

О.Г. ОВЧИННИКОВ*

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ США

Система государственного управления на местах формировалась в США начиная с XVII века и к настоящему времени включает в себя пять основных разновидностей органов местной власти: округа¹, муниципалитеты, тауншипы, школьные и специальные округа². Следует заметить, что большая часть государственных служащих работает именно в местных органах: в 2005 г. около 64%, или 13,926 млн. работников из общего числа 21,725 млн. человек, работавших в госучреждениях. Справедливости ради следует отметить, что из общего числа занятых в государственных учреждениях на местах около половины приходилось на школьные округа, т.е. работников сферы начального и среднего образования³.

Если школьные и специальные округа созданы государством для эффективного решения достаточно узких (специфических) задач, то муниципалитеты, наряду с правительствами округов и тауншипов, призваны обеспечить местное население основными условиями жизни. Последнее подразумевает достаточно широкий круг задач.

Следует отметить, что хотя перечень функций любого из местных органов власти достаточно типичен, в зависимости от расположения местности он может претерпевать определенные различия. Особенно они заметны, если сравнивать работу местных органов власти в урбанизированных, с одной стороны, и сельских, с другой стороны, районах. Также заметны определенные отличия в специфике работы местных органов власти в благополучных и кризисных регионах.

Роль местных органов власти в системе государственного управления

Структура и юрисдикция местных органов власти находятся полностью в ведении штатов. Поэтому они столь разнообразны на территории страны. К числу основных административно-хозяйственных единиц государственного управления на местном уровне можно отнести следующие: округ (или графство, *county*), муниципалитет (*municipality*), тауншип (*township*) и таун (*town*), школьный округ (*school districts*), различные специальные округа (*special districts*).

* ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра аграрных проблем ИСКРАН. Copyright © 2009.

¹ В настоящей работе именно так переводится английское слово «*county*». Иногда используется другой перевод – графства, по аналогии с названием существующей в Англии административной единицы.

² К их числу относятся создаваемые федеральным правительством организационные структуры для решения на определенной территории специфических задач, например, ирригации, консервации земель и т.п.

³ Statistical Abstract of the United States, 2008, p. 296.

Таблица 1

Численность (структура) органов власти различного уровня, 1952–2002 гг.

Тип правительства	1952	1962	1972	1982	1992	2002	1952–2002, %
Всего	116807	91237	78269	81831	85006	87576	
В том числе:							
федеральное	1	1	1	1	1	1	
правительства штатов	50	50	50	50	50	50	
местные органы власти	116756	91186	78218	81780	84955	87525	-25
В том числе:							
округа (графства)	3052	3043	3044	3041	3043	3034	-1
муниципалитеты	16807	18000	18517	19076	19279	19429	16
тауны и тауншипы	17202	17142	16991	16734	16656	16504	-4
школьные округа	67355	34678	15781	14851	14422	13506	-80
специальные округа	12340	18323	23885	28078	31555	35052	184

Statistical Abstract of the United States 2000, p. 299; 2008, p. 263.

В целом по стране в 2002 г. насчитывалось 87576 местных органов управления. Большую часть из них составляли школьные и специальные округа – около 55% (см. табл. 1). За послевоенные годы число местных органов управления сократилось более чем на четверть, главным образом за счёт сокращения количества школьных округов, которые постепенно укрупнялись. В то же время, количество специальных округов увеличилось более чем в 3 раза. Возросло также количество муниципалитетов, а число тауншипов и таунов несколько сократилось.

Распределение местных административно-хозяйственных единиц в зависимости от числа проживающих в них граждан достаточно типично. Так, например, численность муниципалитетов с населением менее 10 тыс. человек составляло в 2002 г. около 86%, тогда как численность населения – менее 16% (см. табл. 2).

Таблица 2

Численность населения в местных административно-хозяйственных единицах, в зависимости от размера, 2002 г.

Численность населения, человек	Округа			Муниципалитеты			Тауншипы, тауны		
	Количество	Население, 1000 чело век	Доля, %	Количество	Население, 1000 чело век	Доля, %	Количество	Население, 1000 чело век	Доля, %
Всего	3034	252021	100	19429	174882	100	16504	57365	100
в том числе:									
Более 250000	161	131575	52	58	47768	27	3	1527	3
100000–299999	312	52182	21	183	28239	16	33	4702	8
50000–99999	383	27160	11	364	24960	14	97	6588	11
10000–49999	1507	37401	15	2079	45165	26	1046	21342	37
1000–9999	642	3712	1	7384	24947	14	6673	20197	35
Менее 1000	29	21	0	9361	3803	2	8652	3008	5

Statistical Abstract of the United States 2008, p. 264.

Таблица 3

**Структура занятости в системе государственного управления,
1970–2005 гг., по состоянию на октябрь (до 1997 г.), на март (с 1998 г.)**

Тип правительства	1970	1980	1990	2000	2005
1. Численность, тыс. человек					
Всего	13028	16213	18369	20876	21725
В том числе:					
федеральное правительство *)	2881	2898	3105	2899	2720
правительства штатов	2755	3753	4503	4877	5078
местные власти, всего	7394	9562	10762	13099	13926
в том числе:					
Округа	1229	1853	2167	н/д	н/д
муниципалитеты	2244	2561	2642	н/д	н/д
тауны и тауншипы	330	394	418	н/д	н/д
школьные округа	3316	4270	4950	н/д	н/д
специальные округа	275	484	585	н/д	н/д

* без учёта вооружённых сил; н/д – нет данных.

Statistical Abstract of the United States 2000; 2001, p. 330; 2008, p. 296.

Органы местного самоуправления являются одной из трёх, наряду с федеральным правительством и правительствами штатов, составляющих американского государственного механизма. Об их роли в этом механизме можно отчасти судить по данным о структуре занятости на государственной службе⁴. В 1997 г. там состояло 19,54 млн. человек (без вооружённых сил), в том числе гражданские служащие федерального правительства – 2,8 млн. человек (14%), служащие штатов – 4,73 млн. (24%), служащие местных органов – 12 млн. человек (61%). При этом доля государственных служащих, находящихся на бюджете местных органов власти, за последние 30 лет непрерывно росла – с 57% в 1970 г. до более чем 61% в конце 90-х годов. Примечательно, что этот рост продолжается и сейчас, тогда как доля занятых в вышестоящих уровнях власти либо стабилизировалась, либо уменьшается (см. табл. 3).

Если проанализировать численность занятых по различным сферам услуг, предоставляемых государством своим гражданам (см. табл. 4), то обращает внимание на себя тот факт, что практически все услуги «ежедневного» характера предоставляются большей частью усилиями работников местных органов власти. Это начальное и среднее образование, различные коммунальные услуги, обслуживание наземной транспортной инфраструктуры, поддержание правопорядка (включая судебные и исполнительные органы – полицию), содержание объектов отдыха и т.п.

Следует отметить, что органы местной власти имеют значительную самостоятельность в управлении делами подведомственной им территории. Обеспечивая деятельность хозяйственных и социальных служб, они осуществляют практическую реализацию многих социально-экономических программ федерального и штатного правительств. Вкратце охарактеризуем функции каждого из них.

⁴ Американская статистика относит к гражданским государственным служащим всех, получающих заработную плату от государственных органов, включая полицию и армию.

Таблица 4

Структура занятости в органах государственного управления, по уровням власти и функциям, 2005 г. (сортировано по общей численности работников)

Функция органов управления	Численность, тыс. человек				Доля в общем, %			
	Всего	ФП*	ПП*	МОБ*	Всего	ФП*	ПП*	МОБ*
Всего	21725	2720	5078	13926	100	13	23	64
в том числе:								
начальное и среднее образование	7651	—	59	7593	100	—	1	99
высшее образование	2861	—	2303	558	100	—	80	20
больницы	1155	157	423	574	100	14	37	50
полиция	1131	157	104	869	100	14	9	77
почтовая служба	778	778	—	—	100	100	—	—
места заключения	755	35	469	251	100	5	62	33
национальная оборона	696	696	—	—	100	100	—	—
здравоохранение	602	134	185	283	100	22	31	47
дорожно-транспортная инфраструктура	571	3	242	326	100	1	42	57
финансовое управление	541	110	173	258	100	20	32	48
социальное обеспечение	541	9	235	297	100	2	43	55
судебные и правовые органы	503	61	169	272	100	12	34	54
прочая госадминистрация	494	24	61	409	100	5	12	83
противопожарные службы	450	—	—	450	100	—	—	100
парки и места отдыха	414	25	40	349	100	6	10	84
природные ресурсы	396	188	162	47	100	47	41	12
пассажирский транспорт	235	—	34	201	100	—	14	86
библиотеки	188	4	1	183	100	2	1	97
водообеспечение	178	—	1	177	100	—	1	99
социальное страхование	155	68	87	—	100	44	56	—
жилищное и коммунальное развитие	139	16	—	123	100	12	—	88
канализация	137	—	2	135	100	—	1	99
утилизация твердых отходов	122	—	2	120	100	—	2	98
прочее образование	108	11	97	—	100	10	90	—
воздушный транспорт	92	45	3	44	100	49	3	48
электроснабжение	80	—	4	76	100	—	5	95
водный транспорт/терминалы	18	5	5	8	100	28	28	44
исследование космоса	19	19	—	—	100	100	—	—
газоснабжение	13	—	—	13	100	—	—	100
Прочее	703	175	216	311	100	25	31	44

* ФП – федеральное правительство; ПП – правительства штатов; МОБ – местные органы власти.

Statistical Abstract of the United States 2008, p. 296.

Округа – административно-территориальные единицы, на которые делятся штаты. Округа существуют в 48 штатах, их нет только в двух – Коннектикуте и Род-Айленде. Количество округов в разных штатах весьма различно. Так, в Техасе их 264, в Делавэре и на Гавайях – всего по три. Округа очень разнятся по своей площади и численности проживающего в них населения. Например, если средний размер округа в Калифорнии – около 7 тыс. кв. км, то существуют и маленькие округа с размером территории всего в несколько десятков кв. км. Численность населения в округе Лос-Анджелес (штат Калифорния) превышает 7 млн. человек, а в округе Кук (штат Иллинойс) – 6 млн., то в округе Лавинг (штат Техас), например, составляет всего лишь около 1 тыс. человек. В целом большая часть округов невелика по численности проживающего в них населения – из общего числа 3043 в 2178 округах (72%) численность населения не превышала 50 тыс. человек. Проживало в них, однако, всего около 16% населения. В то же время, в округах с населением более 100 тыс. человек, составляющих всего около 15% численности всех округов и входящих, как правило, в состав метрополитенских (урбанизированных) территорий, проживало 73% населения⁵.

Исторически округа создавались правительствами штатов как подчиненные им административные подразделения для проведения политики штатов на местном уровне. На органы управления округов возлагается осуществление на их территориях переданных им правительствами штатов обязанностей: организация выборов, сбор налогов, поддержание общественного порядка, строительство и эксплуатация шоссе и дорог, реализация программ социального обеспечения и т.д. В большинстве штатов округа не имеют права издавать законодательные акты, они обязаны лишь обеспечивать проведение в жизнь на своих территориях законодательства штатов.

По мнению экспертов, округа как форма управления лучше всего функционирует в сельской местности, особенно в штатах Юга и Юго-запада страны, где большие территории и невысокая плотность населения. Однако в регионах с преимущественно городским населением их эффективность ниже. Здесь, особенно в зажиточных пригородах, не имеющих прав муниципалитетов, органам управления округами в дополнение к их обычным функциям приходится предоставлять типично городские услуги – управлять здравоохранением, коммунальным хозяйством, библиотеками, аэропортами и т.п.

Тауншипы и тауны являются своеобразными американскими административно-территориальными единицами. Они состоят из одного или нескольких городских поселений (посёлков) и окружающей их сельской местности. В некоторых штатах эти административные образования имеют права муниципалитетов.

Как правило, в них живёт небольшое количество населения. В 2002 г. в 15,325 тыс. тауншипов и таунов с населением менее 10 тыс. человек (92% их общего числа) проживало 23,2 млн. человек. Всего же в этом году в тауншипах и таунах проживало 57,365 млн. человек (около 20% населения всей страны). Основное различие между тауншипами и таунами состоит в характере управления ими.

Тауны существуют в шести штатах северо-востока страны (Новая Англия), где они служат основной единицей административного деления, а также в штатах Миннесота, Нью-Йорк и Висконсин.

Главный орган управления тауном – собрание граждан, проводимое обычно один раз в год. На этом собрании утверждается бюджет тауна, определяет-

⁵ Statistical Abstract of the United States 2008, p. 264.

ся его политика, избираются должностные лица, которые выполняют свои обязанности в основном по совместительству. Большинство таунов невелико по размеру и не может нанимать профессиональных управляющих-администраторов для руководства делами сообщества.

Тауншипы существуют главным образом в штатах Среднего Запада, в основном в сельской местности. Больше всего тауншипов в штате Миннесота (1,8 тыс.), много их в штатах Пенсильвания, Иллинойс, Индиана, Северная Дакота, Мичиган, Кентукки. В 31 штате тауншипов вообще нет.

Большая часть тауншипов управляется советами, избираемыми населением, некоторые избирают администраторов, осуществляющих практическое руководство делами тауншипа. Наиболее важная функция тауншипа – строительство и ремонт дорог, но они могут также управлять здравоохранением, образованием, социальным обеспечением. Фактически тауншипы выполняют на местном уровне те функции, которые в других местах выполняют органы управления округов.

Муниципалитеты – управляют большинством американских городов и других населённых пунктов, они наделены юридическими правами муниципальных корпораций. В частности, они могут владеть собственностью, покупать и продавать её, выступать истцом и ответчиком в суде, занимать денежные средства и ссужать их, заключать контракты и осуществлять другие деловые операции. Такие права составляют главное отличие муниципалитетов от органов управления округами, которые не имеют прав корпораций.

Муниципалитеты существуют во всех штатах страны и организованы как в крупных больших городах, так и небольших посёлках и даже деревнях. Населённые пункты, имеющие муниципальный статус, могут входить как в состав округов, так и быть частью территории штата. Минимальную численность населения для создания муниципалитета устанавливает законодательство каждого штата. Например, в Алабаме минимум определён в 75, в Юте – 10, в Канзасе – 300 человек⁶.

Число муниципалитетов разнится от штата к штату. Так, если в штатах Иллинойс, Пенсильвания и Техас сейчас более 1 тыс. муниципалитетов в каждом, то в Массачусетсе, Коннектикуте и других менее чем 50. В некоторых штатах функции муниципалитетов выполняют такие органы местной власти, как тауны или тауншипы. На территориях муниципалитетов в США проживают около 175 млн. человек, причём около 76 млн. – на территории городов с населением более 100 тыс. человек. С другой стороны, около половины муниципалитетов расположены в посёлках с населением менее 1000 человек⁷.

Школьные округа как одна из форм местного управления существуют для руководства школами и их финансирования. В 2002 г. в школьных округах работало около 6,4 млн. человек – 48% всех занятых в местных органах управления. Заметим, что расходы на образование составили в 2004 г. около 38% всех расходов местных органов власти⁸.

Одной из причин создания особой, независимой от органов управления территориями, формы управления школами послужило желание вывести сферу образования из-под влияния политики. Как известно, в США партия, победившая на очередных выборах, заполняет своими сторонниками различные должности в государственном аппарате. Поэтому большинство регионов

⁶ Соколова И.Ю. Бюджеты местных органов власти США: функциональная направленность и источники формирования. – «США ♦ Канада», 2000, № 6, с. 79.

⁷ Statistical Abstract of the United States 2008, p. 264.

⁸ Ibid., pp. 290, 296.

добились ухода школьной системы от юрисдикции органов управления округов и городов и создания специальных школьных округов.

Школьные округа создаются по решению законодательных собраний штатов, во главе их стоят избираемые населением советы. Школьные округа по большей части пользуются финансовой автономией – они имеют право устанавливать налоги, получать вознаграждение за свои услуги, выпускать займы.

Количество школьных округов в течение всего послевоенного периода претерпело сильное сокращение (с 67,4 тыс. в 1952 г. до 13,5 тыс. в 2002 г., т.е. примерно в 5 раз)⁹, что было вызвано необходимостью объединить ресурсы с тем, чтобы улучшить процесс обучения, обеспечить школы дорогостоящим лабораторным и спортивным оборудованием.

Специальные округа. Сейчас это самая многочисленная форма органов местного управления. Если в 1952 г. их насчитывалось 12,3 тыс., то к 2002 г. их число достигло 35 тыс., т.е. прирост составил почти 3 раза¹⁰. Увеличение было связано с необходимостью предоставлять всё новые и новые услуги жителям города, пригорода или сельской местности.

Такие округа создаются для выполнения разнообразных функций. Существуют округа пожарной охраны, водоснабжения, жилищного строительства, транспортные и парковые округа. 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 из соображений экономической целесообразности должна охватывать территорию нескольких местных административных единиц. Наконец, такие округа могут возникать и потому, что существуют финансовые ограничения на размер налогов и долга, которые 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.

Управляют специальными округами избираемые, а чаще назначаемые советы. Большинство таких округов невелики по размерам и могут иметь всего одного или нескольких работников. Но есть и очень большие округа. Например, в Чикагском транспортном округе (агентстве) работает около 12 тыс. человек.

Основные функции местных правительств

Экономическое развитие местных сообществ

Несмотря на тенденции централизации государственного управления, наметившиеся начиная с периода реформ 1930-х годов, а затем усиленные в 60-е годы, местные органы власти продолжают играть весьма значительную роль в экономическом развитии своих территорий.

Следует отметить, что за последние два-три десятилетия в экономике США, на фоне процессов интеграции в мировой экономике, происходили значительные структурные сдвиги. Вследствие этого наблюдалось ухудшение экономического положения некоторых районов страны, где преимущественно доминировали традиционные отрасли промышленности. Указанные процессы наблюдались также в прежде преимущественно сельских районах, что привело к появлению специфических для них проблем.

Это, наряду с появлением федеральных программ, направленных на стимулирование экономического развития, побудило правительства штатов и ме-

⁹ Statistical Abstract of the United States 2000, p. 299; 2008, p. 263.

¹⁰ Ibidem.

стные органы власти разрабатывать собственные мероприятия, чтобы привлечь на свои территории новые предприятия, создавать новые рабочие места. Рассмотрим основные направления экономической политики местных органов управления.

- Освобождение корпораций от налога на собственность или снижение этого налога, если они расширяют свою деятельность на данной территории.
- Создание предпринимательских зон, где взамен оговорённой деловой активности инвестору от государственных властей предлагается предоставление пакета налоговых и других льгот.
- Выпуск специальных муниципальных облигаций индустриального развития, средства от которых предоставляются в виде кредитов под льготные проценты корпорациям на финансирование строительства новых или расширение существующих предприятий.
- Регулирование энергетики. Наряду с правительствами штатов местные органы власти играют заметную роль в регулировании энергетики. Если федеральное правительство несёт основную ответственность за снабжение страны необходимыми энергоресурсами, то штаты и местные органы осуществляют мероприятия по экономии энергоресурсов. При этом используются инструменты налогового стимулирования, направленные на экономное потребление и установление новых стандартов эффективного потребления энергоресурсов транспортными средствами, выделяются ассигнования на исследовательскую работу в области энергетики.
- Функционирование транспортной системы страны. Исторически штаты оказывали финансовую помощь местным органам, в том числе транспортным округам, которые, в свою очередь, строили дороги и поддерживали их в работоспособном состоянии. Помимо финансового обеспечения штаты занимаются планированием, администрированием и реализацией программ дорожного строительства.

Заметим, что в настоящее время под контролем штатов и местных органов находится большая часть дорожной сети США. Так, из 4,01 млн. км шоссе-ных дорог федеральное правительство контролировало в 2005 г. всего 128 тыс. км, в то время как местные органы власти – более 3,1 млн. км, включая 2,23 млн. км в сельской местности¹¹. Следует отметить, что строительство новых, совершенствование и ремонт старых дорог, возведение мостов, эстакад, транспортных развязок, скупка необходимых для дальнейшего развития дорожной сети земель финансируются за счёт специальных налогов (на бензин, лицензии на вождение и владение автомобилем), выпуска целевых займов и бюджетных отчислений.

- Создание инфраструктуры воздушного транспорта. Штаты и местные органы власти играют основную роль в этом направлении. Строительство аэродромов общенационального и местного значения осуществляется муниципалитетами или специальными транспортными округами.

Социальное обеспечение граждан

В сфере социального обеспечения входят два основных направления:

- социальное страхование, в рамках которого осуществляется выплата пенсий и различных пособий из специальных страховых фондов;
- социальное вспомоществование – безвозмездная помощь за счёт государственных средств лицам, находящимся за чертой бедности.

¹¹ Statistical Abstract of the United States 2008, p. 675.

Главные программы социального страхования финансируются и управляются федеральным правительством на базе единых нормативов, установленных законом в общенациональном масштабе. Перечень программ социального страхования достаточно широк. Он, в частности, включает: программу пенсионного обеспечения по старости; пособия в связи со смертью кормильца или нетрудоспособностью; медицинскую помощь престарелым («Медикэр»); страхование по безработице, и др. Все эти программы предусматривают выплату ежемесячных пособий, пенсий, оплату расходов. Добавим, что указанные программы охватывают значительную часть населения страны. В частности, только программа пенсионного обеспечения по старости охватывала в 2005 г. 33,5 млн. человек, а в целом участниками государственных программ социального обеспечения было около 48,4 млн. человек¹².

До периода «Нового курса» администрации Ф.Д. Рузвельта 1930-х годов социальные программы разрабатывались и осуществлялись в основном властями штатов и местными органами. Начиная с 1933 г. федеральное правительство активно включилось в социальную деятельность и сейчас играет в ней доминирующую роль. В то же время было бы неправильно преуменьшать роль региональных и местных властей. Можно сказать, что в стране сложилась система, в которой эффективно взаимодействуют федеральное правительство, правительства штатов и местные органы власти.

Распределение функций в этой системе примерно следующее. Федеральное правительство определяет общую структуру программ социального обеспечения и минимальный уровень платежей, предоставляя для этого необходимые финансовые ресурсы. Правительства штатов устанавливают нормативы, в соответствии с которыми определяются получатели выплат по программам и максимальный уровень выплат, обеспечивая финансовую поддержку дополнительных (сверх минимальных) выплат, контролируют порядок соблюдения установленных правил местными органами управления. Кроме того, правительства штатов разрабатывают, финансируют и реализуют собственные социальные программы, например программу пособий по безработице. Наконец, отделы социального обеспечения местных органов управления (главным образом на уровне округов) осуществляют непосредственное руководство программами, ведёт работу с гражданами, в частности, определяют, кому полагается помощь по той или иной программе и какие выплаты он может получить.

Образование

Как было отмечено, большая часть расходов местных органов власти идёт на финансирование образования. Основная часть этих средств направлена на поддержку начального и среднего этапа.

Основа системы начального и среднего образования в США это государственная бесплатная общеобразовательная школа. Особенностью американской государственной системы образования является её децентрализация. Так, на уровне штатов осуществляется общее руководство школами – принимаются законы, регулирующие деятельность школ, распределяются финансовые средства, контролируется квалификация и наём учителей, инспектируются школы. Непосредственное же руководство деятельностью школ осуществляют местные органы управления.

Большая часть начальных и средних школ объединены в школьные округа, которые независимы от других местных органов власти – округов, муниципа-

¹² Ibid., p. 351.

литетов, тауншипов¹³. Школьные округа управляются школьными советами, которые обычно состоят из пяти – семи членов. Почти все школьные советы избираются населением. Совет определяет школьную политику в своем округе, бюджет округа, величину налогов, взимаемых на нужды школьного округа, назначает суперинтенданта школ, который руководит деятельностью совета.

Отметим, что за последние десятилетия в руководстве начальным и средним образованием наметилась тенденция централизации на уровне штатов.

В системе высшего образования функционируют университеты штатов, колледжи штатов, колледжи местных органов, частные университеты и колледжи. Доля местных органов в финансировании высшего образования сравнительно невелика и составляет в среднем около 2–3%.

Медицинское обслуживание

Здравоохранение в настоящее время это одна из крупнейших отраслей американской экономики, основной особенностью которой является доминирующая роль частной медицины и дороговизна её услуг. Государство в лице организаций всех уровней власти оказывает гражданам финансовую помощь в получении медицинских услуг, предоставляет услуги в принадлежащих ему медицинских учреждениях, финансирует научно-исследовательскую работу в области здравоохранения, осуществляет регулирующие функции.

В США действуют две крупных государственных медицинских программы – «Медикэр» и «Медикейд», а также другие более мелкие. Местные органы власти наряду с правительствами штатов принимают участие в финансировании и реализации этих программ. И если роль штатов в обеспечении медицинских услуг и здравоохранении состоит главным образом в регулятивных функциях, то основную часть медицинских услуг по линии государственных медицинских учреждений оказывают больницы и поликлиники, принадлежащие округам и муниципалитетам.

Большинство органов управления округами имеет в своём штате санитарного врача, который инспектирует санитарное состояние продовольственных магазинов, организаций общественного питания, систем водоснабжения, канализации и уборки мусора и других потенциальных источников болезней. Заметим, что отделы здравоохранения округов осуществляют свою деятельность в тесной координации с департаментами здравоохранения штатов и аналогичными отделами муниципалитетов, расположенных на их территории.

Жилищное строительство

Стоимость жилья в США в среднем достаточно высока и потому обеспечение им бедных или с умеренными доходами слоёв населения требует участия государства, в частности проведения программ строительства дешёвого жилья, субсидирования покупки или аренды жилья. Большинство семей с низкими доходами не в состоянии получить «приличное» жилье самостоятельно, без государственной поддержки¹⁴.

¹³ В школах, объединённых в школьные округа, обучается около 80% всех учащихся начальных и средних школ страны.

¹⁴ Под жильём, не отвечающим стандартам «приличного», в США понимают дома, которые находятся либо в полуразрушенном состоянии, либо не имеют одного из двух основных удобств (водопровода и канализации), либо перенаселены. Под перенаселённым жилищем, по принятым в США стандартам, понимается жилище (квартира или дом), в котором на одну комнату приходится более одного человека. Кроме того, семьи с низкими доходами испытывают значительные трудности в получении «приличного» жилья за «разумную» плату. В соответствии с принятыми в США критериями «разумной» считается квартирная плата или выплаты по закладной за собственный дом, не превышающие 25% дохода семьи.

Программы государственного строительства жилья для семей с низким доходом принимаются федеральным правительством, но практически осуществляются местными органами управления. В муниципалитетах существуют местные отделы жилищного строительства, которые заключают контракты с Федеральным управлением государственного жилищного строительства на строительство жилых домов с низкой квартирной платой. Средства, необходимые для покупки земли и строительства домов, эти отделы мобилизуют благодаря продаже специальных муниципальных облигаций, освобождаемых от налогов. Израсходованные средства частично возмещаются после заселения таких домов из квартирной платы. Оставшаяся часть покрывается за счёт субсидий местным властям из средств Федерального управления государственным жилищным строительством.

Наряду с государственными программами строительства дешёвого жилья и субсидирования покупки домов и квартир, действуют государственные программы обновления городов. Как правило, это – главные города страны, а программы нацелены на перестройку их центральных деловых кварталов. Муниципалитеты получают от федерального правительства средства на покупку земли, расчистку её от старых строений, строительство систем водоснабжения и канализации. Затем на этой подготовленной территории частным фирмам предлагают участки под застройку по сниженным ценам.

Охрана окружающей среды

В течение длительного времени местные органы власти наряду с правительствами штатов были основными институтами, ответственными за защиту окружающей среды от загрязнения¹⁵. Однако за последние три десятилетия происходило быстрое развитие общенациональной системы регулирования качества окружающей среды. На федеральном уровне были созданы органы, отвечающие за контроль природопользования, наиболее важными из которых является Агентство по защите окружающей среды.

Несмотря на это, местные органы власти продолжают играть большую роль, выступая с одной стороны, проводниками общенациональной политики на местах, с другой – автономным звеном с собственными источниками финансирования. Одним из важнейших элементов деятельности в этом направлении является обеспечение работы канализационных сетей и очистных сооружений.

Особенности функционирования муниципалитетов в сельской местности

Деятельность органов власти на местах в сельских районах имеет ряд особенностей, обусловленных экономическими условиями жизнедеятельности местных сообществ. Относительно низкая плотность населения, существенная дорожно-транспортная инфраструктура, ограниченный экономический базис определяют недостаточные возможности для пополнения местного бюджета собственными средствами. С другой стороны, необходимость поддерживать развитую социально-экономическую инфраструктуру для обеспечения адекватного (приблизённого к средним стандартам по стране) уровня жизни, требует выделения из бюджета соответствующих (немалых) средств. Описанное несоответствие потребности с возможностями определяет специфику деятельности местных органов власти в сельских районах. Во-первых, это сильная зависимость местных бюджетов от финансовой помощи извне – от прави-

¹⁵ Обычно рассматривают три основных направления такой деятельности: обеспечение качества воды, воздушной среды и ликвидация опасных отходов.

тельств вышестоящих уровней и, соответственно, политики проводимой этими правительствами. Во-вторых, ограниченность ресурсов в решении длинного перечня задач диктует необходимость, с одной стороны, концентрации усилий на ключевых направлениях, с другой – объединения организационных структур в решении комплексных задач. В-третьих, местным сообществам в сельской местности свойственна значительная (существенно более, нежели в урбанизированных районах) вовлечённость рядовых членов сообщества в процесс управления территорией. Именно поэтому, принцип значительной ответственности рядовых жителей за результаты развития своего сообщества является одним из ключевых в предложенном федеральным правительством пакете антикризисных программ.

Следует отметить, что степень и глубина специфических проблем, стоящих перед муниципалитетами в сельской местности, а также особенности их работы, в существенной степени зависят от многих факторов. В первую очередь, это – размер населённого пункта, во вторую – его месторасположение (регион). Ниже проведён анализ функционирования сравнительно большого (по сельским меркам) муниципалитета города Маршаллтаун (26 тыс. человек), находящегося в центре традиционно сельскохозяйственного и в целом достаточно благополучного штата Айова. Этот муниципалитет является достаточно успешным благодаря эффективному руководству местных властей.

Город Маршаллтаун (*Marshalltown*) находится в центральной части штата Айова, имеющем преимущественно сельскохозяйственную ориентацию, на Среднем Западе страны¹⁶. В табл. 5 приведены данные, характеризующие масштабы городского хозяйства.

В муниципалитете принята система управления «мэр – совет». Городской Совет состоит из семи членов и назначает исполнительного директора, ответственного за решение текущих вопросов работы администрации муниципалитета.

В число основных функций муниципалитета города входят:

- поддержание общественной безопасности (полиция);
- осуществление противопожарных мероприятий;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- поддержание объектов культурно-рекреационного назначения;
- реализация социально-экономических проектов развития местного общества;
- организация общественных работ;
- сбор и утилизация мусора;
- обеспечение работы общественного транспорта;
- организация мест стоянки автотранспорта;
- реализация жилищных программ.

Кроме того, в ведении местных властей находятся библиотека¹⁷, а также служба 911 (местная справочно-информационная и экстренных вызовов служба). Система обеспечения города водой управляется независимым советом попечителей, но также находится на балансе муниципалитета. Учреждения начального и среднего образования (общеобразовательные школы), расположенные в пределах административных границ муниципалитета, управляются двумя школьными округами, созданными в соответствии с законодательством штата.

¹⁶ По материалам сайта муниципалитета: <http://www.ci.marshalltown.ia.us>, September 2008.

¹⁷ Следует отметить, что в американской практике местного управления местной библиотеке уделяется особое внимание. В настоящее время большая часть местных библиотек являются фактически информационными центрами с высокоскоростным Интернетом, поисковыми системами и т.п.

Таблица 5

**Некоторые показатели работы подразделений муниципалитета
города Маршаллтаун, штат Айова, 2006 г.**

Показатель	Единица измерения	Величина
Площадь территории муниципалитета	кв.км.	49,7
Население (по переписи 2000 г.)	человек	26009
Дороги с твёрдым покрытием	км	250
Строительство и реконструкция зданий		
выдано разрешений на новое строительство	ед.	40
стоимость	тыс. долл.	9 260
выдано разрешений на реконструкцию зданий	ед.	131
стоимость	тыс. долл.	11 758
Полиция		
число работников	человек	59
осуществлено арестов	человек	2 415
выявлено нарушений		
нарушение правил парковки	ед.	7 858
нарушение ПДД	ед.	6 585
задержано за вождение в нетрезвом состоянии	человек	220
задержано за употребление и распространение наркотиков	человек	274
Противопожарная служба		
число работников	человек	30
вызовов	ед.	1 996
случаев тушения пожаров	ед.	49
проведено инспекционных выездов	ед.	461
Библиотека		
количество томов	ед.	88 362
количество выданных на руки томов	ед.	215 953
Канализационные системы		
протяжённость линий санитарной канализации	км	220
протяжённость линий ливневой канализации	км	55
количество стоков, в среднем на человека	л/день	18,6
максимальная мощность очистительных систем	тыс. л/день	49 350
количество подключённых к сети пользователей	ед.	9 426
тарифы за пользование канализацией		
за подключение	долл./мес.	9,51
за объём стоков	долл./л	0,052
Протяжённость дорог		
с твердым покрытием	км	250
для езды на велосипедах и занятий бегом	км	13
Пассажирские перевозки		
количество автобусов	шт.	10

Продолжение табл. 5

Показатель	Единица измерения	Величина
пробег автобусов за год по маршрутам	км	154 300
число перевезённых пассажиров	человек	112 885
Парки и места отдыха		
количество парков	ед.	26
площадь земли под парками	га	84
бейсбольных полей	ед.	5
футбольных полей	ед.	6
теннисных кортов	ед.	6
плавательный бассейн	ед.	1
протяжённость велосипедных маршрутов	км	13
площадок для игр (отдыха)	ед.	22
Начальное и среднее образование		
число начальных школ	ед.	7
преподавателей начальных школ	человек	179
число средних школ	ед.	3
преподавателей средних школ	человек	172
Медицинское обслуживание		
количество больниц	ед.	1
число койкомест	ед.	125
Протяжённость дамбы для защиты от паводков	км	15

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2007. City Finance Department, January 2008, pp. 119–120.

Работа муниципалитета осуществляется административным аппаратом, структура которого выглядит следующим образом.

Мэр и городской совет являются выборными органами и возглавляют правительство муниципалитета. Они осуществляют общее руководство жизнедеятельностью муниципалитета, работой муниципального правительства, издают местные законодательные акты, контролируют их исполнение.

Городской администратор (*City Administrator*, исполнительный директор), подчиняется мэру и городскому совету, и, как и другие работники муниципального правительства, является наёмным работником. Он осуществляет оперативный контроль работы всех служб правительства, а также в тесном сотрудничестве с мэром и советом формирует политику, бюджет, направления экономического развития, местные законодательные акты.

Отдел городского секретаря (*City Clerk's Office*) находится в непосредственном подчинении городского администратора и является, по сути, канцелярией правительства, однако, помимо этого, выполняет ряд прочих функций, в частности выдачу различных разрешений и лицензий.

Структура подразделений муниципального правительства г. Маршаллтаун выглядит следующим образом:

- Финансовый департамент (*Finance*).
- Городской адвокат (*City Attorney*).
- Департамент общественных работ (*Public Works Department*):
 - инженерный отдел (*Engineering Division*);

- отдел обслуживания дорожного хозяйства (*Street Division*);
- отдел коммунальных услуг (*Utility Division*);
- отдел пассажирских перевозок (*Transit Division*);
- подразделение по переработке растительных отходов (*Compost Facility*);
- отдел канализационных сетей (*Sewer Division*);
- муниципальный аэропорт.
- Департамент градостроительства и развития сообщества (*The Housing & Community Development Department*):
 - отдел арендуемой недвижимости (*Rental Housing Division*);
 - отдел реализации программы *Section Program*;
 - отдел контроля за соблюдением норм общежития (*Code Enforcement Division*);
 - отдел строительства (*Building Division*);
 - отдел районирования (*Zoning Office*).
- Департамент полиции (*Police Department*).
- Департамент парков и отдыха (*Park and Recreation*).
- Противопожарная служба (*Fire Department*).
- Департамент контроля загрязнения водных ресурсов (*Water Pollution Control*).

Среднесписочная численность работников муниципалитета составила в целом за 2007 г. около 203 человек, в том числе в подразделениях общественной безопасности 100 человек, производственных службах – 30,3, культуры и отдыха – 25,3, общественных работ – 18,3, административный персонал – 18¹⁸. Добавим, что все служащие муниципалитета участвуют в одной из трёх государственных программ пенсионного страхования, существующих в штате Айова: (1) для служащих местных противопожарных и полицейских служб, (2) полицейских, (3) госслужащих.

Важнейшей статьёй дохода бюджета муниципалитета, как было отмечено ранее, является налог на имущество. Правительством штата муниципалитету делегировано право не только взимать этот налог на имущество, расположенное в пределах его административных границ, но также расширять эти границы присоединением дополнительных территорий. Так, например, в 2006–2007 фин. г. муниципалитет присоединил к своей территории около 2,5 кв. км, необходимых для расширения деятельности местной энергетической компании в интересах города.

Налог на имущество взимается с оценённой (кадастровой) стоимости объектов, которая устанавливается специальной службой округа Маршалл. Общая сумма уплаченного плательщиками налога распределяется между различными получателями – местными органами власти (см. табл. 6). Нетрудно заметить, что ставка налога на недвижимость составляет около 4% оценочной стоимости, которая существенно меньше (около 60%) её рыночного эквивалента.

При формировании доходной части бюджета правительство Маршаллтауна использует подход, который можно назвать «учёт по фондам». Иначе говоря, все поступления в бюджет муниципалитета структурируются в отдельные фонды. Необходимость этого обусловлена тем, что некоторые поступления в

¹⁸ City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2007. City Finance Department, January 2008, p. 118.

Таблица 6

**Стоимость объектов недвижимости на территории муниципалитета
Маршаллтаун и распределение налога на недвижимость по получателям**

Показатель	Значение
Налогооблагаемая стоимость объектов недвижимости, всего, тыс. долл.	648 563
в том числе:	
кадастровая стоимость объектов недвижимости, тыс. долл.	594 377
в т.ч. жилая	333 120
коммерческая	210 662
промышленная	50 595
объекты в исторической части города	51 717
сельскохозяйственные земли	2 470
Рыночная стоимость объектов недвижимости (оценка), тыс. долл.	1 051 707
Ставка налога на недвижимость, всего, долл./1000 долл. кадастровой стоимости	39,05
в том числе на счета отдельных субъектов местной власти:	
школьные округа	18,13
муниципалитет Маршаллтаун	12,94
округ Маршалл	6,60
городской колледж	0,98
городской оценщик (City Assessor)	0,32
служба внедрения сельскохозяйственных знаний	0,08
правительство штата Айова	0,004

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2007. City Finance Department, January 2008, pp. 106–107.

городскую казну должны расходоваться строго на определённые цели, и «учёт по фондам» даёт возможность чётко это контролировать.

В число муниципальных фондов 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 него поступают из бюджета штата из расчёта 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 применением его целевым образом на обслуживание систем городской канализации и дорожного покрытия улиц и т.д.

Таблица 7

Доходы и расходы от производственной деятельности, 2006–2007 фин. г.

Наименование статьи	Сумма млн. долл.
Доходы, всего	5 616 978
в том числе:	
плата за услуги	4 554 638
субсидии и вклады на текущую деятельность	253 130
субсидии и вклады на капитальные вложения	239 065
прочее	255 923
трансферты	314 222
Расходы, всего	4 978 653
в том числе:	
ливневая канализация	451 013
очистка сточных вод	3 935 556
переработка растительных отходов	37 472
аренда собственности муниципалитета	53 291
пассажирские перевозки	501 321

City of Marshalltown Iowa. Comprehensive Annual Financial Report. Year Ended June 30, 2007. City Finance Department, January 2008, pp. 30–31.

Муниципалитет также осуществляет *производственную деятельность*, которая проводится в пяти основных направлениях и координируется тремя подразделениями администрации. В их числе: (1) пассажирские грузоперевозки и (2) переработка растительных отходов, находящиеся в департаменте общественных работ; (3) сдача внаём принадлежащей муниципалитету собственности, которую осуществляет департамент парков и отдыха. Департамент контроля загрязнения водных ресурсов контролирует работы по (4) обслуживанию ливневой канализации (*Storm Water*) и (5) очистке сточных вод. В табл. 7 представлены данные по доходам и расходам муниципалитета от производственной деятельности.

В ходе деятельности муниципалитет вкладывает деньги в приобретение или улучшение различных объектов, в том числе: земли, строений, машин и оборудования, парков, дорог, канализационных систем и т.п. Эти объекты составляют капитальные активы муниципалитета (основные фонды, *capital assets*). Согласно принятой учётной политики, в него входят объекты стоимостью более 5 тыс. долл. (50 тыс. долл. – для инфраструктуры) и сроком службы не менее 2 лет. По состоянию на 30 июня 2007 г. стоимость основных фондов муниципалитета (за вычетом амортизации) составила около 108,6 млн. долл., в том числе земля – 7,1; здания и сооружения – 19,1; машины и оборудование – 25,1; объекты инфраструктуры – 55,4 млн. долл.¹⁹ В качестве примера основных расходов капитального характера в 2007–2008 фин. г. следует отметить капитальную реконструкцию дорожного полотна на нескольких улицах города, строительство ангара для хранения противогололёдного реагента, приобретение земли под постройку нового здания библиотеки.

¹⁹ Ibid., pp. 33, 35, 66.

Для покрытия дефицита бюджета или в случае необходимости реализации каких-либо проектов, муниципалитет использует заёмные средства в виде выпуска муниципальных займов (облигаций). Законодательством штата установлен предельно допустимый размер внешних заимствований для каждого муниципалитета исходя из его оценочной стоимости (принадлежащих ему активов). Для муниципалитета Маршаллтаун, по состоянию на 2007 г. такой лимит был установлен в размере около 58 млн. долл. По состоянию на июль 2008 г. общий размер задолженности муниципалитета составил около 26 млн. долл., что значительно меньше установленного лимита²⁰. Следует добавить, что размер процента, по которому размещаются долговые обязательства муниципалитета составлял по состоянию на середину 2007 г. и в зависимости от транша 2,5–6,0%²¹.

Для страхования финансовых рисков, связанных с текущей деятельностью муниципалитет Маршаллтауна участвует в страховом объединении Страховой пул сообществ Айовы (*Iowa Communities Assurance Pool*), созданном в соответствии с законом штата и под эгидой его правительства. В это объединение в 2007 г. входило 556 членов, представляющих различные органы местной власти штата – муниципалитеты, обычные и специальные округа. Каждый из вступающих членов сам выбирает для себя виды и уровень страхования – предельную сумму, которая подлежит компенсации при наступлении страхового случая. Муниципалитет Маршаллтауна выбрал значение уровня страхования в размере 6 млн. долларов.

Завершая краткий анализ организации работы муниципалитета города Маршаллтаун заметим, что рассмотренный нами пример хотя и показателен, но не является исчерпывающим. Маршаллтаун является средним по размеру и достаточно благополучным сельским городком. Штат работников муниципалитета почти в 200 человек, работающих в режиме полной занятости, позволяет достаточно эффективно вести городское хозяйство. В то же время существует значительное количество муниципалитетов небольших населённых пунктов, которые испытывают серьёзные проблемы в управлении городским хозяйством. К ним, без сомнения, можно отнести большую часть муниципалитетов с численностью населения менее 1 тыс. человек. Таковых в целом по стране насчитывается почти половина общего числа муниципалитетов, хотя численность их населения всего около 2% проживающих во всех муниципальных образованиях. Анализ особенностей их функционирования представляет тему отдельного исследования, тесно связанного с тематикой антикризисного управления.

Проведённое в работе исследование позволило сделать следующие выводы:

1. К настоящему времени в США сложилась стройная система местного самоуправления, включающая следующие разновидности органов власти: правительства округов, муниципалитетов, тауншипов и таунов, специальных и школьных округов.

2. Круг задач, решаемых властями округов, муниципалитетов и тауншипов (таунов) может быть определён как обеспечение базовых нужд проживающего на их территории населения и потому имеет в целом много общего. Особенно это касается функций муниципалитетов и тауншипов (таунов), отличие между которыми в сельской местности зачастую невелико. Специальные и школьные округа решают узкие специфические задачи, их создание является следстви-

²⁰ Ibid., p. 35.

²¹ Ibid., p. 66.

ем необходимости, во-первых, роста эффективности решения этих задач, во-вторых, привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

3. Муниципалитеты (наряду с тауншипами и таунами) – наиболее распространённая форма организации местного самоуправления. Наряду с этим муниципалитеты, обладая юридическими правами муниципальных корпораций, имеют право осуществлять деловые операции, и, при правильной организации их работы, являются достаточно эффективным инструментом решения проблем жизнедеятельности местных сообществ.

4. Деятельность органов власти на местах в сельских районах имеет ряд особенностей, обусловленных экономическими условиями жизнедеятельности местных сообществ. Относительно низкая плотность населения, существенная дорожно-транспортная инфраструктура, ограниченный экономический базис определяют недостаточные возможности пополнения местного бюджета собственными средствами. С другой стороны, необходимость поддержания развитой социально-экономической инфраструктуры для обеспечения адекватного (приближенного к средним стандартам по стране) уровня жизни для проживающего в сообществе населения, требует выделения из бюджета соответствующих (немалых) средств. Описанное несоответствие потребности с возможностями определяет специфику деятельности местных органов власти в сельских районах.

5. Местные бюджеты сильно зависят от финансовой помощи извне – от правительств вышестоящих уровней и, соответственно, политики проводимой этими правительствами. Ограниченность ресурсов, которыми располагают муниципалитеты в сельской местности в решении длинного перечня задач, диктует необходимость, с одной стороны, концентрации усилий на ключевых направлениях, с другой – объединения организационных структур в решении комплексных задач.

6. Эффективность работы муниципалитетов в сельской местности в значительной мере зависит от численности проживающего на их территории населения. Крупные (по сельским меркам) муниципалитеты (по некоторым оценкам с населением свыше 20 тыс. человек) в сельской местности, особенно расположенные в сельскохозяйственных регионах, являются достаточно благополучными. С другой стороны мелкие и особенно расположенные в отдалённых и кризисных районах муниципалитеты, испытывают ряд типичных острых социально-экономических проблем, зачастую ставящих их на грань выживания.

7. Эффективность решения стоящих перед муниципалитетами проблем в значительной мере, как свидетельствует практический опыт, зависит от эффективности управления на местах, качества менеджмента в муниципальных структурах, особенно в руководстве ими. Неординарный, стратегический подход в управлении муниципалитетом способен обеспечить положительную динамику развития местного сообщества.