать стимул для возвращения представителей среднего класса из пригородов обратно в черту города.

Администрация Кемпбелла, как, впрочем, любые другие администрации на всех уровнях, понимает, что управление городом требует очень осторожного балансирования – нужно

учитывать как требования различных групп избирателей с часто противоречащими интересами, так и групп с особыми интересами, в число которых входят деловые круги и профсоюзы. В этом смысле ключевое значение имеют налоги. Местные органы власти в Соединенных Штатах имеют право на налогообложение. Трудности, с которыми сталкивается Атланта, знакомы многим американским городам: как удержать местные налоги на достаточно высоком уровне, для того чтобы оплачивать расходы на нужные людям программы, и как одновременно сделать их не слишком высокими с точки зрения тех людей, которым такие программы не нужны и многие из которых считают, что они и так слишком много платят по сравнению с жителями пригородов.

В дополнение к тому, что экономический прогресс происходит довольно неравными темпами, город сталкивается и с проблемами в инфраструктуре, которые – если их не решить – могут затормозить дальнейшее его развитие. По данным газеты «Вашингтон пост», жители быстро растущей Атланты проводят больше времени в своих автомобилях, чем жители любого другого города, включая Лос-Анджелес. Газета пишет о том, что в среднем житель Атланты проезжает до работы 34 мили в день, преодолевая заторы и пробки на автострадах, которые возникают все чаще и чаще.

В основном эта проблема, считают некоторые наблюдатели, возникает из-за низкого уровня координации между десятью округами региона и городскими властями, которые находятся в округе Фултон. По-видимому, на примере инфраструктуры больше, чем в других областях видно, что местная власть в современном обществе не может действовать изолированно, а должна тщательно координировать свою деятельность с выборными официальными лицами из соседних юрисдикций.

Партнерские отношения с региональными властями, администрацией штата и федеральным правительством

Центром сотрудничества и координации между разными юрисдикциями в районе Большой Атланты служит Региональная комиссия Атланты (РКА), которая так же, как и ее предшественники, занимается планированием мер по развитию региона в масштабе целого ряда округов. Первое такое агентство в стране, финансируемое на деньги налогоплательщиков, было создано руководством Атланты еще в 1947 г.

РКА представляет собой форум, «где выборные и назначенные официальные лица, представляющие местные органы власти, а также другие местные руководители собираются вместе для обсуждения общих проблем и возможностей», говорит председатель РКА Уэйн Хилл. «На основе тех предложений, которые исходят от города, комиссия разрабатывает политику и решает вопросы, имеющие общерегиональное значение». Проблемы, с которыми сталкиваются новые иммигранты, это один из таких вопросов, поскольку эта группа населения проживает не только в самом городе, но и за его пределами. Например, в графстве Декэлб, расположенном к востоку от Атланты, особенно высока доля новых иммигрантов.

Наряду с тем, что представители города играют основную роль в деятельности РКА, город также поддерживает отношения с администрацией штата и федеральным правительством, особенно когда речь заходит о программах и грантах, которые могут пойти на пользу жителям Атланты. Так, городские власти занимались лоббированием в федеральном правительстве, с тем чтобы Атланта получила статус Зоны перспективного развития. Она вошла в число всего шести городов, которые были выбраны

по всей стране, и это принесло Атланте 250 млн долларов в виде грантов и налоговых льгот. В настоящее время в ряде районов города, пользующихся этим статусом (в основном в бедных районах) ведется новое жилищное строительство и создаются рабочие места.

Атланта также получила от федерального правительства грант в размере почти 13 млн долларов на осуществление программ по улучшению работы полиции в жилых районах. Для того чтобы получить грант, город, как правило, должен выполнить определенные требования, а впоследствии проводятся аудиторские проверки, имеющие целью подтвердить целевое расходование средств, полученных в виде федерального гранта.

Выступая в январе 1999 г. с докладом о состоянии дел в городе, мэр Кэмпбелл особо отметил партнерские отношения города не только с органами управления других уровней, но и с неправительственными организациями. Атланта стремится «к формированию партнерских отношений со всеми членами нашего общества: с городским советом, городскими служащими, частным сектором, учителями, профсоюзами, церковью, некоммерческими организациями, городскими районами, региональными лидерами, а также с теми организациями в нашем штате и в Вашингтоне, которые способны что-то сделать для нашего города», заявил он.

Один из примеров такого партнерства – недавно созданный Консультативный комитет Атланты по технологиям и телекоммуникациям, в рамках которого объединяются усилия экспертов в области бизнеса, науки и техники. Цель этого комитета состоит в повышении эффективности работы местных властей, особенно в сфере услуг, и обеспечении доступа к передовым технологиям для всех жителей Атланты, в том числе и учащихся публичных учебных за-

ведений. «Технология, наряду с движением за гражданские права, может привести к фундаментальным преобразованиям в обществе, – говорит Кэмпбэлл. – Она может взять на себя роль самого мощного инструмента, уравнивающего людей в правах».

Активная позиция СМИ

Как и во многих других городах, самыми важными местными СМИ в Атланте выступают филиалы четырех крупнейших коммерческих вещательных сетей, которые активно действуют на местном рынке новостей, а также главная газета города и штата «Атланта джорнэл-конститьюшн» (которая в будние дни имеет утренний и вечерний выпуск) – прогрессивное издание с тиражом в 1,5 млн экземпляров, которое традиционно освещает проблемы меньшинств и вносит свой вклад в урегулирование отношений между разными группами населения.

Выборные работники местных органов власти в Атланте, так же как и их коллеги в других городах страны, жалуются на средства массовой информации. Однако занимающая активную позицию местная пресса привлекает внимание общественности и политиков к самым разным проблемам и помогает добиваться согласованности действий в их решении.

В ряде случаев представители местных властей признают, что выявление проблем средствами массовой информации может иметь положительные последствия. Так, например, освещение прессой проблемы пробок на автострадах привело, по крайней мере, к одному положительному результату. По данным городских властей, живущие в пригородах представители среднего класса устали от долгих поездок в город и начинают перебираться обратно в пределы городской черты, где движение не такое плотное отчасти благодаря

системе общественного транспорта под названием MARTA.

Дон Мелвин, один из корреспондентов газеты «Джорнэл-конститьюшн», говорит, что местные власти должны учитывать позицию прессы, потому что она имеет большое влияние на общественность. Газета освещает аргументы «за» и «против», а также разного рода скандалы и злоупотребления. «По сути дела, мы выполняем роль контролера», – говорит он.

Мелвин, автор множества репортажей, представляющих интерес для новых иммигрантов, в том числе недавно опубликованной на первой полосе статьи о Нигерии, говорит, что газета «Джорнэл-конститьюшн» широко освещает проблемы новых жителей города. «Мы упорно работаем над тем, чтобы создать портрет нового облика города – возможно, здесь мы опережаем газеты, выходящие в других городах», – говорит он.

Наряду с газетой «Джорнэл-конститьюшн», в последнее время в городе появился целый ряд новых местных газет, выходящих специально для новых иммигрантов, таких как «Мундо Хиспанико» и «Нейя», в которых публикуются местные новости, а также зарубежные сообщения о тех странах, откуда прибыли иммигранты. Растет и число радиостанций, которые вещают для новых жителей города.

Решение проблем этнического разнообразия

Атланта представляет собой пример того, как в условиях современного большого города могут прекрасно уживаться различные этнические группы населения. Безусловно для этого необходимы активно действующие в городе прогрессивные независимые средства массовой информации. Но определяющее значение имеет решительное стремление самого города, властей

прилегающих к городу административно-территориальных образований, деловых кругов и других групп, в частности неправительственных организаций, к повышению темпов экономического роста, уровня жизни, безопасности и к созданию более благоприятной обстановки для новых жителей города.

Главная проблема города – его беднейшие граждане, которые в меньшей мере выигрывают от экономического успеха, – характерна не только для Атланты. Пути решения этой проблемы стали предметом интенсивных дебатов, которые происходят как в Атлантае, так и в других городах Соединенных Штатах.

Если вы поговорите обо всем этом с новыми иммигрантами, живущими в Атлантае, то вряд ли получите развернутый ответ. «Я не очень интересуюсь всеми этими проблемами, отчасти потому что бизнес здесь идет хорошо, и у меня много дел, – говорит Ирина Левотова, которая приехала из России и занимается продажей недвижимости в основном выходцам из России. – Но мне нравится здесь жить. Это – отличное место, и люди хорошо уживаются здесь друг с другом».

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

Администрация города Атланты

Администрация города Атланты, как и администрации других американских городов, состоит из трех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной. Каждая ветвь власти действует в качестве сдержки и противовеса для другой ветви подобно тому, как это имеет место на уровне штатов и на федеральном уровне.

Мэр Атланты выступает главой исполнительной власти и управляет всеми муниципальными департаментами. В роли местного законодательного органа выступает городской совет. Он состоит из 12 членов, избираемых от районов, и шести членов, избираемых на уровне всего города. Председатель городского совета председательствует на всех заседаниях совета, и в случае равенства голосов его голос оказывается решающим. Он также назначает председателей и членов различных комитетов, в которых и ведется реальная работа по подготовке законодательных актов, называемых постановлениями и резолюциями. Решения, принимаемые председателем совета, могут быть изменены большинством членов совета. Как мэр, так и члены городского совета избираются на четырехлетний срок.

Жители Атланты имеют возможность выступить перед комитетами совета и выразить свое отношение к тому или иному законопроекту. В некоторых случаях совет по закону должен провести публичные слушания и уведомить о них общественность, прежде чем законодательный акт будет принят. Подобно тому, как это принято во многих других органах государственной власти в США, мэр города может утвердить законодательный акт

или наложить на него вето. В случае наложения вето совет может преодолеть его, но только двумя третями голосов.

До 1974 г. все члены совета избирались на уровне всего города. В некоторых американских городах такая практика сохранилась и поныне. Сторонники идеи, согласно которой по крайней мере часть мест в местных советах должна быть отведена представителям районов, утверждают, что такая система предпочтительна по двум важным причинам: во-первых, она способствует тому, что члены совета лучше удовлетворяют потребности избирателей, и, во-вторых, обеспечивает представление интересов меньшинств в тех случаях, когда та или иная группа населения составляет меньшинство в масштабах всего города, но не в отдельно взятом районе.

В юридическом плане подобно тому, как принятые на федеральном уровне законы иногда объявляются неконституционными федеральными судами, так же и действия, совершаемые органами исполнительной и законодательной власти на местном уровне и на уровне штатов, анализируются судами соответствующего уровня.

В состав Региональной комиссии Атланты – органа, отвечающего за координацию подхода к проблемам и вопросам в рамках всей агломерации Атланты, – входят представители всех соседних местных органов власти, включая мэра Атланты, председатели всех местных окружных комиссий региона, 15 граждан, а также один неголосующий представитель от Департамента по местным делам штата Джорджия.

Маркетинг городов в целях их развития

Один из наиболее важных аспектов содействия развитию города заключается в том, чтобы сделать его привлекательным для компаний и раем для туристов. В ходе этой дискуссии между тремя мэрами (один из них работает мэром в настоящее время, двое других – мэры в прошлом) обсуждается, как три американских города подают себя на рынке. Сначала Эмануэл Кливер, мэр Канзас-сити, уходящий в отставку в связи с истечением срока полномочий, и Джин Робертс, бывший мэр Чаттануги, шт. Теннесси, рассуждают о плюсах и минусах представления города на рынке в условиях высокой конкуренции. А затем Арт Агнос, бывший мэр Сан-Франциско, шт. Калифорния, обсуждает вопросы маркетинга города как центра туризма. В роли ведущей выступает журналистка Сюзен Клири.

ВЕДУЩАЯ: Сегодня много говорят о глобальной экономике и высокой мобильности бизнеса. Мэр Кливер, ощущаете ли вы как мэр большого города необходимость в более активном маркетинге вашего города?

МЭР КЛИВЕР: Что касается привлечения в город бизнеса... здесь мы выгодно используем наше центральное положение... Находясь на Среднем Западе, мы действительно располагаем более удобным доступом к обоим побережьям страны в смысле – я имею в виду доступность рабочей силы в течение рабочих часов. Мы обнаружили, что для компаний это очень важно. Многие из них даже не задумывались о факторе времени...

Кроме того, мы решили, что важно пропагандировать нашу историю, о которой большинство людей не знает. Поэтому мы привлекаем внимание к тому факту, что бывший ведущий новостей компании «Си-Би-Эс» Уолтер Кронкайт родом из нашего города. Это родной город Уолта Диснея, а также компании «Холлмарк», знаменитой своими открытками. Здесь также

начала свою деятельность телекоммуникационная компания «Спринт». Мы стараемся акцентировать то, что широко известно людям.

И мы обнаружили, что при сравнении цен на жилье в Канзас-сити с ценами в большинстве крупных городов Соединенных Штатов Америки наши цены оказываются намного ниже.

ВЕДУЩАЯ: Интересно остановиться на достоинствах вашего города. К примеру, я заметила, что лозунг Канзас-сити звучит как «Город фонтанов, сердце нации». Как вы начали этот процесс?

МЭР КЛИВЕР: Мы задумались о том, что, по нашему мнению, отличает нас от других городов. К примеру, в Канзас-сити фонтанов больше, чем в любом другом городе мира, за исключением Рима. Поэтому теперь логотипом нашего города стал «Фонтан...» Мы подумали, что для того, чтобы лучше всего подать это на рынке, следует ввести это в лозунг и логотип нашего города...

ВЕДУЩАЯ: Мэр Робертс, я знаю, что когда вы были мэром Чаттануги, вы завоевали несколько премий за охрану окружающей среды. Это также представляется хорошим способом подчеркнуть достоинства города. Расскажите о том, как вы воспользовались этим признанием?

МЭР РОБЕРТС: Честно говоря, эти премии обеспечили нам некую нишу: ведь положение было очень плохим, а мы смогли коренным образом изменить его всего за тридцать лет. В то время мы решали ряд реальных проблем города: загрязнение воздуха, загрязнение воды, внешний вид города. Наверно, в 1960-е гг. у нас был наихудший уровень загрязнения воздуха в стране. Десятилетиями в течение многих

дней в году город просто не было видно с горы Лукаут. Поэтому мы задали себе несколько вопросов. Как решить проблему загрязнения? И как обеспечить взаимодействие общественных и частных организаций? Как решить проблему ливневых стоков в реки и ручьи города? Как обеспечить участие в жизни города деловых кругов? Мы убедились, что все эти вопросы представляют огромный интерес для множества городов, где бы они ни находились.

ВЕДУЩАЯ: Мэр Кливер, обнаружили ли вы, что для деловых компаний действительно имеет значение привлекательность центра города и высококачественная окружающая среда? Действительно ли эти вопросы качества жизни привлекают в город деловые компании?

МЭР КЛИВЕР: Да, именно так. Национальная лига городов провела исследование в масштабе страны, а мы провели такое же исследование на местном уровне. Мы обнаружили, что по всей стране руководители корпораций в большей части живут не далее, чем в 10 милях от своего офиса. Если это так, то, как и все люди, они хотят жить в красивом окружении. Мы выявили, что людям очень нравится ездить по бульварам и видеть фонтаны всего в нескольких кварталах от дома.

МЭР РОБЕРТС: Позвольте мне дополнить эту мысль примером. К нам приезжали представители одной компании, которые интересовались такими вопросами, как налоги, инфраструктура, стимулы. Однако они также интересовались школьной системой и качеством выпускников наших школ. А также культурными учреждениями Чаттануги. Так что компании на самом деле интересуются такого рода вопросами, о которых только что говорил мэр Кливер, при-

чем в гораздо большей степени, чем думает большинство людей.

ВЕДУЩАЯ: Есть ли у вас в Канзас-сити организации, которые помогают компаниям получить эту информацию? Есть ли у вас другие организации, которые, по вашему мнению, весьма полезны в предоставлении подобной информации и в оказании своего рода услуг посредников, нужных компаниям?

МЭР КЛИВЕР: Да, безусловно. Недавно я ездил в Нью-Джерси, чтобы вместе с нашим губернатором выступить в компании, которая только что купила немецкую фармацевтическую фирму «Хешт Мэрион-Руселл». У нас расположен завод этой фирмы, и, когда процесс слияния будет закончен, мы хотим, чтобы они переехали в Канзас-сити. Когда мы поехали в Нью-Джерси, мы взяли с собой видеofilm с выступлениями Дона Холла, председателя правления компании «Холлмарк Кардс», Билла Эстри из компании «Спринт» и других. Суть сказанного ими можно выразить словами: «Наши международные штаб-квартиры находятся в Канзас-сити, и мы не хотим переезжать ни в какое другое место». Так что не обязательно иметь специальную организацию, но мы, конечно, обращаемся за помощью к деловым кругам, когда пытаемся привлечь в город новые компании.

ВЕДУЩАЯ: Ну а как насчет Чаттануги – какие у вас есть организации, которые могут составить план маркетинга города?

МЭР РОБЕРТС: В 1983 г. мы разом потеряли 6 000 высокооплачиваемых рабочих мест в промышленности. Тогда я встретился с руководителем административного округа, и мы решили, что перед нами стоит большая задача, и мы не сможем решить ее только своими силами. По-

этому мы обратились к представителям деловых кругов, собрали вместе несколько ключевых людей, рассказали им о проблеме и попросили принять участие в ее решении. Помимо прочего, они помогли нам, создав «Ривер Сити Компани». Они собрали 10 млн долл., причем в виде безвозмездных грантов, а не ссуд. Эта компания занялась реконструкцией центра нашего города, привлекая туда новые рестораны и создавая приятную обстановку.

Позднее «Ривер Сити Компани» была преобразована в «Ривер Вэлли Компани», которая охватывала не только Чаттанугу, но и соседние города и административные округа. И сегодня с помощью этого механизма город и округ, наряду с руководством компаний и некоторыми нашими соседями, вкладывают деньги в развитие территории. На самом деле они вкладывают больше средств, чем мы. Это инструмент экономического развития нашего города и всего региона.

ВЕДУЩАЯ: Мэр Кливер, ощущаете ли вы рост международного авторитета Канзас-сити?

МЭР КЛИВЕР: Хотите верить, хотите нет, но во многом этому помогает наша профессиональная команда футболистов (американский футбол) «Канзас-сити Чифс». В прошлом году мы играли в Токио с командой «Миннесота Вайкингс»... Я поехал вместе с командой и встретился с лидерами деловых кругов Токио. Мы считаем, что если в условиях нынешней развивающейся глобальной экономики вы не сможете конкурировать с другими городами, причем не только Соединенных Штатов Америки, но и мира, то вы скорее всего проиграете.

Вот пример из другой области. Наш город был выбран для размещения Международного дистрибьюторского центра Среднего Запада. Поэтому сейчас мы пытаемся так направить

развитие, чтобы стать центром торгового маршрута в рамках НАФТА (Североамериканского договора о свободной торговле), который проходит от Канады через Канзас-сити и на юг до мексиканского штата Халиско.

Этот вопрос широко обсуждается в ходе подготовки к грядущим выборам мэра. Кто может помочь нам усилить экономические связи с миром? Американские города все чаще и чаще стараются выходить на зарубежные рынки и прилагают усилия к тому, чтобы некоторые из этих рынков обосновались у них.

ВЕДУЩАЯ: Ощущает ли Чаттануга аналогичное давление – включиться в конкурентную борьбу?

МЭР РОБЕРТС: Да, но мы решаем эту задачу не так, как мэр Кливер. В Чаттануге нет профессиональной спортивной команды, поэтому мы конкурируем на уровне любительского спорта. Например, мы ведем конкурентную борьбу за то, чтобы принимать у себя главные турниры по софтболу Соединенных Штатов Америки. Недавно город, административный округ и университет объединили свои средства со средствами некоторых частных фондов и построили стадион по софтболу олимпийского уровня. Только что мы построили для университета стадион для американского и европейского футбола и собираемся проводить в Чаттануге матчи чемпионата страны. Так что мы участвуем в конкурентной борьбе за привлечение спортивных соревнований на этом уровне. Спорт – это большой бизнес...

ВЕДУЩАЯ: Мэр Кливер, какие вы используете инструменты маркетинга, которыми могли бы воспользоваться другие мэры? Какого рода недорогими методами пользуется город для повышения своего авторитета?

МЭР КЛИВЕР: Мы стараемся, чтобы город посещало как можно больше гостей из других мест страны и из-за рубежа... Я считаю, что гораздо лучше предоставить людям возможность приехать в ваш город, чем тратить 35 млн долл. на покупку эфирного времени или разъезжать по миру. К примеру, мэр Дьярбакора (Турция) сообщил, что этой весной приедет в Канзас-сити. Я полагаю, что гораздо дешевле заявить о себе, когда люди приезжают к вам, чем самим ехать в другие места.

ВЕДУЩАЯ: А как насчет Интернета? Канзас-сити обширно представлен в Интернете. Пользуетесь ли вы этим средством?

МЭР КЛИВЕР: Да, мы специально работаем над этим. Мы поместили много информации в Интернете и стараемся добиться еще большего через Корпорацию экономического развития (КЭР), которую нам разрешила создать администрация штата. КЭР представляет собой экономический орган нашего муниципалитета. Я назначаю правление, и его президент руководит работой корпорации. Под эгидой КЭР работает три ведомства. Первое – это Транспортное управление, ведающее деятельностью речного порта на реке Миссури. Поскольку у нас есть плавучие игорные дома, Транспортное управление играет важную роль. В КЭР входит также Комиссия финансирования за счет дополнительных налогов, которая использует дополнительные налоги для поддержки развития. И третье ведомство – Управление землепользования для реконструкции... Каждый раз, когда мы начинаем крупный проект застройки, нам приходится объединять земельные участки, на что эта организация имеет права и полномочия.

Кроме того, есть так называемый Отдел по удержанию бизнеса, через который мы стараемся постоянно поддерживать контакты со все-

ми компаниями города. Один раз в месяц мы проводим совещание с группой высших руководителей различных компаний, причем каждый раз это новая группа. Мы интересуемся, нет ли у них каких-либо проблем. К примеру: «Работает ли уличное освещение? Установлен ли дорожный знак СТОП?»

ВЕДУЩАЯ: Имеется ли в Чаттануге аналогичная система обеспечения взаимодействия деловых кругов и местной власти?

МЭР РОБЕРТС: Да, мы делаем все то, о чем мэр Кливер говорил применительно к Канзас-сити: финансирование за счет дополнительных налогов, различные виды стимулов. Большой объем работ мы выполняем на реке... Однако у нас нет азартных игр, поэтому мы не занимаемся этим направлением. Но за исключением этого мы делаем все вышесказанное для привлечения в город бизнеса.

ВЕДУЩАЯ: Участвует ли кто-либо из вас в работе международных организаций, объединяющих мэров?

МЭР КЛИВЕР: Да, у нас существует «Коалиция Коридора I-35» (названа по номеру автомагистрали общенационального значения, проходящей через Канзас-сити), в рамках которой мы встречаемся дважды в год. Приезжают мэры многих городов, расположенных на территории от Виннипега, Канада, до Гвадалахары, Мексика. Мы стараемся стать транспортным коридором НАФТА, чтобы воспользоваться преимуществами, обеспечиваемыми этим Североамериканским договором о свободной торговле.

Примечание редактора: В дискуссию вступает мэр Арт Агнос.

ВЕДУЩАЯ: Мы немного поговорили о том, как сделать город привлекательным для бизнеса, однако пока не коснулись туризма, который представляет собой огромную отрасль. Может ли он также служить для привлечения инвесторов?

МЭР АГНОС: Конечно! Мы начали работать в этом направлении в Сан-Франциско еще в 1988 г., когда я впервые начал развивать отношения городов-побратимов, – внедряя концепцию выхода за рамки чисто культурных и деловых обменов и предложения скидок и приоритетного статуса гостям и деловым людям из города-побратима. К ним нужно относиться как к членам семьи... Отношения городов-побратимов позволяют совершить рывок на старте. К примеру, мы договорились с рядом гостиниц Сан-Франциско о предоставлении скидки приезжим из городов-побратимов. Кроме того, мы разработали гостевой пропуск для посещения достопримечательностей, на который гости из городов-побратимов получают скидку.

ВЕДУЩАЯ: Иногда именно гости указывают на что-то интересное в городе, чего вы могли не заметить. Как вы ведете в своем городе поиск идей, касающихся новых подходов к формированию образа города или новых путей представления того, что у вас есть?

МЭР АГНОС: Кое-что в этом направлении делает наше Бюро конференций и обслуживания гостей. Оно также проводит анкетирование гостей, опрашивая их о том, что их привлекает и что нет. Бюро конференций и обслуживания гостей может финансировать такого рода исследования из поступлений от гостевого налога, гостиничного налога и т.д. И оно выполняет эти функции в дополнение к своей основной функции по привлечению и организации в городе различных конференций. Как и в лю-

бом бизнесе, здесь приходится постоянно работать с клиентами.

ВЕДУЩАЯ: Ведет ли городская администрация Сан-Франциско работу с Бюро конференций и обслуживания гостей с целью привлечения в город бизнеса?

МЭР АГНОС: Да, безусловно. В этом отношении я выступаю в качестве торгового представителя города. Помню, как после землетрясения 1988 г. одно из первых дел, которыми я занимался, – в дополнение к обеспечению того, чтобы город получал все необходимое для своего восстановления, – заключалось в том, что я обзванивал организации, рассматривавшие вопрос о переносе из города своих конференций, заверяя их, что город готов их принять, и их деловая поездка на конференцию будет успешной.

И, конечно, каждый мэр участвует вместе с Бюро конференций и обслуживания гостей в выступлениях с рассказами о городе.

ВЕДУЩАЯ: Занимается ли организацией презентаций исключительно мэрия?

МЭР АГНОС: Ведется совместная работа. Бюро конференций и обслуживания гостей сообщает вам о потенциальных возможностях, а вы выступаете в качестве представителя города. В конце концов вы знаете, как подать ваш город, и поэтому подчеркиваете те идеи, которые считаете существенными.

ВЕДУЩАЯ: Мэр Агнос, есть ли у вас какие-либо советы для мэров по вопросу привлечения к городу внимания средств массовой информации? Впрочем Сан-Франциско настолько хорошо известен, что, возможно, вам и не нужно заниматься этим.

МЭР АГНОС: Здесь это делать намного легче, чем в некоторых других местах. Однако у каждого города есть свои привлекательные стороны. И нужно просто упорно работать для того, чтобы их правильно подать.

ВЕДУЩАЯ: Наше время закончилось. Благодарю вас всех.

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

Уроки для органов местного самоуправления в XXI веке

Брюс Адамс

В этом наводящем на размышления очерке о двухсотлетнем развитии местного управления в США Брюс Адамс заглядывает вперед и дает рекомендации жителям американских городов на будущее.

В СВОЕЙ КНИГЕ «Демократия в Америке» Алексис де Токвиль дал американцам следующую обобщенную характеристику: «Житель населенного пункта может столкнуться с тем, что какая-то его потребность не удовлетворяется. Как он поступает? Он переходит через дорогу и обсуждает этот вопрос с соседом. Начинает работать специально созданный комитет... Всем этим занимаются частные граждане по собственной инициативе».

164 года спустя тот типично американский подход, о котором возвестил Токвиль, – «засучить рукава» и решить проблему – по-прежнему остается самой замечательной гранью нашего американского эксперимента в области демократии. По сей день такой подход служит мощным стимулом на низовом уровне.

Несмотря на некоторые негативные статьи, опубликованные в прессе, и скептические настроения среди населения, американский принцип «нам это по плечу» выжил и сегодня процветает во многих местах по всей стране. Тем не менее, читая газеты или глядя вечерние



Брюс Адамс

новости, с оценкой Токвиля можно не согласиться. В этих случаях наблюдатель может прийти к выводу: в США всем на все наплевать и мало кто пытается изменить ситуацию.

«Но вы ошибаетесь, – говорит Джон У. Гарднер, основатель некоммерческой внепартийной организации гражданского лоббирования «Общее дело», выступающей за открытую, честную и подотчетную власть. «По всей Америке появились новые признаки гражданской активности – продолжает он. – В каждом населенном пункте страны есть множество людей, которые упорно трудятся ради общего блага. А кое-где таких людей достаточно для того, чтобы достичь критической массы и изменить политическую культуру данного места».

Переосмысление гражданской активности

За редкими исключениями, американские граждане имеют доступ к официальным документам и право выступать на публичных слу-

шаниях по важным законодательным и бюджетным решениям. Представители власти регулярно созывают такие слушания для обсуждения дел на местах, и участие в них граждан поощряется. Нередко организуется прямая трансляция сессий местных законодательных органов по кабельному телевидению. Благодаря этим формальным аспектам местного самоуправления гарантируются доступность и открытость, лежащие в основе нашей демократической системы. И все же в определенном смысле здесь возникают свои проблемы.

Публичные слушания поощряют чрезмерное упрощение и поляризацию мнений по обсуждаемым вопросам группами интересов, средствами массовой информации и выборными должностными лицами. Как правило, предметом дебатов оказывается то или иное решение – скажем, законопроект или бюджетное предложение. На слушания приходят люди, наиболее озабоченные данным вопросом и готовые отстаивать свои убеждения. В этом-то зачастую и состоит проблема. Публичные слушания в США слишком часто превращаются в поля сражений, где противники воюют за те решения, которые им больше нравятся. И во многих случаях вместо того, чтобы посмотреть, какой вариант наиболее отвечает общественным интересам, каждый участник считает, что к искомому результату ведет только то решение, которое предлагает он.

Снова и снова прихожу к выводу: лучший способ решить проблему – устроить «мозговой штурм», то есть собрать группу людей, имеющих разные мнения, и поставить перед ними задачу найти решение, которое устроило бы всех. К сожалению, при взаимодействии граждан с властью подобное происходит нечасто. В условиях, когда общественность и пресса набрасываются на любое полемичное заявление, немногие избранные или назначенные работни-

ки, да и сами граждане, готовы сесть и спокойно договориться.

А с появлением таких вещей, как телевидение, опросы общественного мнения и возможность мгновенно получать, всю информацию, имеющуюся в мире по тому или иному вопросу, наша способность разбивать доводы друг друга возросла чрезвычайно. Похоже, мы слишком быстро бегаем, чересчур громко разговариваем, не в меру избирательно слушаем и слишком мало думаем. Стоило усложниться вопросам государственной и местной политики – и наши собственные политические воззрения упростились, а проблемы стали еще труднее поддаваться решению.

Негативные аспекты, присущие тем позитивным силам, которые сослужили Соединенным Штатам добрую службу, – открытой власти, подразумевающей участие граждан, свободной прессе и скептически настроенной общественности, – обуславливают необходимость переосмыслить наши представления о гражданской активности.

Перестройка взаимоотношений

Задача демократии – улучшить качество жизни людей. Создание здоровых местных сообществ – вопрос не столько структуры власти, сколько строительства взаимоотношений. Именно эти мосты, по которым выстраиваются связи через ранее возведенные границы или барьеры, и составляют ключ к тому, чтобы вырваться из политической западни и обрести тем самым способность действовать в общественных интересах.

По природе своей мы склонны общаться с людьми, чьи мысли и поступки не слишком отличаются от наших. Строить взаимоотношения поверх традиционных границ – акт по определе-

нию неестественный. Этому приходится учиться. Здесь необходима постоянная упорная работа. Успеха добиваются там, где присутствуют связь, координация и деятельное сотрудничество между многими структурами, в том числе учреждениями, организациями, ведомствами и отдельными людьми. Там, где люди для решения конкретных вопросов способны находить нужные связи и действовать, опираясь на них.

Для того, чтобы уметь сплотить людей для решения какой-то проблемы, руководитель должен приложить усилия, добиваясь авторитета и доверия во взаимодействии с представителями всех фракций и интересов. Это противоречит традиционному представлению о «героическом руководителе». Мы хотим, чтобы наши лидеры были сильными и решительными, брали ответственность на себя. Однако эти черты противоречат тем навыкам, в которых нуждается лидер нового типа, действующий на основе сотрудничества.

В мою бытность членом городского совета мне доводилось постоянно стараться свести людей вместе, минуя формальную процедуру публичных слушаний. Спорившие друг с другом в открытом собрании, оказавшись в нейтральной обстановке, часто обнаруживали, что общего у них больше. Вместо противостояния они вырабатывали решение, устраивавшее всех. Эти неформальные усилия вселили в меня надежду: быть может, мы сумеем перекроить наши демократические процедуры, подогнав их под запросы нынешнего времени.

Таким образом, задача на грядущее столетие – заново изобрести демократию для современной эпохи, принимая во внимание важнейший элемент – наличие просвещенных и заинтересованных граждан. Вопрос следует поставить так: способны ли мы развернуть процесс, при котором будем обсуждать вопросы друг с другом, а не нападать друг на друга?

Примеры умелого руководства

В работе «Пересекая границы: местные лидеры в век глобализации» Нил Пирс и Кертис Джонсон описывают те сложные управленческие задачи, которые встают перед жителями различных населенных пунктов на пороге XXI века. Изучив опыт успешно развивающихся регионов в разных концах Соединенных Штатов, Пирс и Джонсон установили, что процесс руководства может осуществляться вне рамок властных структур. Исследование рассмотренных регионов подсказывает, как должны будут действовать местные жители, чтобы добиться успеха в будущем столетии.

К примеру, в 1969 г. федеральное правительство объявило, что в городе Чаттануга (штат Теннесси) – самый грязный воздух в Америке. А в 1996 г. ООН признала Чаттанугу одним из десяти самых стабильных городов мира. За минувшие тридцать три года город создал программу «Взгляд-2000», в которой участвуют 1700 горожан, помогающих строить новое будущее. Борьба с загрязнением воздуха стала лишь одним из направлений этой программы.

В г. Кливленде (штат Огайо) талантливые профессионалы, выполняя роль посредников в неправительственных организациях, фондах, корпорациях по местному развитию и органах городского планирования, установили построенные на доверии отношения, пересекающие барьеры, обусловленные ведомственной и расовой принадлежностью.

В г. Шарлотте (штат Северная Каролина) газета «Шарлотт обсервер» в партнерстве с тремя местными радиостанциями, вещающими на районы проживания афроамериканского населения, выступила с инициативой «Отвоюем наши районы», направленной на повышение жилищных условий. Местные журналисты стремятся подавать новости так, чтобы это помога-

ло вовлекать население в активную общественную жизнь.

Десять уроков объединения людей на местном уровне

Из исследования Пирса и Джонсона можно сделать вывод: нереально ждать, что реформирование демократических процессов возглавят выборные работники. Груз ответственности за движение к новым формам сотрудничества, опирающимся на граждан, должен в значительной степени лечь на частных граждан. Учитывая это обстоятельство, Пирс и Джонсон сформулировали 10 важных уроков объединения людей на местном уровне в XXI веке.

Урок 1. «Стол становится шире – и круглее.» Это означает, что старый стиль управления сверху вниз больше не работает. Мы – на пути к новой культуре руководства, когда граждане требуют и себе места за столом. Так что он становится шире и круглее, чтобы хватило места для каждого, кто желает участвовать в общем деле.

Урок 2. «Опаснее кризиса может быть только его отсутствие». Самоуспокоенность влечет за собой проблемы, остающиеся без внимания. «Умные» регионы решают свои проблемы, прежде чем те слишком разрастутся.

Урок 3. Повестка дня ужесточается». Возрождения городских центров добиться легче, чем улучшить жизнь людей, попавших в замкнутый круг нищеты и безысходности.

Урок 4. «Волшебной руководящей структуры нет – есть только люди и их отношения». Дело продвигается не столько благодаря управленческой структуре, сколько в силу отношений между людьми.

Урок 5. «Никто не должен стоять в стороне». Университеты, люди с высшим образованием, религиозные общины и средства массо-

вой информации – первые кандидаты на то, чтобы обогатить палитру местного руководства.

Урок 6. «Порой срабатывают и старые методы». Отдельные руководители по-прежнему могут много добиться. Уважайте и приветствуйте лидеров с гражданским сознанием, способных менять жизнь к лучшему.

Урок 7. «Сотрудничество – вещь запутанная, приводящая к разочарованиям, но незаменимая». Сегодня города и регионы идут к сотрудничеству неумело, совершая ошибки, однако начинают создавать новые институты с широким участием, способные решать проблемы и укреплять местные сообщества.

Урок 8. «Власть всегда нуждается в реформировании, но любые реформы нуждаются во власти». Власть приобретает новую функцию – наведение мостов в гражданском обществе. Во всех своих бесчисленных проявлениях и вопреки всем своим слабостям и недостаткам, власть все же выступает партнером, необходимым для наступления реальных, прочных, долгосрочных перемен.

Урок 9. «Местные сообщества важны». Несмотря на быстрое развитие и освоение Интернета, по-прежнему имеет значение объединение людей на местном уровне. Особенно это относится к регионам, центрам городов и городским районам.

Урок 10. «Конец и не будет». Никакой успех не будет окончательным. Ни одно сообщество, каких бы успехов оно ни достигло, не может почить на лаврах.

Научиться работать сообща

Для того, чтобы возродить надежду и добиться решения проблем на местном уровне, явно недостаточно одних разговоров. Традиционные публичные слушания не приведут нас туда, куда нам нужно попасть. Здесь необходимы граж-

данская воля и упорный труд. Научиться работать сообща, преодолевая разделяющие нас границы и барьеры, – такова основная задача, стоящая перед лидерами XXI века.

Строительство местного сообщества – не пассивная деятельность. Демократический процесс гарантирует, что у каждого из нас будет возможность внести вклад в управление своим городом или поселком. А стоящие перед нами задачи требуют, чтобы отдельные граждане взяли за дело и действительно внесли свой вклад.

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

Библиография

Книги и статьи касающиеся демократических органов местной власти.

Anderson, Brian C., Chris O’Dea and Beth Barrett

“The Comeback of the Big City: Special Report,”
The World & I, vol. 13, no. 8, August 1998, pp. 22–41.

Benest, Frank

“Reconnecting Citizens with Citizens: What is the Role of Local Government?”
Public Management, vol. 81, February 1999, pp. 6–11.

Bowser, Brandi

“WWW.Local Government Com: Opening the Window to On-Line Democracy,”
American City & County, vol. 113, no. 1, January 1998, pp. 32–45.

Briand, Michael K.

“Five Principles for a Community that Works,”
National Civic Review, vol. 87, no. 3, Fall 1998, pp. 237–251.

Chandler, James A. and Terry Nichols Clark

“Local Government,” *Encyclopedia of Democracy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1995, pp. 767–773.

City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Rail Road Company, 24 Iowa 455 (1868)

Judge John F. Dillon’s famous opinion has come to be known as “Dillon’s Rule,” in which he identified the state legislature as the sovereign power, and reiterated the subordinate status of local government o the state.

Cortes, Michael

“Public Policy Partnerships Between Universities and Communities,”
National Civic Review, vol. 87, no. 2, Summer 1998, pp. 163–168.

DeSantis, Victor

“Council-Manager Relations at the Crossroads,” *Public Management*, vol. 80, no. 7, July 1998, pp. 10–15.

Dodge, William R.

Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally. Washington, D.C.: National League of Cities, 1996.

Duhl, Leonard J. et al.

“A Dialogue on Healthy Communities: Past, Present and Future,” *National Civic Review*, vol. 87, no. 4, Winter 1998. pp. 283–293.

Ehrenhalt, Alan

Democracy in the Mirror: Politics, Reform, and Reality in Grassroots America. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998.

Flower, Joe

"A Toolkit for Building a Healthy City," *National Civic Review*, vol. 87, no. 4, Winter 1998, pp. 293–310.

Hansell, William H., Jr.

"A Common Vision for the Future: The Role of Local Government and Citizens in the Democratic Process," *National Civic Review*, vol. 85, no. 3, Fall 1996.

Hefner, Robert W.

"Civil Society: Cultural Possibility of a Modern Ideal," *Society*, vol. 35, no. 3, March/April 1998, pp. 16–27.

Henton, Douglas, John Melville and Kimberly Walesh

Grassroots Leaders for a New Economy: How Civic Entrepreneurs Are Building Prosperous Communities, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

International City/County Management Association (ICMA)

The Municipal Yearbook, 1998. Washington, D.C.: ICMA, 1998.

Kellar, Elizabeth K.

"Smart Communities of the Future," *Public Management*, vol. 80, no. 9, September 1998, pp. 4–9.

Kretzmann, John, and John McKnight

Building Community from the Inside Out: a Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets. Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 1993. Read the "Introduction" to Building Community from the Inside Out at: <http://www.nwu.edu/IPR/publications/Intro.building.html>

Kretzmann, John et al.

A Guide to Creating a Neighborhood Information Exchange: Building Communities by Connecting Local Skills and Knowledge. Evanston, IL: Institute for Policy Research, Northwestern University, 1998.

Leighninger, Matt and Martha McCoy

"Mobilizing Citizens: Study Circles Offer a New Approach to Citizenship," *National Civic Review*, vol. 87, no. 2, Summer 1998, pp. 183–189.

Luke, Jeffrey S.

Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

Moe, Richard and Carter Wilkie

Changing Places, Rebuilding Community in the Age of Sprawl. New York: Henry Holt & Company, 1997.

Peirce, Neal and Curtis Johnson

Boundary Crossers: Community Leadership for a Global Age. College Park, MD: Academy of Leadership Press, 1997.

Schorr, Lisbeth

Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America. New York, Doubleday, 1997.

Stern, Emily

State of America's Cities: The Fifteenth Annual Opinion Survey of Municipal Elected Officials. Washington, D.C.: National League of Cities, 1998.

Read a summary of the report at: <http://www.nlc.org/presopin.htm>

Svara, James H.

"The Shifting Boundary Between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities," *Public Administration Review*, vol. 59, no. 1, January 1999, pp. 44–53.

Tocqueville, Alexis de

Democracy in America. Edited by Richard D. Heffner. New York: Penguin Books, 1956.

Wade, Beth

"May I Speak with the Manager," *American City & County*, Mol. 113, no. 11, October 1998, pp. 24–36.

Wallis, Allan, Jarle P. Crocker and Bill Schechter

"Social Capital and Community Building: Part One," *National Civic Review*, vol. 87, no. 3, Fall 1998, pp. 253–271.

Wallis, Allan

"Social Capital and Community Building: Part Two," *National Civic Review*, vol. 87, no. 4, Winter 1998, pp. 317–336.

Watson, Douglas J., ed.

Innovative Governments: Creative Approaches to Local Problems. Westport, CT: Praeger, 1997.

Wolfe, Alan

"Developing Civil Society: Can the Workplace Replace Bowling?" *The Responsive Community*, vol. 8, no. 2, Spring 1998, pp. 41–47.

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

Сайты Интернета по вопросам демократического местного управления.

Альянс за национальное обновление (АНО)

<http://www.ncl.org/anr/>

Альянс за национальное обновление (АНО) представляет собой коалицию, в которую входят более 200 национальных и местных организаций, приверженных принципам обновления на местах.

Альянс за переустройство власти

<http://www.alliance.napawash.org/alliance/index.html>

Альянс за переустройство власти – главное звено национальной сети и информационно-аналитический центр, объединяющий реформаторов в штатах, на местах и на федеральном уровне, лидеров некоммерческих и корпоративных организаций, а также экспертов по системе управления, основанной на эффективности и стремящейся к конкретным результатам.

Институт проблем местного развития

<http://www.nwu.edu/IPR/abcd#A>

Учрежденный при Институте политических исследований Северо-западного университета, Институт проблем местного развития стал базой по созданию ресурсов и инструментов для специалистов в области местного развития, помогающей им выявить, укрепить и мобилизовать местные ресурсы.

Центр творческого руководства

<http://www.ccl.org/>

Будучи международным некоммерческим учебным заведением, Центр творческого руководства разрабатывает модели управленческой практики.

Проект «Перемены»: здоровые города и здоровые местные сообщества

http://www.well.com/user/bbear/hc_articles.html

Статьи по вопросам построения здоровых городов и местных сообществ.

Группа «Ситистейтс»

<http://www.citistates.com/>

Группа «Ситистейтс» представляет собой сеть журналистов, лекторов и консультантов, считающих, что сегодня ключ к экономической конкурентоспособности и созданию устойчивых местных сообществ дают успешные городские агломерации.

Сеть по гражданским методам (СГМ)

<http://www.cpn.org/>

СГМ – внепартийный и основанный на сотрудничестве проект, в рамках которого практические инструменты по решению общественных проблем доводятся до местных сообществ и организационных структур по всей Америке путем выработки новых под-

ходов, повышающих роль граждан в активном решении государственных проблем и ответственной демократической дискуссии.

Домашняя страница «СивикСорс»

<http://civicsource.org>

«СивикСорс» стремится помочь общественным и гражданским лидерам, объединяя граждан, жителей различных населенных пунктов, предприятия, организации, исследователей и программы с ресурсами, позволяющими удовлетворять будущие потребности в гражданской активности.

«Общее дело»

<http://www.commoncause.org/>

«Общее дело» – некоммерческая, внепартийная гражданская лоббистская организация, выступающая за открытую, честную и подотчетную власть.

Институт управления

<http://ncinfo.iog.unc.edu/>

Институт управления, базирующийся в университете Северной Каролины, – крупнейшая и наиболее многопрофильная в Соединенных Штатах организация на университетской базе по обучению, консультированию и исследованиям в области местного управления.

Международная ассоциация по управлению городами и округами (МАУГО)

<http://www.icma.org/>

МАУГО представляет назначенных менеджеров и администраторов в органах местного управления по всему миру.

Международная домашняя страница по местному управлению

<http://world.localgov.org/>

Сборник веб-сайтов органов местного управления со всего мира.

Веб-сайты Библиотеки Конгресса по администрациям штатов и местному самоуправлению

<http://lcweb.loc.gov/global/state/stategov.html>

Ресурсный Интернет-сайт Библиотеки Конгресса для веб-сайтов администраций штатов и местных властей.

Институт местного управления (ИМУ)

<http://www.lgi.org/>

Независимая некоммерческая организация, работающая над повышением качества местного управления.

Национальная ассоциация по вопросам местного руководства

<http://www.communityleadership.org/>

Национальная ассоциация по вопросам местного руководства – некоммерческая организация, занимающаяся подготовкой местных лидеров по всем Соединенным Штатам и в международном масштабе.

Национальная ассоциация округов (НАО)

<http://www.naco.org/>

НАО функционирует как связующее звено с другими уровнями управления, стремится улучшить понимание общественностью проблем округов, отстаивает интересы округов в общенациональном масштабе и обеспечивает их ресурсами, помогающими находить новаторские методы решения стоящих перед ними проблем.

Национальная гражданская лига (НГЛ)

<http://www.ncl.org/ncl/index.htm>

Задача Национальной гражданской лиги – укреплять гражданскую демократию путем преобразования демократических институтов, непосредственной работы с местными структурами, с тем чтобы способствовать

сотрудничеству различных секторов и решению проблем на местах.

Национальная сеть по сплочению людей на местах

<http://www.ncbn.org/welcome.shtml>

Национальная сеть по сплочению людей на местах представляет собой объединение местных городских инициатив, направленных на борьбу с бедностью и создание социально-экономических возможностей посредством комплексных стратегий сплочения местных сообществ.

Национальная ассоциация легислатур штатов

<http://www.ncsl.org/index.htm>

Национальная ассоциация легислатур штатов обеспечивает всестороннюю информацию, исследования по актуальным проблемам штатов, информативные публикации, проводит стимулирующие совещания и семинары, располагает уникальной базой данных, содержащей информацию по вопросам законодательной деятельности, имеет представительство в г. Вашингтоне и штат экспертов в помощь законодателям и аппарату при решении сложных проблем.

Национальная лига городов (НЛГ)

<http://www.ncl.org/>

Национальная лига городов – крупнейшая и наиболее представительная в стране организация, обслуживающая органы муниципального управления. С помощью НЛГ мэры и члены городских советов объединяются для того, чтобы формировать единые политические позиции и энергично отстаивать их, а также обмениваться информацией, укрепляющей муниципальное управление по всей стране.

Партнерство Пью

<http://www.pew-partnership.org/>

Партнерство Пью – гражданская научно-исследовательская организация, задача которой – документировать и распространять передовые местные решения. Партнерство сотрудничает с местными и национальными партнерами, создавая разнообразные руководства к действию, помогая построенным на широкой основе местным партнерствам решать проблемы, а также проводя исследования успешных местных решений и методов гражданской деятельности.

Международная организация городов-побратимов

<http://www.sister-cities.org/>

Общенациональная членская организация по реализации в США программ для городов, округов и штатов-побратимов. Международная организация городов-побратимов – официальный орган, связывающий населенные пункты США с населенными пунктами всего мира.

Ассоциация мэров США

<http://www.usmayors.org/uscm>

Ассоциация мэров США – официальная внепартийная организация городов с населением не менее 30 000 человек. Сегодня в США около 1050 таких городов. Члены Ассоциации мэров выступают единым фронтом по вопросам, относящимся к политике и целям организации. На индивидуальной основе каждый мэр, входящий в Ассоциацию, способствует развитию общенациональной городской политики, работая в одном или нескольких из 10 постоянных комитетов организации.

Вопросы демократии, Электронные журналы ЮСИА, том 4, номер 1, апрель 1999 г.

В о п р о с ы
ДЕМОКРАТИИ



ОРГАНЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СТРУКТУРЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ
СИСТЕМЫ

А П Р Е Л Ь 1 9 9 9 Г .

ТОМ 4 НОМЕР 1