

УДК 332.146

ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕЛЬСКИХ РЕГИОНАХ: СРАВНЕНИЕ РОССИЙСКОЙ И АМЕРИКАНСКОЙ ПРАКТИКИ

© 2013 г. **О.Г. Овчинников***
Институт США и Канады РАН, Москва

В статье проведён сравнительный анализ российской и американской практики муниципального управления на конкретном примере небольших городов в неурбанизированных (сельских) районах. Сравниваются социально-экономические инфраструктуры, исполнения основных функций государственного управления, деятельности по мобилизации человеческого потенциала.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципалитеты в сельской местности, структура муниципалитета, бюджет муниципалитета, сельские сообщества, малые города, мобилизация человеческого потенциала

Известно, что качество жизни людей во многом определяется уровнем работы местных органов власти, обеспечивающих функционирование социальной, коммунальной, рекреационной и прочих инфраструктур, составляющих основу жизнедеятельности населённых пунктов.

В то же время, проведение институциональных преобразований на уровне местных органов власти в России, начатое ещё в 1990-х годах до сих пор не закончено. Многие применяемые на практике управления подходы остаются неизменными с советских времен и не отвечают современным задачам, которые стоят перед местными сообществами. Эксперименты с внедрением новых организационных форм государственного управления на местном уровне, в том числе с использованием зарубежных моделей, не носят систематический характер и не закончены. Это, а также инертность, отсутствие инициативы и необходимых знаний у значительной части руководящих кадров на местном уровне делает проблематичным улучшение социально-экономической ситуации в небольших российских городах. Особенно это касается малых городов, расположенных в сельских, проблемных регионах.

Опыт развитых стран Запада, в частности США, в организации управления на местном уровне, накопленный на протяжении длительного времени, с определённой корректировкой на специфику российской действительности,

* ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич – доктор экономических наук, руководитель Центра аграрных проблем ИСКРАН. E-mail: Olego-2005@yandex.ru

Таблица 1

Социально-экономические показатели городов Маршаллтаун и Сафоново

Показатель	Единица измерения	Маршаллтаун		Сафоново
		2007 г.	2010 г.	2011 г.
Площадь территории муниципалитета	кв.км.	49,7	49,7	29,6
Население	человек	26000	н/д	48500
Плотность населения	человек / кв.км.	524	н/д	1 640
Строительство и реконструкция зданий				
выдано разрешений, всего	ед.	171	105	102
в том числе				
на новое строительство	ед.	40	31	н/д
стоимостью	тыс. долл.	9 260	17 798	н/д
на реконструкцию зданий	ед.	131	74	н/д
стоимостью	тыс. долл.	11 758	3 951	н/д
Полиция (США — муниципальная, Россия — район, МВД РФ)				2012 г.
число работников	человек	59	59	169
осуществлено арестов	человек	2 415	н/д	1 361
выявлено нарушений			2008 г.	
нарушение правил парковки	ед.	7 858	6 802	-
нарушение ПДД	ед.	6 585	4 793	6 810
задержано за вождение в нетрезвом состоянии	человек	220	234	412
задержано за употребление и распространение наркотиков	человек	274	512	н/д
Противопожарная служба (США — муниципальная, Россия — МЧС, обслуживает около 60% площади района)			2008 г.	
число работников	человек	30	26	43
вызовов	ед.	1 996	2 274	157
случаев тушения пожаров	ед.	49	51	61
проведено инспекционных выездов	ед.	461	380	130
Библиотеки (не включая школьные)				
количество		1	1	6
количество томов		88 362	101 194	272 273
количество выданных на руки томов		215 953	327 106	н/д
Канализационные и ливневые системы				
протяженность линий санитарной канализации	км	220	236	92
протяженность линий ливневой канализации	км	90	94	0
количество стоков, в среднем на человека	л/день	18,6	28,4	н/д
максимальная мощность очистительных систем	тыс. л/день	49 350	66 010	н/д
количество подключенных к сети пользователей	ед.	9 426	10 248	20 500

Продолжение табл. 1

Показатель	Единица измерения	Маршаллтаун		Сафоново
		2007 г.	2010 г.	2011 г.
тарифы за пользование канализацией				
за подключение	долл./мес.	9,51	10,27	-
за объём стоков	долл./л	0,052	0,062	
протяженность дамбы для защиты от паводков	км	15	15	0
Протяженность дорог				
с твердым покрытием	км	250	250	88
для езды на велосипедах и занятий бегом	км	13	13	0
Пассажирские перевозки (общественные)				
количество автобусов (муниципальных)	шт.	10	10	0 ^{*)}
пробег автобусов за год по маршрутам	км	96 458	107 157	н/д
число перевезенных пассажиров	человек	112 885	111 586	2 111 900
муниципальный аэропорт	ед.	1	1	0
Дошкольные учреждения (ясли, детсады)				
количество	ед.	н/д	н/д	17
численность воспитателей	человек	н/д	н/д	
численность детей	человек	н/д	н/д	
Начальное и среднее образование				
количество школ	ед.	10	9	11
численность преподавателей	человек	351	381	
численность учащихся	человек	н/д	5 178	4 483
учащихся на одного преподавателя, в среднем	человек	-	14	
Дополнительное образование детей				
количество учреждений	ед.	н/д	н/д	6
Медицинское обслуживание				
количество больниц	ед.	1	1	1
число койкомест	ед.	125	125	597
Гостиницы				
количество	ед.	12	12	3
число номеров	ед.	н/д	525	70 ^{**)}

^{*)} Муниципальный транспорт в городе отсутствует; кроме одного действующего маршрута, по которому следуют большие автобусы (типа «Икарус») все остальные маршруты обслуживаются маршрутными такси (типа «Газель»).

^{**)} Примерная оценка.

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2007. City Finance Department. January 2008. P. 119-120; City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2010. City Finance Department. January 2011. P. 115-116; Данные по г. Сафонову получены из различных источников в администрации города, а также на сайте муниципалитета www.admin-safonovo.ru, сайте МВД РФ http://67.mvd.ru/gumvd/dop_information/item/569918, март 2013 года.

менталитета населения, его гражданской позиции может быть весьма полезен в условиях современной России.

В работе проведён сравнительный анализ схожих по размерам небольших городских поселений в сельской местности в США и России. Это – город Маршаллтаун, с населением около 28 тыс. человек, расположенный в сельскохозяйственном штате страны – Айове, а также город Сафоново, с населением около 48 тыс. человек расположенный в сравнительно малонаселённом регионе Центральной России – Смоленской области.

В табл. 1 приведены социально-экономические данные, характеризующие выбранные для сравнения города.

Основные функции жизнеобеспечения населения и их распределение между государственными органами власти

Анализ данных таблицы показывает определённое отставание в развитии социально-экономической инфраструктуры Сафоново в сравнении с Маршаллтауном. Анализ состояния рекреационной инфраструктуры обеих городов, проведённый ниже, подтверждает такой вывод. Задачи муниципалитета Маршаллтауна «осложняются» большой территорией, которую занимает город (в сравнении с Сафоново – больше почти в 2 раза), и, соответственно, существенно меньшей плотностью населения (примерно в 3 раза ниже, чем в Сафоново). Очевидно, что это, при всех прочих равных условиях, делает более затратным обслуживание дорожно-коммунальной инфраструктуры. Например, асфальтовых дорог, которых в американском городе почти в 3 раза больше, чем в российском, или централизованных сетей санитарной канализации. Кроме того, в Сафоново фактически отсутствуют очистные сооружения и ливневая канализация, общая протяжённость которой в Маршаллтауне составляет около 100 км.

В некоторых направлениях наблюдается преимущество социально-экономической российской инфраструктуры. Так, следует отметить развитую централизованную сеть дошкольных детских учреждений в Сафоново, которая совсем отсутствует в Маршаллтауне. В Сафоново хорошо развита также система дополнительного детского образования, состоящая из шести учреждений (школ и центров) детского творчества, предоставляющих возможность всестороннего развития способностей подрастающего поколения. Несмотря на современную муниципальную библиотеку, построенную недавно в Маршаллтауне на средства федерального гранта, сеть муниципальных библиотек Сафоново, считающаяся лучшей в области, в 2011 г. содержала более, чем в 1,5 раза больше томов книг [1; 6].

Состав текущих задач властей на местах в общем случае включает в себя следующий перечень функций: обеспечение безопасности жизни населения, поддержание жилищно-коммунальной и рекреационной инфраструктуры, системы начального и среднего образования, здравоохранения. Иначе говоря, человек должен иметь обустроенное жильё, быть защищён от посягательств на его жизнь и имущество, иметь возможность получить доступное медицинское

Таблица 2

**Сравнительный анализ распределения ответственности
за жизнедеятельность отдельных элементов социально-экономической
инфраструктуры между различными органами государственной власти
в США и России**

№	Задача жизнеобеспечения	США	Россия
1	Безопасность жизни населения	Местные органы власти: муниципалитеты, округа	Централизованно — через отделы Министерства внутренних дел
2	Противопожарная защита зданий и сооружений	-"	Централизованно — через отделения Министерства чрезвычайных ситуаций
3	Безопасность дорожного движения	-"	Централизованно — через подразделения ГИБДД Министерства внутренних дел
4	Поддержание объектов культурно-рекреационного назначения	-"	Местные органы власти: муниципалитеты, районы
5	Реализация социально-экономических проектов развития местного сообщества	-"	-"
	Содержание жилищно-коммунальной инфраструктуры		
6	Централизованная канализационная сеть	-"	То же (через МУП)
7	Централизованный водопровод	—	То же (через МУП)
8	Централизованные тепловые сети	—	Областная организация «Регионтеплоэнерго»
9	Здания и строения жилого фонда	—	Управляющие компании
10	Дорожная инфраструктура общего пользования	-"	Местные органы власти: муниципалитеты, районы
11	Сбор и утилизация мусора	-"	-"
12	Работа общественного транспорта	-"	-"
13	Реализация социальных жилищных программ	-"	-"
14	Содержание сети дошкольных детских учреждений	Отсутствует	-"
14	Содержание системы начального и среднего образования	Школьные округа	-"
15	Содержание медицинских учреждений (больницы, поликлиники, амбулатории)	—	То же или областные органы власти

обслуживание, предоставить своим детям базовое и, желательно, дополнительное образование, провести свободное время с пользой для души и тела. Заметим, что, если к указанному перечню добавить обеспечение старости человека и охрану территории страны от посягательств внешних врагов, получим тот список первостепенных задач, для решения которых, собственно, и существует государство как таковое.

В США и России ответственность за решение указанных задач распределена между различными государственными организациями и уровнями власти по-разному. В табл. 2 представлен сравнительный анализ распределения ответственности за решение основных задач жизнеобеспечения (функционирования) населённых пунктов между различными государственными организациями и уровнями власти. Очевидно, что, учитывая многообразие форм реализации функций государственного управления (особенно в США), представленный анализ есть лишь усреднённое представление об имеющейся в реальности ситуации.

Нетрудно заметить, что в среднем около половины функций (7 из 15, перечисленных в таблице) местных органов власти (муниципалитетов) одинакова для США и России. В то же время, часть из них различна, и это имеет свои положительные и отрицательные стороны.

Например, столь важная функция власти, как безопасность жизни населения, в США, как правило, проводится на местах подразделениями местных органов власти. В России эта функция централизована через подразделения министерства внутренних дел страны, что делает несколько проблематичной тесную координацию действий полиции и местной власти по обеспечению правопорядка. Выборность должности шерифа (начальника муниципальной полиции в США), его отчётность перед выборщиками, позволяет населению оказывать влияние на работу правоохранительных органов. В России такая возможность сведена к минимуму.

Передача в США части важных функций жизнеобеспечения местных сообществ в так называемые специальные округа (*special districts*) во-первых, освобождает местные власти от неспецифических функций и, во-вторых, позволяет выполнить определённые задачи с большей эффективностью.

Специальные округа создаются для выполнения самых разнообразных функций. Существуют округа пожарной охраны, водоснабжения, жилищного строительства, транспортные, парковые и т.д. В одном городе может существовать несколько округов. Как правило, специальные округа создаются для предоставления услуг, которые другие органы местного управления по тем или иным причинам не предоставляют. Специальные округа могут создаваться и потому, что их деятельность должна охватывать несколько местных административных единиц. Наконец, такие округа могут создаваться по причине существования финансовых ограничений на размер налогов и долга, который накладывают власти штата на органы местного самоуправления. В этом случае, если средств местного бюджета, например, не хватает на развитие парков, создаётся специальный парковый округ, имеющий финансовую автономию.

На территории Маршаллтауна существует отдельный школьный округ. Его финансирование заранее определено и привязано к налогу на имущество так,

что имеет стабильную основу. В Сафонове дошкольное, начальное и среднее образование организационно подчинено администрации муниципального района и финансируется из его бюджета.

Сравнительный анализ структуры муниципалитетов в России и США

Итак, местные органы власти (в лице муниципалитетов и правительств округов в США и районов в России) решают вполне определённый, хотя и различный в некоторой степени перечень задач. Это определяет особенности их организационных структур.

Спецификой организационной структуры государственного управления на местах в США является то, что *большой* частью органы управления округа (графства, *county*) и городского поселения, центра этого округа, разделены.

В России всё чаще встречается ситуация, когда структуры государственного управления райцентром и районом объединяются. Вновь образуемый муниципальный район находится под управлением единой администрации. При этом органы представительной власти в такой системе могут быть объединены в единый совет депутатов муниципального района или существовать порознь (в виде райсовета и горсовета). Такая практика принята в Сафоновском районе. Поэтому, говоря об администрации муниципалитета г. Сафоново, в дальнейшем будем подразумевать администрацию муниципального образования «Сафоновский район».

Ещё одной российской особенностью является то, что соотношение и распределение полномочий (функций) в системе «администрация муниципального района – администрация городского поселения – райсовет – горсовет» лишь отчасти определяется объективными факторами. В значительной степени здесь играет роль личностный фактор, а именно – желание и возможность (в силу политического веса) главы того или иного органа власти подчинить себе управление всей территорией. По-видимому, это следствие определённого и исторически сформированного в отсутствии опыта демократии менталитета руководителей местных органов власти. Типичный пример – организация управления в Сафоновском районе.

Так, городская администрация Сафонова делегировала практически все свои полномочия районной администрации. Таким же образом существенная часть функций городского совета народных депутатов передана в районный совет. Вызвано это отчасти объективными условиями эффективного государственного управления, отчасти желанием главы администрации района обеспечить себе всю полноту власти. В результате бюджет Сафонова, население которого составляет около 75% жителей всего муниципального района, имущество и предприятия расположенные в котором, являются основным источником доходных статей, составляет всего около 32% консолидированного бюджета муниципального района. Такому различию способствуют также положения Бюджетного кодекса РФ, предусматривающие распределение налоговых поступлений в бюджеты властей различных уровней.

Отчасти такая ситуация в консолидации управления оправданна. В российской практике управления возможности местных органов власти, помимо

Таблица 3

**Сравнительный анализ организационных структур
муниципалитетов Сафоново и Маршаллтаун**

Муниципалитет Маршаллтауна	Муниципальное образование «Сафоновский район»
Мэр	Глава муниципального образования
Городской совет	Городской и районный советы народных депутатов
Городской администратор	Глава муниципального образования
Отдел городского секретаря (канцелярия)	Отдел муниципальной службы, кадров и делопроизводства, архивный отдел, отдел ЗАГС
Финансовый департамент	Финансовое управление, комитет по экономике
Городской адвокат	Юридический отдел
Департамент общественных работ	Комитет по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (часть функций)
инженерный отдел	
отдел обслуживания дорожного хозяйства	
отдел коммунальных услуг	
отдел пассажирских перевозок	
подразделение по переработке растительных отходов	
отдел канализационных сетей	
муниципальный аэропорт	
Департамент градостроительства и развития сообщества	Комитет по управлению муниципальным имуществом, Отдел по архитектуре и градостроительству (часть функций)
отдел арендуемой недвижимости	
отдел реализации программы <i>Section 8 Program</i>	
отдел контроля соблюдения норм общежития	
отдел строительства	
отдел районирования	
Департамент парков и отдыха	Отсутствует
Отсутствует	Отдел по физической культуре и спорту, Отдел по делам молодежи
Отсутствует	Комитет по культуре
Департамент полиции	Отсутствует
Противопожарная служба	Отсутствует
Департамент контроля загрязнения водных ресурсов	Отсутствует
Отсутствует	Комитет по образованию

таланта их руководителя, во многом определяются его связями на вышестоящих уровнях власти и, соответственно, возможностью «доставать» деньги из различных внебюджетных фондов. Например, особенность бюджета городского поселения Сафоново такова, что собственные поступления составляют лишь малую (около трети) долю окончательных расходов. Остальные две трети поступают в виде трансфертов различного рода из бюджетов и фондов вышестоящих уровней власти и «достаются» во многом благодаря авторитету и связям главы муниципального района.

Фактор личности руководителя того или иного органа власти в США безусловно имеет определённое значение в формировании доходной части бюджета. Однако отработанные и формализованные механизмы государственного управления на местах в США имеют гораздо больший, чем в России, приоритет. Возьмем, к примеру, порядок пополнения доходной части местного бюджета Маршаллтауна, размер которого во многом определяет возможности муниципалитета. Так, если в муниципальном бюджете Сафонова доля внебюджетных (как правило, целевых) средств составляет около двух третей конечной суммы доходной части бюджета, то в Маршаллтауне она лишь около 30% [1; 5].

Более того, внебюджетные целевые поступления в проекте бюджета российского города к моменту его утверждения городским советом перед началом финансового года просматриваются ещё весьма туманно. Получит их город или нет, становится ясно иногда лишь только во второй половине планируемого года. Это зависит от весьма значительного количества факторов, даже таких как, например, успешный исход для правящей партии выборов в тот или иной орган власти в районе и области.

В то же время, проект муниципального бюджета Маршаллтауна уже содержит прогноз большей части плановых поступлений, в том числе из числа трансфертов от вышестоящих органов государственной власти. Очевидно, что такая практика более, нежели российская, способствует эффективному решению, стоящих перед местными властями задач.

В табл. 3 проведён сравнительный анализ организационных структур управления муниципалитета Маршаллтауна и муниципального образования «Сафоновский район». Названия подразделений скорректированы по их функциональному назначению и не соответствуют в точности оригинальным наименованиям.

Анализ данных, приведённых в табл. 3 позволяет сделать следующие выводы.

Существенное отличие российской и американской муниципальных администраций заключается в том, что в структуре муниципалитета Маршаллтауна есть такие важные службы, как муниципальная полиция (служба шерифа) и Противопожарная служба. На финансирование деятельности этих служб расходуется наибольшая часть местного бюджета. В России, как правило, такие службы имеют федеральное подчинение и входят в структуру Министерства внутренних дел и Министерства чрезвычайных ситуаций соответственно.

В то же время, в структуру муниципальных учреждений в Сафоново входят дошкольные и школьные (средние общеобразовательные) учреждения. На

них приходится значительная часть расходов бюджета муниципального района (46% в 2011 г.) [1]. До недавнего времени к числу муниципальных относилась и районная больница с поликлиническим отделением, переданная несколько лет назад в областное подчинение.

В Маршаллтауне (как, впрочем, и на большей части территории США) общеобразовательные учреждения (начальные и средние школы) объединены в школьный округ (*Marshalltown Community School District*). Деятельность этого округа осуществляется независимо от местных органов власти. Более того, по принятой классификации органы управления школьными округами относятся, наряду с правительствами округов и муниципалитетов, к числу местных органов власти. На финансирование деятельности школьных округов выделяется значительная часть собираемого в пределах данной местности налога на недвижимость. Так, на деятельность школьного округа Маршаллтаун в 2009–2010 фин. г. было затрачено 43% суммы (около 12 млн. долл.) собранного на территории муниципалитета налога на недвижимость [3]. Заметим, что в пределах города в 2010 г. было расположено семь начальных и две средние школы [8]. Развитой (по аналогии с Россией) системы дошкольных учреждений (ясли и детсады) в США не существует.

Муниципалитет Маршаллтауна осуществляет также *производственную деятельность*, которая проводится в пяти основных направлениях и координируется тремя подразделениями администрации. Доходы муниципалитета от указанной производственной деятельности составили в 2006–2007 фин. г. около 5,6 млн. долл., большую часть из которых составила плата за услуги – 81% [1]. В табл. 4 представлен сравнительный анализ производственной деятельности муниципалитетами Маршаллтауна и Сафонова.

Единственным муниципальным производственным предприятием в Сафонове является муниципальное унитарное предприятие (МУП) «Водоканал», обслуживающее городские водопроводные и канализационные сети. Централизованную городскую котельную и тепловые сети обслуживает предприятие областного подчинения Сафоновский филиал ООО «Смоленскрегионтеплоэнерго». Оба эти предприятия периодически банкротятся по причине накопления проблемных долгов за используемые энергоресурсы (электричество и природный газ). Существуют две основные причины их финансовой несостоятельности. Во-первых, невысокая экономическая эффективность работы и высокие издержки, отчасти из-за изношенных основных средств, отчасти вследствие слабой организации труда. Во-вторых, недостаточные, даже при использовании всех резервов, уровни тарифов на предоставляемые услуги.

Следует отметить, что в российской практике государственного управления наличие собственных мощностей по предоставлению услуг производственного характера у местного органа власти считается фактором, оказывающим негативное влияние на исход распределения субсидий. Считается, что все услуги населению должны производиться частными компаниями и непосредственное участие в этом местных властей является порочным. Это, впрочем, не мешает местным властям дотировать некоторые виды деятельности из местного (районного) бюджета (в частности, некоторые маршруты пассажирских перевозок). МУП «Водоканал» остался под эгидой местных властей, по-

Таблица 4

**Производственная деятельность, осуществляемая муниципалитетами
Маршаллтауна и Сафоново, по состоянию на 2011 год**

№	Маршаллтаун	Сафоново
1	Пассажирские грузоперевозки	Отсутствует
2	Переработка растительных отходов (департамент общественных работ)	Отсутствует
3	Сдача внаём принадлежащей муниципалитету собственности рекреационного назначения	Отсутствует
4	Обслуживание ливневой канализации	Отсутствует
5	Обслуживание канализационных сетей	Обслуживание канализационных сетей
6	Очистка сточных вод	Очистка сточных вод
7	Обслуживание центральных водопроводных сетей	Обслуживание центральных водопроводных сетей

видимому, вследствие своей финансовой несостоятельности при существующих низких тарифах и невозможности функционировать на принципах самокупаемости. Утверждённые тарифы, будучи частью социальной политики государства, не подлежат существенному (до экономически обоснованного уровня) повышению.

Такая, на наш взгляд, несовершенная практика, отсутствует в Маршаллтауне. Муниципалитет города самостоятельно ведёт производственную деятельность по важнейшим направлениям, обеспечивающим поддержание коммунальной инфраструктуры на высоком уровне.

Характеристика отдельных направлений работы муниципалитетов

Удобным средством для выявления состава и содержания работы муниципалитетов является анализ структуры их бюджета.

В табл. 5 представлен сравнительный анализ доходной и расходной частей бюджета городов Сафоново и Маршаллтаун.

Сравнительный анализ структур доходной части бюджетов муниципалитетов Маршаллтауна и Сафонова позволяет сделать следующие выводы.

Доля средств, получаемых из собственных источников (налоги, оплата услуг и пр.) в Сафоново составляет чуть более трети всех доходов бюджета (36,7%), тогда как остальные средства приходят в виде различных трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня. Если вычесть из этой суммы доходы от части взимаемого на территории города НДС (разновидность субсидии федерального правительства местным органам власти), доля собственных поступлений составит 22,5%. Очевидно, что в существующей фискальной системе город Сафоново (как, впрочем, и другие российские небольшие города) никогда не сможет существовать без финансовой помощи вышестоящих бюджетов. Полная противоположность этому наблюдается в Маршаллтауне – доля собственных средств составляет около 70% и лишь 30% – трансферты из бюджетов федерального и штатного правительств [3; 5].

Таблица 5

Сравнительный анализ бюджетов Сафонова и Маршаллтауна, долл. США

Наименование статьи	Маршаллтаун	Сафоново
	2009–2010 фин. г.	2011 г.
Доходы, всего	31 650 249	8 022 337*
в том числе:		
проектные доходы	16 293 877	5 427 143
оплата услуг	6 961 412	346 310
целевые поступления	9 332 465	5 080 833
субсидии и вклады на операционные расходы	6 604 279	—
субсидии и вклады на затраты капитального характера	2 728 186	—
общие доходы	15 356 372	2 595 193
налоги (на недвижимость и прочие)	14 163 931	2 249 370
на имущество (включая землю)	—	1 112 037
НДФЛ	—	1 137 333
субсидии не программного характера	333 259	—
Прочее	859 182	345 823
Расходы, всего	27 273 549	8 886 150
в том числе:		
общественная безопасность	8 065 379	0
жилищно-коммунальное хозяйство	—	7 231 970
общественные работы	4 652 177	—
здравоохранение и социальные услуги	1 330 332	—
культура, физическая культура, отдых и спорт	3 842 524	950 180
развитие экономики и сообщества	2 343 854	—
социальная политика	—	376 100
административные расходы	707 425	322 250
проценты по долгосрочным займам	659 449	—
предпринимательские расходы	5 672 409	—

* Не учтены поступления за использование сетей водопровода и канализации, обслуживаемых МУП «Водоканал»

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2010. City Finance Department. January 2011. P. 24. Данные по бюджету Сафонова предоставлены финансовым управлением администрации муниципального района

Основная доля поступлений в структуре налоговых и неналоговых доходов бюджета Сафоновского городского поселения (статья «Общие доходы» в табл. 5) пришлась в 2011 г. на налог на доходы физических лиц – около 44%, доля земельного налога – около 42% [3; 5]. В сумме эти два налога составляют основу собственных средств муниципального бюджета Сафонова.

Важнейшая статья дохода бюджета муниципалитета Маршаллтаун – налог на имущество. Он взимается с оцененной (кадастровой) стоимости объек-

Таблица 6

**Распределение налога на недвижимость, находящуюся
на территории муниципалитета Маршаллтауна, 2009–2010 фин. г.**

№	Показатель	Значение	Доля
1	Налогооблагаемая стоимость объектов недвижимости, всего, тыс. долл.	703 186	
	в том числе:		
	кадастровая стоимость объектов недвижимости, тыс. долл.	662 742	
	в том числе жилая	380 636	
	коммерческая	225 880	
	промышленная	56 224	
	объекты в исторической части города*	36 640	
	сельскохозяйственные земли	3 804	
2	Рыночная стоимость объектов недвижимости (оценка), тыс. долл.	1 262 320	
	доля в налогооблагаемой стоимости (1:2)	56%	
3	Ставка налога на недвижимость, всего, долл./1000 долл. кадастровой стоимости	42,08	100%
	в том числе распределение на счета отдельных субъектов местной власти:		
	школьные округа	18,01	43%
	муниципалитет Маршаллтаун	13,77	33%
	округ Маршалл	7,74	18%
	городской колледж	2,15	5,1%
	городской оценщик (<i>City Assessor</i>)	0,29	0,7%
	служба внедрения сельскохозяйственных знаний	0,11	0,3%
	штат Айова	0,003	0,0%

* Округ города, обозначаемый как *Tax Increment Financing (TIF) District No. 4*.

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2010. City Finance Department. January 2011. P. 102-103.

тов, которая устанавливается специальной службой округа Маршалл. Общая сумма уплаченного плательщиками налога распределяется между различными получателями – местными органами власти (табл. 6). Нетрудно заметить, что ставка налога на недвижимость составляет 4,2% оценочной стоимости, которая существенно меньше (около 56%) её рыночного эквивалента [3].

Общая сумма налога на недвижимость, начисленная для уплаты налогоплательщиками Маршаллтауна составила в 2009–2010 фин. г. около 27,8 млн. долл. При этом на финансирование работы школьных округов (начальных и средних учебных заведений) в городе должно было поступить около 12 млн. долл. [3]. Для сравнения: затраты консолидированного бюджета муниципально-го образования «Сафоновский район» на нужды образования района составили в 2011 г. в долларовом эквиваленте около 12,8 млн. долларов [1].

Финансирование деятельности муниципалитетов как в Маршаллтауне, так и в Сафонове проводится путём распределения средств между различ-

ными фондами. «Учёт по фондам» в доходной части заключается в том, что все поступления в бюджет муниципалитета структурируются в отдельные фонды. Необходимость этого обусловлена тем, что некоторые поступления в городскую казну имеют целевой характер, т.е. должны расходоваться строго на определённые цели, и учёт по фондам даёт возможность чётко это контролировать.

В число муниципальных фондов в Маршаллтауне входят:

- *Общий фонд (General Fund)* – основной фонд, который аккумулирует средства для обеспечения работы администрации муниципалитета в целом.
- *Дорожный фонд (Road Use Tax Fund)* – средства в который поступают из бюджета штата из расчета численности населения, из сумм выплаченных водителями в качестве штатного акциза на топливо. Средства фонда целевым образом используются для поддержания покрытия автомобильных дорог в надлежащем состоянии.
- *Фонд программ Министерства жилищного и городского развития США (HUD Programs Fund)* формируется в основном за счёт грантов министерства и предназначен для реализации среди населения муниципалитета программы льгот и субсидий малоимущим гражданам как в аренде, так и в приобретении собственного жилья
- *Фонд налога с продаж (Local Option Sales Tax Fund)* используется для аккумуляции налога с продаж товаров и услуг с последующим использованием его целевым образом на обслуживание систем городской канализации, и дорожного покрытия улиц и т.д.

Практика распределения средств по фондам может быть признана весьма полезной, так как позволяет целевым образом использовать средства приходящие в качестве уплаты за конкретные услуги, цели и т.п.

В муниципальном бюджете Сафонова отсутствует классификация расходных статей бюджета между фондами. На практике принята громоздкая и не всегда удобочитаемая общегосударственная классификация расходов по кодам распорядителя, раздела, подраздела и целевой статьи. Фактически все расходные средства делятся на две большие категории – общего назначения и целевые. Вторые складываются из целевых поступлений из бюджетов вышестоящего уровня и могут расходоваться на строго определённые цели.

Следует отметить, что такое положение характерно не только для муниципальных, но и для других бюджетов местных органов власти в России. Даже если налоги или сборы имеют целевой характер, при поступлении в бюджет они «растворяются» в общей массе и не используются по функциональному назначению.

Примером тому может служить плата за сброс загрязнённых вод в водные объекты. Если раньше эти средства аккумулировались в отдельные фонды и могли расходоваться на дотации предприятиям при строительстве очистных сооружений, то теперь полученные таким образом средства растворяются в «общих фондах» местных бюджетов. В то же время, проблема загрязнённости водоёмов в России, особенно коммунальными стоками, становится всё более

острой. Поступления в виде дотаций на цели строительства очистных сооружений из федерального центра весьма ограничены, а бюджеты большинства местных органов власти – дефицитны.

В бюджете Маршаллтауна присутствует раздел «Развитие экономики и сообщества» (*community and economic development*). Расходы такого характера никак специально не обозначены в бюджете российского города.

Важная часть деятельности местных органов власти – контроль за соблюдением норм и правил устройства гражданами различных сторон своей повседневной жизни. В их числе устройство жилья, подключение к различным коммуникациям, благоустройство прилегающих территорий и т.п. Частичный перечень процедур, подлежащих согласованию и урегулированию с городскими властями Маршаллтауна, приведён в табл. 7. По каждой процедуре определен строгий порядок подачи документов и обращения в соответствующие департаменты муниципалитета.

Даже поверхностный анализ информации, представленной в таблице, позволяет сделать вывод о том, что урегулированию с властями подлежат многие, на первый взгляд незначительные детали устройства быта и повседневной жизни граждан. При этом все разрешительные и согласовательные процедуры неукоснительно подлежат выполнению, их нарушение влечёт наложение штрафов.

В российской практике перечень разрешительных процедур не столь детально проработан. Хотя бюрократические регламенты отягчены и допускают множество проволочек и затяжек по времени, эффективность такого регулирования невысока. На практике допускается множество нарушений, доставляющих впоследствии множество проблем коммунальному хозяйству и простым гражданам.

Учитывая крайне изношенную российскую коммунальную инфраструктуру и частые в связи с этим «раскопки» коммуникаций, значительную проблему составляет восстановление нарушенных территорий. В Сафонове эти работы регулируются двумя местными нормативными актами – постановлениями администрации муниципального района [1]. Характер требований в них самый общий и допускает определённую свободу регулирующего органа (Управления жилищного и коммунального хозяйства муниципалитета). На практике вся регулирующая процедура перед рытьём котлована на месте проезжей части, пешеходной части улицы или зелёных насаждений сводится к выезду специалиста управления на место и наброске от руки на бумаге схемы нарушенной площади и нескольких слов о характере восстановительных работ. Чётких схем и условий, в каком порядке и как следует проводить восстановительные работы, в муниципалитете нет. Контроль за этим лежит на организации, проводящей работы. Как правило, восстановительные работы проводятся с нарушениями, и даже гарантийный срок на такие работы не всегда дисциплинирует подрядчиков. Наиболее частый итог такого состояния дел – грязь, разносимая по улицам, нарушения дорог и тротуаров, плохо восстановленных и требующих уже в недалёком будущем повторных ремонтов.

Таблица 7

**Список разрешений и согласований выдаваемых
подразделениями муниципалитета Маршаллтауна**

Раздел регулирования	Стоимость услуг, долл.	Раздел регулирования	Стоимость услуг, долл.
Изъятие (земли) (<i>Annexation</i>)	—	Зонирование (<i>Appeals Zoning</i>)	—
Разрешение на строительство (<i>Building Permits</i>)	И*	Снос зданий (<i>Demolition Permit</i>)	25
Устройство подъездов к домам с проезжей части (<i>Driveway/Entrance Permit</i>)	10	Устройство и изменение в электрических сетях (<i>Electrical Permit</i>)	И
Разрешение на земляные работы на общественных землях (<i>Excavation Permit, Public Right-of-Way</i>)	5	Ограничения на размещение и высоту заборов (<i>Fences/Walls</i>)	—
Разрешения от Противопожарной службы (<i>Fire Prevention Bureau Permits</i>)	И	«Антипаводковое» разрешение (<i>Flood Plain Development Permit</i>)	—
Устройство и изменение в газовых сетях (<i>Gas Permit</i>)	И	Разрешение на занятие помещений и зданий бизнесом (<i>Home Occupation Permit</i>)	0–15
Разрешение на перемещение сооружения (<i>Moving Permit</i>)	25	Работы по строительству, реконструкции и ремонту сантехнических и вентиляционных систем (<i>Plumbing Permit</i>)	И
Разрешение на расширение зданий (<i>Planned Unit Developments</i>)	200	Регистрация сдаваемой в аренду собственности (<i>Rental Housing Permit</i>)	И
Устройство частных очистных сооружений (<i>Private Sewage Disposal System Permit</i>)	25	Разрешение на установку спутниковых антенн (<i>Satellite Dish Permit</i>)	25
Разрешение на подключение к санитарной канализации (<i>Sewer Connection Permit</i>)	15	Плата за подключение к санитарной канализации (<i>Sewer Connection Fee</i>)	И
Регулирование строительства и ремонта пешеходных дорожек (<i>Sidewalk Construction or Repair</i>)	47	Разрешение на установку новых, перемещение и ремонт существующих знаков (<i>Sign Permit</i>)	25
Разрешение на 3-летнее освобождение от налога на жилую недвижимость (<i>Tax Abatement, Residential</i>)	50	Разрешение на специальное использование собственности (не по назначению) (<i>Special Use Permit</i>)	75
Разрешение на 3-летнее освобождение от налога на коммерческую недвижимость (<i>Tax Abatement, Commercial</i>)	50	Разрешение на подключение к водопроводным системам (<i>Water Tapping Permit</i>)	И

* И – плата за услуги осуществляется индивидуально, после обращения в соответствующий департамент муниципалитета.

City of Marshalltown, Iowa Developer's Guide. Marshalltown, October 2002.

В Маршаллтауне принят строгий порядок контроля за проведением работ, связанных, в частности, с нарушением существующей дорожной инфра-

структуры. Кроме необходимости получать в муниципалитете разрешения на такие работы, восстановление нарушенного дорожного или тротуарного покрытия должно вестись в соответствии со строго обозначенной последовательностью (технологией). Последняя прописана в специальных инструкциях, сопровождаемых детальными схемами, которые должны быть строго выполнены подрядчиками[8]. Знакомясь с подобной практикой регулирования, получаешь ответ на вопрос о чистоте на улицах небольших (и не только) американских городов.

Человеческий фактор как важная часть практики управления

Значительное внимание в последние два-три десятилетия в исследованиях специалистов различных направлений – экономистов, социологов, психологов уделяется проблеме использования возможностей пресловутого «человеческого фактора».

С одной стороны, активное участие граждан в общественном самоуправлении на местном уровне развивает и удовлетворяет самые разные потребности личности: потребность в знаниях, общении, самоутверждении и самовыражении, в нормальных жилищных условиях и здоровой среде обитания, в моральной поддержке и материальной помощи. С другой – содействует более полному выполнению местными органами власти своих функций в различных областях, особенно в социальных.

В России такое направление нашло своё организационное воплощение в создании так называемых территориях общественного самоуправления (ТОС). Эксперты, анализирующие деятельность ТОС единодушны в том, что их деятельность в сферах жизни местного сообщества крайне полезна и эффективна. К их числу относят следующие направления: благоустройство территории; работа с детьми и подростками; помощь одиноким пенсионерам, инвалидам и многодетным семьям; контроль за подготовкой к зиме коммунальных служб; защита прав жителей микрорайона; организация досуга молодёжи; контроль за качеством ремонта жилых зданий.

В то же время, идея ТОС не нова и не есть чисто российское изобретение. В современной истории она широко распространена за рубежом, хотя отличается по названию и носит несколько иные организационные формы. В США формы проявления социальной активности населения на микроуровне различны. К их числу относятся, например, консультационные советы граждан в местных сообществах. Эта активность отражается в таких понятиях, как «*community*» (сообщество) и «*grassroots*» (низовой уровень гражданского управления), которые означают инициативу и самоорганизацию населения на уровне территориальных общин или соседских сообществ.

В течение более 20 лет (с конца 1980-х годов) в некоторых регионах США проводились государственные антикризисные программы, среди которых следует отметить широкомасштабную программу уполномоченных зон и предпринимательских сообществ (УЗ/ПС). В основе этой программы были заложены четыре принципа, один из которых связан с тем фактом, что позитивные изменения в местном сообществе не могут произойти без активного участия

представителей общественности – организаций и отдельных граждан. Программа предусматривала активное участие в антикризисных мероприятиях всех групп общественности сообщества. К ним относятся рядовые граждане, представители политических партий, государственных организаций, различные религиозные, коммерческие и неприбыльные общественные организации и т.д. Это явление получило название общественного партнёрства (*community-based partnership*).

В отличие от России в США, как правило, активно поддерживается (морально и материально) любая инициатива населения, направленная на развитие местного сообщества. Из числа социально активных граждан формируется резерв местных правительств. В России проблема стимулирования активности граждан в решении вопросов местного значения стоит достаточно остро и требует своего решения.

В Сафонове, что характерно для большей части России, фактически отсутствуют развитые формы участия граждан в местном самоуправлении. Общественная активность населения крайне низка. Немногочисленные товарищества собственников жилья (ТСЖ) и единичные ТОС держатся исключительно на энтузиазме отдельных граждан, систематичной поддержки со стороны властей не получают. Отсутствует практика партнёрства властей и активной части населения. И это очевидно, во-первых, из-за недостатка опыта подобной практики, во-вторых, вследствие определённого стиля государственного управления, фактически исключающего такую практику. Несмотря на то, что Маршаллтаун в целом благополучный город, практика общественного партнёрства в нём достаточно развита.

Развитие рекреационных ресурсов

Важный показатель, характеризующий работу муниципалитета, – состояние сферы рекреации: количество и качество объектов досуга и отдыха на подведомственной муниципалитету территории. Особенно актуален этот фактор в сельских регионах, где, в отличие от городских районов, остро наблюдается дефицит культурно-массовых учреждений. Это обстоятельство одна из причин миграции молодёжи и вообще дееспособной и экономически активной части населения из сельских регионов в мегаполисы.

В табл. 8 проведён сравнительный анализ обеспеченности жителей Маршаллтауна и Сафонова в объектах рекреации.

На территории Маршаллтауна находится много парков и других мест отдыха. Для их обслуживания в городе существует специальная служба – Департамент парков и отдыха. В его штате около 30 человек [7].

Основная задача департамента заключается в том, чтобы обеспечить отдых жителей города и окрестностей. В сферу деятельности ведомства попадают рекреационные объекты не только города, но также и района. Осуществляется эта деятельность через так называемый Консультативный комитет по паркам и отдыху, назначаемый мэром города, который собирается ежемесячно. В него входят представители различных, имеющих отношение к сфере отдыха и спорта организаций. На заседание комитета могут присутствовать все желающие.

Таблица 8

**Состояние рекреационных ресурсов
в городах Сафоново и Маршаллтаун, 2011 г.**

Показатель	Сафоново	Маршаллтаун
Население, 1000 человек	48,5	28,0
Природные объекты		
количество парков, скверов (благоустроенных)	6	26
площадь земли под парками, скверами, га	н/д	131
Учреждения отдыха		
развлечения		
театры, концертные площадки	2	2
кинотеатры	0	2
пабы, ночные клубы, дискотеки	1	26
боулинг	1	1
библиотеки	1	1
количество томов	272 273	101 194
количество выданных на руки томов	н/д	327 106
Учреждения общественного питания	21	61
рестораны	0	9
закусочные	2	13
национальная кухня (мексиканская/азиатская)	0	12
пиццерии	0	12
кафе быстрого питания (фастфуды)	0	15
кафе, кафе-бары (не специализированные)	19	0
Объекты спортивного досуга и туризма		
бейсбольные поля	0	6
футбольные поля	2	6
теннисные корты	0	12
плавательные бассейны		
крытые	1	1
открытые (аквацентр)	0	1
гольф-клубы, курсы игры в гольф	0	7
велосипедные маршруты		
количество маршрутов	0	3
протяжённость маршрутов в черте города, км	0	13
площадок для игр (отдыха)	н/д	17
трассы для авто-, мотоциклов	1	2
тренажёрные залы	5	н/д
спортивные залы	1	н/д
Учреждения торговли		
торговые центры (молы, плазы)	0	3
магазины в городе	около 190	53
магазины антиквариата	0	5
фермерские рынки	0	3
экспоцентр (выставочный комплекс)	0	1

н/д – нет данных

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2007. City Finance Department. January 2008. P. 119-120; Marshalltown visitors Guide. 2012 (<http://www.visitmarshalltown.com>). Данные по Сафонову получены в администрации муниципального района «Сафоновский район».

Департамент состоит из двух отделов – (1) отдыха и (2) парков. Специалисты отдела отдыха несут ответственность за организацию различных мероприятий в области спорта и отдыха, как для молодёжи, так и для взрослых. Отдел отвечает также за сдачу в аренду площадей и оборудования в принадлежащих муниципалитету парках, скверах, аквапарке, концертном зале (Коллизее). Отдел парков несёт ответственность за поддержание в порядке всех парков, скверов, муниципальных спортивных сооружений, аквацентра, велосипедного маршрута. Специалисты отдела несут также ответственность за уход за деревьями, очистку от снега тротуаров и мостов, уборку листвы в осенний период.

Даже беглый сравнительный анализ данных табл. 8 показывает значительное отставание развитости рекреационной инфраструктуры Сафонова в сравнении с Маршаллтауном. Если рассчитать обеспеченность в ресурсах на душу населения такое отставание будет ещё больше. Отчасти это обусловлено тем, что развитию туризма в Маршаллтауне в отличие от Сафонова, уделяется большее внимание, и значительная часть объектов рассчитана не только на горожан, но и на обслуживание туристов.

Следует заметить, что, в отличие от Сафонова, расположенного на территории, богатой историческими событиями и природой, Маршаллтаун находится в ничем не примечательной местности, составлявшей некогда часть бескрайних прерий Среднего Запада. История этой местности насчитывает чуть более двух столетий.

Однако, и это типично для всей современной Америки, небольшие исторические моменты превращаются посредством специальной рекламы и особого их представления в выдающиеся события. Этим событиям посвящены исторические места, объекты посещения и даже паломничества туристов. Чего здесь больше: внимания к своей истории или бизнеса, трудно сказать, но это заслуживает уважения, а опыт – тщательного изучения и применения.

* * *

Изложенный материал позволяет сделать следующие выводы:

- Качество жизни людей в небольших городах неурбанизированных регионов в значительной степени определяется уровнем работы местных органов власти, обеспечивающих функционирование социальной, коммунальной, рекреационной и прочих инфраструктур, составляющих основу жизнедеятельности городов.
- Опыт США в организации управления на местном уровне, накопленный на протяжении длительного времени, с определённой корректировкой на специфику российской действительности может быть весьма полезен в условиях современной России.
- В США и России ответственность за решение основных задач жизнеобеспечения малых городов распределена между различными государственными организациями и уровнями власти по-разному.
- Часть важных функций жизнеобеспечения местных сообществ передана в США в так называемые специальные округа, что позволяет в целом выполнить определённые задачи с большей эффективностью.

- Серьёзным отличием российской практики муниципального управления от американской является значительная роль личностного фактора руководителя в достижении цели финансового благополучия города.
- Исполнение местным органом власти Сафонова своих функций в значительно большей степени, чем в муниципалитете Маршаллтауна, зависит от трансфертов (целевых поступлений) из бюджетов вышестоящих уровней.
- Организационная структура муниципалитетов в Сафонове и Маршаллтауне, в целом схожая по решаемым задачам, существенно разнится по своему составу. В муниципалитете американского города значительно больше, в сравнении с российским, внимания уделено регулированию различных сторон жизнедеятельности сообщества.
- В практике государственного управления на местах в США существенное значение уделяется «человеческому фактору» привлечения жителей к деятельности в своём городе. В России эти направления работы местных органов власти находятся только в зачаточном состоянии.
- Состояние рекреационной инфраструктуры – важный фактор социальной стабильности на местах. Как правило, в небольших городах США этому направлению работы уделяется в целом больше внимания, чем в российских городах. Весомую роль в этом играет развитие туризма, чему в России практически не уделяется внимания.

Список литературы

1. Источники в администрации Сафоновского муниципального района Смоленской области.
2. Сайт администрации Сафоновского муниципального района Смоленской области (<http://www.admin-safonovo.ru>).
3. City of Marshalltown Iowa (<http://ci.marshalltown.ia.us>).
4. City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial, Report. Year Ended June 30, 2010. City Finance Department. January 2011. 130 p.
5. City of Marshalltown. Iowa Developer's Guide. Marshalltown. October 2002. 18 p.
6. Marshalltown School-District
(<http://www.zillow.com/ia/districts/marshalltown-comm-school-district-433340/>).
7. Marshalltown Visitors Guide. 2012
(<http://www.visitmarshalltown.com>, October 2012).
8. Standard Speculations for Street Excavation and Pavement Restoration. Department of Public Works. City of Marshalltown, Iowa. July 2010.