

вносять поправки, повертають на доопрацювання, і зрештою він стає реальним законом, що підлягає виконанню, повертається до законодавчого органу для скасування вето або ж його «зарубають». Ви, мабуть, думаєте, що за цією абстракцією криється якийсь складніший і цікавіший процес. І маєте рацію. На ілюстрації 7.1 показано, що сталося, коли група підлітків із Міннесоти виявила, що у їхній місцевості з'явилася популяція жаб з додатковими кінцівками та без очей. На покращення становища жаб пішло вісім місяців і приблизно 151 000 доларів.

Керівництво законодавчого органу

Законодавчі органи більшості штатів мають, по суті, однакову структуру керівництва, принаймні вищих посад. На початку сесії кожна палата обирає собі спікера. Переважно це особа, обрана задалегідь **кокусом**, групою членів, що належать до партії більшості. На щабель нижче від спікера стоять лідер більшості та лідер меншості. Терміни «більшість» і «меншість» тут відображають відповідну силу основних партій. Більшість місць у палаті може мати або Демократична, або Республіканська партія (у 2021 році близько 30 з понад 7000 законодавців по всій країні були незалежними або членами третіх партій; Вермонт і Мен були єдиними штатами, де разом працювало понад два такі законодавці). У сенаті головного з лідерів зазвичай називають президентом, тимчасовим президентом або лідером більшості (див. табл. 7.1).

ТАБЛИЦЯ 7.1

ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОДАВЦІВ (ПАЛАТА ПРЕДСТАВНИКІВ І СЕНАТ), 2023 Р.

Штат	Члени Сенату	Члени Палати представників	Всього
Айдаго	35	70	105
Айова	50	100	150
Алабама	35	105	140
Аляска	20	40	60
Аризона	30	60	90
Арканзас	35	100	135
Вайомінг	30	60	90
Вашингтон	49	98	147
Вермонт	30	150	180
Вірджинія	40	100	140
Вісконсин	33	99	132
Гаваї	25	51	76
Делавер	21	41	62
Джорджія	56	180	236
Західна Вірджинія	34	100	134

Штат	Члени Сенату	Члени Палати представників	Всього
Іллінойс	59	118	177
Індіана	50	100	150
Каліфорнія	40	80	120
Канзас	40	125	165
Кентуккі	38	100	138
Колорадо	35	65	100
Коннектикут	36	151	187
Луїзіана	39	105	144
Массачусетс	40	160	200
Мен	35	151	186
Мериленд	47	141	188
Міннесота	67	134	201
Міссісіпі	52	122	174
Міссурі	34	163	197
Мічиган	38	110	148
Монтана	50	100	150
Небраска	49	–	49
Невада	21	42	63
Нью-Гемпшир	24	400	424
Нью-Джерсі	40	80	120
Нью-Йорк	63	150	213
Нью-Мексико	42	70	112
Огайо	33	99	132
Оклагома	48	101	149
Орегон	30	60	90
Пенсильванія	50	203	253
Південна Дакота	35	70	105
Південна Кароліна	46	124	170
Північна Дакота	47	94	141
Північна Кароліна	50	120	170
Род-Айленд	38	75	113
Теннессі	33	99	132
Техас	31	150	181
Флорида	40	120	160
Юта	29	75	104
Всього	1972	5411	7383

ДЖЕРЕЛО: National Conference of State Legislatures, “Number of Legislators and Length of Terms in Years,” April 19, 2021, <https://www.ncsl.org/resources/details/number-of-legislators-and-length-of-terms-in-years>.

Деякі аспекти керівних посад подібні в усіх штатах. Наприклад, спікер зазвичай головує на щоденних сесіях палати представників чи асамблеї, направляє законопроекти до відповідних комітетів і підписує акти, які потім йдуть до сенату чи на стіл губернатора. Лідери призначають голів комітетів (у деяких штатах – усіх членів комітетів), встановлюють або змінюють юрисдикцію комітетів, а також пропонують рядовим членам допомогу з персоналом або законодавчими питаннями. Вони також зазвичай допомагають з кампаніями, зокрема надають фінансову підтримку.

Однак обсяг повноважень спікера чи президента сенату залежить від штату. У Сенаті Техасу керівні функції закріплено за віцегубернатором. Віцегубернатори зазвичай не мають особливих офіційних повноважень, але в Техасі вони призначають членів і голів комітетів цього органу, до якого входить 31 член, вирішують, які законопроекти розглядати та коли. У деяких давніших законодавчих органах, наприклад у Нью-Джерсі та Массачусетсі, всі ці функції виконує президент сенату – головує на дебатах, підраховує голоси та забезпечує присутність членів. У Каліфорнії ці повноваження належать тимчасовому президенту сенату. Та незалежно від того, як розподіляються офіційні обов'язки, зазвичай є одна особа, яка має найбільшу владу і виступає від імені цієї палати під час переговорів з іншою палатою та губернатором. Лідери допомагають іншим законодавцям впливати на губернатора чи решту виконавчої гілки влади та сприяють проходженню законопроектів, щоб заробити політичні бали. «Якщо це не суперечило закону, не вимагало, щоб я йшов на сповідь і не руйнувало мого шлюбу, я завжди йшов людям на зустріч», – згадує Ральф Райт, колишній спікер Вермонтської Палати представників³³.

Є лідери, що перебувають на посадах десятиліттями, хоча це радше виняток. Майк Медіган був спікером Палати представників Іллінойсу з 1983 по 2021 рік, за винятком одного дворічного терміну в 1990-х роках, коли Демократична партія втратила більшість. Майк Міллер був на посаді президента сенату штату Мериленд з 1987 по 2020 рік, коли відмовився від неї через погане здоров'я. Вільям Балджер (той, що казав про візок з котами) був президентом Сенату штату Массачусетс з 1978 по 1996 рік. Фред Ріссер – законодавець штату з найдовшим терміном служби – його обрали до Асамблеї Вісконсину в 1956 році, а потім до Сенату цього штату в 1962 році, він обіймав низку керівних посад у законодавчих органах, зокрема був лідером більшості, лідером меншості та президентом Сенату аж до свого виходу на пенсію у 2020 році.

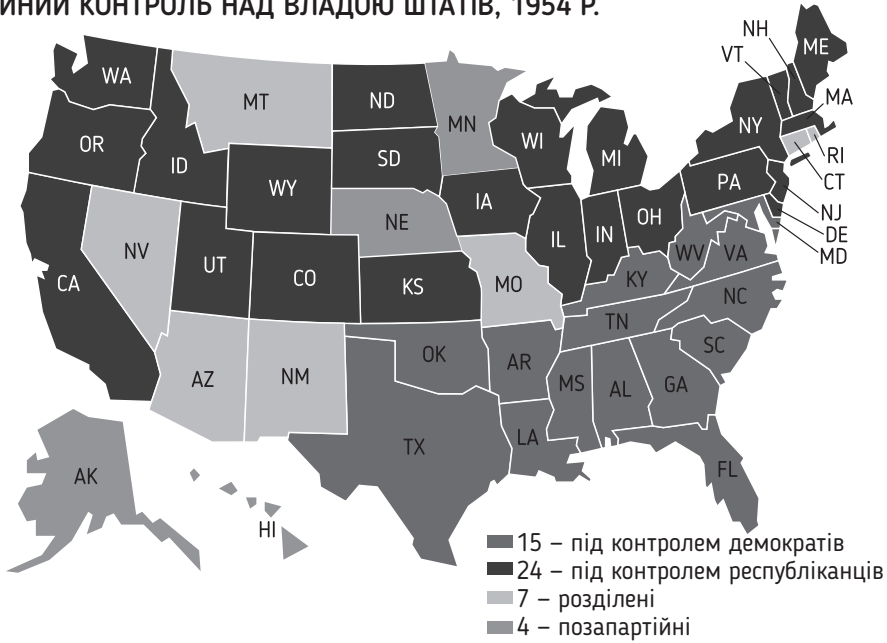
За винятком Небраски, однопалатна легіслатура якої позапартійна, законодавчі органи переважно розділені за партійною ознакою (і навіть у Небрасці Демократична та Республіканська партії підтримують кандидатів у законодавчий орган, тому добре відомо, хто з законодавців до якої партії належить). Партія більшості має право не тільки вибрати головного лідера, а й заповнити практично всі важливі крісла в комітетах. Маючи керівні посади, партія більшості визначає порядок денний – вирішує, які законопроекти буде винесено на голо-

сування. З 1950-х до початку 1990-х років демократи мали перевагу 2÷1 за кількістю місць у законодавчих органах по всій країні та контролювали набагато більше палат, ніж їхні колеги-республіканці. Домінування Демократичної партії багато в чому спиралося на її силу на Півдні, де багато демократів були консерваторами й мали не багато спільного з національною партією. На початку цього століття республіканці досягли паритету і за кількістю законодавців, і за кількістю палат, які вони контролювали. Після величезних перемог Республіканської партії у 2010 і 2014 роках вона закріпила за собою 68 із 98 палат (Небраски тут не враховано). Після виборів 2018 року лише у Міннесоті палати контролювали різні партії – вперше з 1914 року в країні був лише один розділений законодавчий орган. З 2010 року вже республіканці утримують більшість місць і палат законодавчих органів.

Контроль над політичними гілками в цілому з часом то вщухав, то наростав. Наприкінці Другої світової війни в 41 із 48 штатів влада буда об'єднаною, тобто одна партія контролювала і посаду губернатора, й обидві законодавчі палати. До 1986 року таких штатів стало лише 21 із 50³⁴. Через конкурентний характер законодавчої політики в кожному циклі виборів з 1984 по 2016 рік існувала принаймні одна палата, де сили були рівні, але в більшості штатів одна партія знову контролювала всі гілки³⁵. Сьогодні в більшості палат домінує одна партія (див. карти 7.1 і 7.2). На початку 2017 року республіканці контролювали обидві палати законодавчої гілки влади та посаду губернатора у 24 штатах, порівняно з лише 5 такими у демократів – це найнижчий показник цієї партії з початку Громадянської війни, коли штатів було на 15 менше. У 2018 і 2019 роках становище демократів покращилося, але після виборів 2020 року республіканці досі повністю контролювали 23 штати, порівняно з 15 у демократів. Станом на 2023 рік республіканці контролювали палату представників, сенат і губернаторську посаду у 22 штатах, а демократи – в 17, причому рекордним показником за весь час є 39 штатів. Для порівняння, з 2000 по 2010 рік завжди було не менше 20 штатів, де влада була розділена.

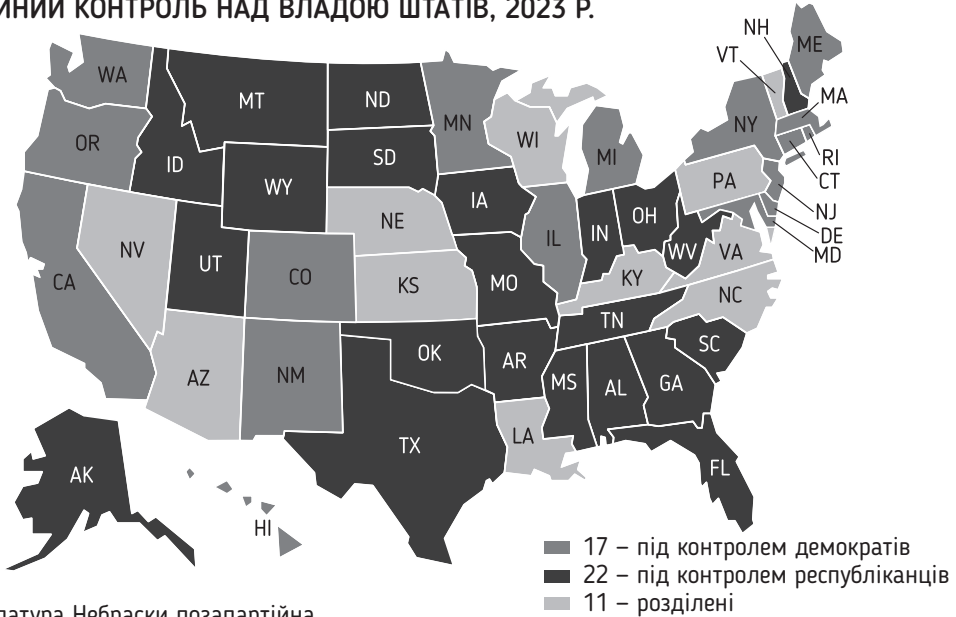
Політичні меншини рідко можуть визначати порядок денний або домогтися прийняття багатьох законів, але вони таки мають вплив, особливо граючи в захисті. І у 2019, і у 2020 роках республіканці в Сенаті Орегону залишили штат, щоб у палаті не було кворуму для ухвалення низки законопроектів, зокрема щодо зміни клімату. (У 2022 році виборці штату Орегон схвалили закон, згідно з яким законодавці не можуть балотуватися на переобрання, якщо пропустили 10 або більше сесій без поважної причини.) У 2011 році 14 вісконсинських демократів покинули штат, щоб у Сенаті не було кворуму для законопроекту про колективні переговори. Групи техаських демократів у 2003 та 2021 роках залишали штат, щоб заблокувати розгляд законопроектів про зміну меж округів. А ще 1839 року Авраам Лінкольн, коли він був законодавцем від партії вігів у Іллінойсі, вистрибнув із будівлі Капітолія в марній спробі завадити ухваленню законопроекту про банківську діяльність³⁶.

КАРТА 7.1
ПАРТІЙНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВЛАДОЮ ШТАТІВ, 1954 Р.



ДЖЕРЕЛО: Carl Klarner Dataverse, “State Partisan Balance Data, 1937–2011,” <https://thedata.harvard.edu/dvn/dv/cklarner>.

КАРТА 7.2
ПАРТІЙНИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВЛАДОЮ ШТАТІВ, 2023 Р.



* Легіслатура Небраски позапартійна.

ДЖЕРЕЛО: National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition,” December 30, 2022, <https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/state-partisan-composition>.

сільського господарства тощо. Губернаторам члени кабінету допомагають керувати департаментами сільського господарства, фінансів, охорони довкілля тощо. Переважно чиновників, які очолюють ці департаменти призначає губернатор, але деяких інших посадовців, як от головних прокурорів і секретарів штату, часто також обирає народ, і вони можуть навіть представляти іншу партію. Далі в цьому розділі ми розглянемо функції цих інших посадових осіб виконавчої влади.

Також тут ітиметься про те, як посада губернатора змінилася з часом. Буде описано повноваження, доступні губернаторам завдяки посаді, а також повноваження, які їм доводиться для себе створювати силою власного характеру. А ще ми розглянемо, яких людей обирають губернаторами та як їх обирають. І насамкінець буде проаналізовано деякі інші важливі посади рівня штату, як-от віцегубернатора і головного прокурора.

РОБОТА ГУБЕРНАТОРА

У сучасну епоху губернатори мають набагато більше інструментів для ефективного контролю над рештою виконавчої влади. Вони керують штатами і фактично, і теоретично. Упродовж понад 100 років після заснування американської республіки губернатори були сильними хіба на папері, але реальної влади мали небагато. Однак протягом останніх десятиліть ХХ століття вони здобували дедалі більший формальний контроль над механізмом урядування, і водночас федеральний уряд передавав штатам більше повноважень щодо низки програм, зокрема пов'язаних із соціальним забезпеченням. Губернаторів обирають на довший термін, ніж колись, і вони мають змогу призначати вищих посадових осіб практично в усіх державних відомствах штату. (Каденція губернатора досі триває два роки тільки в Нью-Гемпширі та Вермонті. У решті штатів вона становить чотири роки. Вірджинія єдина, де вдруге поспіль на цій посаді служити не можна, але два терміни поспіль – поширене серед штатів обмеження.) Ці зміни були результатом ухвалення законів, спеціально розроблених для зміцнення посади губернатора в надії на підвищення підзвітності й узгодженості в роботі. Губернатори тепер, за небагатьма винятками, часто не просто найвідоміші, а й найвпливовіші політики у своїх штатах.

Після Американської революції губернатори мали дуже мало влади з однієї простої причини – недовіри. Губернатори колоній, призначувані британцями, запроваджували непопулярні податки та використовували своє становище задля особистого збагачення. Американці не хотіли давати занадто багато влади особам, які могли перетворитися на мінідиктаторів. Зрештою, за початковими Статтями Конфедерації, навіть президента не було передбачено. У штатах більша частина повноважень розподілялася між низкою осіб, які обіймали посади в тамтешніх законодавчих органах, радах і комісіях. Термін повноважень губернаторів у всіх штатах, крім трьох, було обмежено одним роком. Деякі ранні

конституції штатів надавали більше повноважень законодавчим органам, ніж губернаторам, тоді як подекуди було прийнято систему **множинної виконавчої влади**, у якій губернатор був лиш одним обраним адміністратором серед багатьох. Губернатори не мали контролю над департаментами та відомствами штату. Натомість ними керували окремо обрані особи, ради чи комісії. Після конституційного конвенту свого штату один делегат від Північної Кароліни сказав, що губернатор отримав достатньо повноважень, хіба «щоб підписати квитанцію на виплату своєї зарплати»⁶.

Зі зростанням складності системи урядування наприкінці XIX сторіччя збільшувалася і кількість відомств. Однак через відсутність централізованого контролю над ними штатам було важко домогтися злагодженого функціонування. Губернатори досі не мали повноважень, щоб діяти так, як очікувала від них громадськість, з огляду на їхню позицію на вершині політичної піраміди. Ця проблема зберегла актуальність і в XX столітті.

Політолог Лінн Мачмор описує, як складно було губернаторам ще навіть у 1980-х роках змусити різні частини влади працювати так, як вони хотіли. Мачмор пропонує розглянути теоретичний випадок про губернатора, обраного на платформі сприяння розвитку сільських районів штату, і перелічує труднощі, на які він наразився, намагаючись виконати ці обіцянки. У цьому сценарії новий губернатор виявив, що департамент автомобільних доріг, яким керувала окрема комісія, десять років тому вирішив завершити міські сегменти дорожньої системи штату. Через це рішення на плани розвитку кращої системи доріг у сільській місцевості фінансування не залишилося. Рада, відповідальна за нагляд за державними коледжами й університетами, дотримувалася політики поступової відмови від сателітних кампусів на користь інвестування в три міські кампуси. Департамент торгівлі штату відмовлявся працювати в округах, де не було корпорації місцевого економічного розвитку. У багатьох сільських округах таких корпорацій не було, оскільки вони не мали достатньо населення чи податкової бази, щоб її утримувати. Законодавчий орган штату прийняв обмеження, які забороняли новим підприємствам знижувати тарифи на комунальні послуги в сільській місцевості⁷. Тож виконувати передвиборчі обіцянки губернаторові було ой як непросто.

На практиці ситуація не обов'язково аж настільки критична, але відомства штату, головами яких не є призначенці губернатора і які не підпорядковуються безпосередньо губернатору, таки часто мають власні інтереси та турботи. Вони не думають про ширшу картину – про те, як різним складникам влади штату найкраще співпрацювати задля сприяння загальному благу. Лише губернатор бачить усе поле. Колишній губернатор штату Мериленд Марвін Мандел ще довго після того, як залишив посаду, вважав своїм найвищим досягненням консолідацію 248 незалежних агентств у 12 департаментів на рівні кабінету. «Ми скоротили уряд до такої кількості агентств, з якою ми могли б адекватно працювати, – каже він. – Ви не уявляєте, як важко було змусити їх відмовитися від своєї “свободи”, як вони це називали»⁸.

В останні десятиліття губернаторам було надано більше повноважень, зокрема щодо призначення. Це означає, що вони можуть створювати власні команди для реалізації своєї політики. Як зазначалося раніше, вони стали важливими символами своїх штатів не лише вдома, а й в інших штатах і за кордоном, як послі, які рекламують свої штати компаніям, інвестиції яких вони сподіваються залучити.

Террі Сенфорд, колишній губернатор Північної Кароліни, влучно підсумував роботу сучасного губернатора:

Губернатор своєю посадою втілює штат. Він повинен... спонукати до дій свою адміністрацію, шукати експертів, формулювати програми, мобілізувати підтримку та втілювати нові ідеї в життя... Без його підтримки та керівництва мало яке з великих починань може зрушити з місця. Губернатор визначає порядок денний публічних дебатів, формує питання, ухвалює рішення про терміни, може засипати штат чудовими ідеями, використовуючи свій доступ до ЗМІ... Губернатор є найпотужнішою політичною постаттю у штаті⁹.

Губернатори мусять бути майстрами на всі руки. Вони пропонують закони, які мають отримати схвалення законодавчої влади. А ще можуть запроваджувати нормативні акти з роз'ясненнями, як ці закони насправді застосовувати до окремих осіб, компаній та інших груп. Останніми роками губернатори дедалі частіше стають найпотужнішими піарниками та захисниками своїх штатів, подорожуючи задля популяризації туризму та допомагаючи укладати угоди з торговими партнерами з-поза меж штату, щоб ті відкривали у ньому представництва чи підприємства. Далі про всі ці ролі йтиметься детальніше.

Головний законодавець

Так само як президент не є членом Конгресу, губернатори не є членами законодавчих органів штату. Проте, як і президент, вони мають величезний вплив на роботу цих органів. Губернатори в загальних обрисах окреслюють свої пропозиції в інавгураційних і щорічних зверненнях до штату. Потім вони та члени їхньої адміністрації працюють з окремими законодавцями та комітетами, щоб втілити ці пропозиції в законопроекти.

Деяким губернаторам краще ніж іншим вдається отримувати від законодавчої влади те, чого вони хочуть. Чому? Частково це пов'язано з особистим шармом, але багато в чому – з повноваженнями, наданими губернатору в тому чи іншому штаті. У різних штатах губернатори мають різні можливості блокування законопроектів, які їм не подобаються, через використання права вето. Ці варіації повноважень вказують, який вплив губернатор конкретного штату має на законодавчий орган.

тах показує, що в цьому контексті лікування часто гірше, ніж хвороба. Огляд цієї історії дає небагато поживи для порівняльного аналізу, однак це необхідний крок до розуміння, чому бюрократія така, якою вона є.

БЮРОКРАТІЯ ШТАТІВ: ВІД ПОКРОВИТЕЛЬСТВА ДО ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ

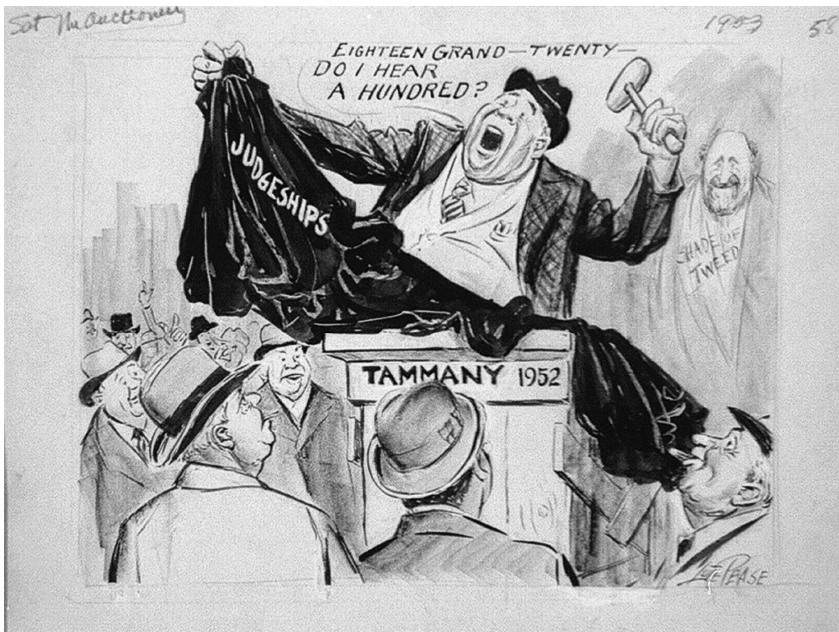
Упродовж більшої частини ранньої історії Сполучених Штатів бюрократичних апаратів у штатах і в місцевій владі практично не існувало. Функції влади штатів і місцевих органів, які ми нині сприймаємо як належне, такі як державні школи, бібліотеки та пожежна служба, переважно лежали на приватному секторі. Здебільшого це означало, що їх взагалі не існувало або вони були доступні лише тим, хто міг їх собі дозволити. Наприклад, державна освіта – наймасштабніша справа для штатів і місцевої влади – не існувала в сучасному розумінні упродовж цілого століття після заснування країни. Однак зі зростанням нації зростали й вимоги до влади, і не лише щодо державних шкіл. Потрібно було будувати дороги, регулювати торгівлю, прибирати вулиці, боротися зі злочинністю. А для цього доводилося збирати податки. Централізованого плану розширення державної бюрократії не було – вона розвивалася ривками, коли урядники бралися за завдання, виконання якого домагалися громадяни.

На федеральному рівні тільки освічені представники еліти вважалися достатньо кваліфікованими для роботи у владних бюрократичних структурах. Цей приклад часто наслідували на рівні штатів і місцевої влади. Державна служба розглядалась як обов'язок аристократичного класу громади чи штату. Цю «джентльменську» систему урядування було знищено 1828 року, після того, як президентом було обрано Ендрю Джексона. Джексон вірив у **систему поділу здобичі** – тобто право переможця виборів контролювати, хто працює на уряд. Мета полягала в тому, щоб демократизувати уряд і зробити його більш підзвітним, надавши звичайним громадянам, які підтримували переможців виборів, керівні посади у владних агентствах. Таке роздавання державних посад лояльним партійцям називають системою **покровительства**.

Замість того, щоб створити демократичнішу бюрократію, система поділу здобичі та покровительство сприяли корупції. Наслідуючи приклад Джексона, переможці виборів використовували посади в адміністративних органах багатьох штатів і місцевої влади як спосіб віддячити за політичні послуги або винагороду за відданість партії. Чи не найвідомішим прикладом є політичні машини великих міст, які процвітали ще й у ХХ сторіччі. Політичні або партійні машини були організаціями, які очолювали партійні комітети або партійні боси. Комітет або бос очолював підгрупу лідерів дільниці, завданням яких було переконатися, що виборці в їхніх округах підтримують схвалених машиною кандидатів. Прихильники машин, своєю чергою, отримували винагороду у вигляді

державних посад і контрактів. Також часто очікувалося, що вони вноситимуть певний відсоток від своєї зарплати до скарбниці машини²⁴. Так утворився добре відрегульований цикл, або машина – голоси, з одного боку, влада і покровительство – з другого.

Через машинну політику отримання державної роботи залежало від того, кого ви знаєте, а не від того, що ви знаєте. І роботу ви гарантовано мали лише доти, доки перебуваєте в ласці у свого політичного патрона, або до наступних виборів. Зрозуміло, що тоді існував величезний стимул максимально використати державну посаду. Відкати та хабарництво неминуче проникали до багатьох агентств штатів і місцевих установ.



Політичні машини були потужними організаціями, які панували в багатьох штатах і місцевих органах влади протягом XIX–XX сторіч. Їхня влада ґрунтувалася на здатності контролювати державні посади, роздаючи ці посади прихильникам або, як зображено на цій карикатурі, тому, хто запропонує найбільшу ціну.

Люб'язно надав відділ гравюр і фотографій Бібліотеки Конгресу.

Засновниками сучасної концепції державної бюрократії були прогресивні реформатори кінця XIX та початку XX століть. Вони хотіли довгострокового розв'язання проблеми брутальної нечесності та неефективності державного управління. З цією метою реформатори створили нову філософію. Її осердям стала ідея про те, що адміністративний аспект урядування потрібно більше ізолювати від політичної арени²⁵. Реформатори пропагували **нейтральну ком-**

петентність, ідею про те, що державні установи мають бути неупередженими виконавцями демократичних рішень, а не партійними додатками тих, хто цього разу переміг на виборах.

Щоб досягти цих цілей, прогресивні реформатори почали наполягати на тому, щоб державні установи прийняли формальні характеристики бюрократичних організацій. Це було досягнуто значною мірою завдяки лобіюванню системи заслуг як альтернативи системі поділу здобичі. У системі заслуг робочі місця та просування по службі люди здобувають на основі своєї кваліфікації та продемонстрованих здібностей, а не як винагороду за політичну лояльність. Система заслуг також ускладнює звільнення бюджетних працівників без належної причини. Та це не означає, що роботу гарантовано. Ідея полягає в тому, щоб створити систему, у рамках якої бюджетників можна було б звільнити лише за невиконання своєї роботи, а не через те, що вони пропустили плату політичному босу. Загалом усе це було спрямовано на те, щоб зробити державну бюрократію менш політизованою і більш професійною.

Федеральний уряд перейшов від системи поділу здобичі до системи заслуг у 1883 році після прийняття Закону Пендлтона про реформу державної служби. Основними особливостями цієї системи заслуг були: 1) вимога проведення конкурсних іспитів на отримання федеральних посад; 2) захист від політичних звільнень (тобто людей не можна було звільнити просто тому, що вони належали до «не тієї» партії або підтримували «не того» кандидата); 3) захист від примусу до політичної діяльності (тому від працівників більше не очікується або не вимагається віддавати частину своєї зарплати політичній партії чи кандидату). Основні принципи систем заслуг відтоді було розширено, передбачаючи рівну оплату за однакову працю; залучення кадрів, наймання та просування по службі незалежно від раси, віросповідання, національного походження, релігії, сімейного стану, віку чи інвалідності; захист від помсти за законне розкриття фактів порушення закону, неефективного управління, зловживання владою чи дій, які загрожують громадському здоров'ю – так звані закони про викривачів.

Штати та місцеві громади знову наслідували приклад федерального уряду та почали переходити від систем поділу здобичі до систем заслуг. Штат Нью-Йорк став у цьому першим, прийнявши систему заслуг того ж року, коли було прийнято Закон Пендлтона. У 1935 році федеральним Законом про соціальне страхування систему заслуг зробили обов'язковою для відповідних установ штатів, якщо вони бажають отримувати федеральні гранти. Це стимулювало чергову хвилю реформ чиновництва штатів і місцевої бюрократії, переорієнтовуючи їх на заслуги. До 1949 року майже половина штатів створили системи державної служби, засновані на заслугах. За п'ятдесят років практично всі штати та багато муніципалітетів прийняли системи заслуг. Усе це допомогло професіоналізувати чиновництво штатів і місцеву бюрократію та перетворило ці вигрібні ями покровительства і корупції чи малокомпетентні кумівські мережі на ефективний інструмент демократичного формування політики.

приклад, приблизно 30 відсотків міст у штаті Мен (переважно невеликі громади з менш ніж 2500 жителями) мають менеджерів, але також проводять міські збори¹⁴.

Міські збори – це, мабуть, найбільш ідеалізована форма правління, яка будь-коли існувала в Сполучені Штати. Томас Джефферсон, наприклад, вважав цей низовий демократичний підхід до самоврядування «наймудрішим винаходом людини»¹⁵. Алексіс де Токвіль, французький аристократ XIX століття, який написав одну з найвідоміших праць про американську політичну систему, називав міста «плідним ґрунтом» демократії¹⁶. Однак навіть для не дуже великих громад цей підхід просто непрактичний. Багатотисячне зібрання громадян було б надто складнокерованим, а ймовірність домогтися широкої згоди від такої великої групи щодо політичних питань вкрай низька. Такі міркування багато пояснюють, чому цей підхід здебільшого обмежується невеликими громадами в Новій Англії.

Спеціальні округи

Спеціальні округи принципово відрізняються від інших форм місцевого урядування, про які вже йшлося. Округи та муніципалітети – це структури загального призначення, які надають широкий спектр державних послуг у межах своєї юрисдикції. Натомість спеціальні округи – це одноцільові формування. Їх створюють під надання конкретних послуг, яких не забезпечують структури загального призначення.

За невеликим винятком, спеціальні округи існують поза увагою пересічного громадянина. По всій країні для реалізації окремих програм чи послуг було створено над 50 000 спеціальних округів (при чому часто не в тих кордонах, що інші органи влади). Проте більшість людей дуже мало про них знають. Найбільшим винятком із цього загального правила анонімності спеціальних округів є шкільні округи – у Сполучених Штатах їх налічується приблизно 14 000. Державні школи часто є одними з найвідоміших і найбільш широко використовуваних місцевих державних інституцій. Про політику шкільного округу людям переважно відомо мало, але багато хто знає вчителів, учнів та адміністраторів, як працюють шкільні спортивні команди, які школи мають добру чи погану славу в плані успішності. Натомість щодо інших різновидів спеціальних округів рівень обізнаності куди нижчий. Серед найпоширеніших форм спеціальних округів округи водовідведення і водопостачання, які становлять приблизно третину спеціальних округів по всій країні. Про такі округи мало хто знає детально, а багато хто може взагалі не знати про їх існування. Інші типи спеціальних округів пов'язані з пожежною охороною, комунальними послугами, громадським транспортом, захистом ґрунтів, боротьбою з комарами та навіть бібліотеками.

Навіщо утворювати спеціальні округи для реалізації окремих програм чи послуг? Чому б округу чи муніципалітету просто не додати ці послуги до свого урядового портфеля? Власне, у певних ситуаціях одноцільові структури мо-

жуть здаватися привабливим розв'язком політичних і практичних проблем. Наприклад, спеціальні округи іноді слугують способом запобігання загрозам політичної анексії одного місцевого органу іншим. Їх також використовують як інструмент для покращення громади та бізнесу. Звільнені від впливу місцевих податкових органів, адміністратори спеціальних районів часто можуть будувати об'єкти інфраструктури та надавати послуги, не залучаючи для цього місцевих коштів. Наприклад, фермери в спеціальних водногосподарчих округах, особливо на Заході, мають право на пільгові федеральні позики для допомоги зі зрошенням. До того ж спеціальні округи можуть використовувати підприємницькі методи приватного сектору в управлінні, наприклад, виплачувати підприємникам ринкові ставки замість державних.

Попри безумовні переваги особливих округів, їх малопомітність часто призводить до низького рівня підзвітності. Це потенційно серйозна проблема, оскільки спеціальні округи часто мають податкові повноваження, але, хоч це й збільшує податковий тягар для громадян (переважно через вищі податки на нерухомість), виборці, невдоволені податковими стягненнями, рідко коли спрямовують своє невдоволення проти цих структур. Не допомагає їм те, що багато спеціальних округів є не особливо прозорими – їхні бюджети важко знайти в інтернеті, і більшість із них не морочать собі голови публікацією річних звітів. Проблеми з пошуком інформації про такі малопомітні структури ускладнюють для пересічного виборця формування бодай туманного уявлення про те, наскільки відповідально спеціальні округи виконують роботу для платників податків¹⁷ (див. «Орієнтація на місцевості: Спеціальний округ справжнього Міккі Мауса»).

ОРІЄНТАЦІЯ НА МІСЦЕВОСТІ: СПЕЦІАЛЬНИЙ ОКРУГ СПРАВЖНЬОГО МІККІ МАУСА

З огляду на їхню малопомітність і повноваження займатися такими прозаїчними речами, як контроль над комарами і водовідведення, може виникнути спокуса сприймати спеціальні округи як щось несерйозне. Тим часом втілення несерйозності Міккі Маус – або принаймні його «матір», компанія *Walt Disney*, так не думає. Один із них, зокрема, постачає цій мишці чимало сиру.

Ідеться про округ благоустрою Ріді-Крік, який охоплює приблизно 104 квадратні кілометри найціннішої нерухомості у Флориді. У його межах розташовані міста Бей-Лейк і Лейк-Буена-Віста, не кажучи вже про величезний розважально-курортний комплекс, про який ви, напевно, чули, – *Disney World*. Чарівне королівство, *Epcot* та всі інші визначні пам'ятки одного з найпопулярніших місць відпочинку в країні розташовані саме у Ріді-Крік.

Цей округ було створено 1967 року актом, що його прийняв законодавчий орган Флориди. По суті, за цим законом територію у центрі Флориди поряд із містом Орlando було виокремлено і надано їй приблизно такі самі повноваження та обов'язки, як окружному уряду. Наприклад, цей спеціальний округ має право на примусове відчуження приватної власності, на нього не поширюється дія законів штату про зонування і землекористування. Однак, на відміну від ти-

пового окружного уряду, Ріді-Крік рідко переймається, власне, виборцями. Ним керує рада з п'яти членів, які зазвичай є високопоставленими працівниками компанії *Walt Disney*. На думку його критиків, Ріді-Крік є такою собі приватизованою урядовою структурою. Цей дуже незвичайний особливий округ постав унаслідок створення тут величезного і вкрай успішного розважального комплексу, який десятиліттями приваблює відвідувачів з усього світу.

Донедавна про цей дивний гібрид державного та корпоративного управління було відомо хіба ботанам, залюбленим у тему місцевої влади. Однак 2022 року після ухвалення Закону про батьківські права в освіті Ріді-Крік опинився у центрі уваги країни. Цей закон штату іще неофіційно називають «Не кажи “гей”», він поміж іншого регулює підходи до викладання у школах Флориди тем, пов'язаних із сексуальною орієнтацією і гендерною ідентифікацією. Працівники та керівники *Disney* публічно виступили проти цього закону і закликали його скасувати. Це не сподобалося губернатору Рону Десантісу та іншим законодавцям-республіканцям, які його підтримували.

У відповідь вони запропонували скасувати Ріді-Крік і так покласти край фінансово-управлінським перевагам, які *Disney* отримує завдяки статусу цього округу. Саме так він опинився під прожекторами уваги медіа всієї країни. Ставлення до спроби розпустити цей найособливіший із особливих округів були змішаними. Дехто вважав це негідною спробою помсти, прикладом залякування бізнесу з боку уряду, щоби притлумити незгоду щодо суперечливого закону. Інші ж не могли второпати, з якого дива приватна корпорація стала самою собі місцевим урядом. До прикладу, в редакційних статтях у *Wall Street Journal* (зазвичай це видання прихильне до бізнес-інтересів) медійники розкритикували домовленості про створення цього округу, а також пов'язані з ними непрозорі фінансові оборудки.

Вся ця веремія містила багато складників, але в політичному вирі довкола неї викристалізувалася одна чітка тема – можливо, цей округ трохи *занадто* особливий. Як на те, пригоди Міккі Мауса у протистоянні флоридському уряду демонструють, що особливі округи заслуговують на пильнішу увагу, ніж їм зазвичай віділяють на заняттях із політології.

ДЖЕРЕЛА: Forrest Saunders, “GOP Lawmakers Expect ‘Solution’ for Disney’s Reedy Creek District Soon,” WPTV, September 13, 2022, <https://www.wptv.com/news/political/gop-lawmakers-expect-solutionfor-disneys-reedy-creek-district-soon>; Judge Glock, “Special Districts Are Kingdoms of Unaccountable Power,” *Wall Street Journal*, April 25, 2022, <https://www.wsj.com/articles/special-districtsunaccountable-power-come-true-disney-reedy-creek-new-deal-dont-say-gay-debt-spendingnassau-property-tax-11650897481/>; Reedy Creek Improvement District, “About,” <https://www.rcid.org/about/>.

РОБОТА В РАМКАХ: ПОВНОВАЖЕННЯ Й ОБМЕЖЕННЯ МІСЦЕВОГО УРЯДУВАННЯ

Органи місцевого урядування, незалежно від їхньої форми, відрізняються від органів штатів і федеральних структур принципово важливим аспектом – вони не є суверенними. Це означає, що органи місцевого урядування черпають свою владу не від громадян, яким служать, а від владного щабля, який стоїть

закон обмежить викладання важливих історичних уроків, дотичних до расових питань, прихильники ж стверджують, що ідеологічній індоктринації в школах не місце. Незалежно від позиції щодо цих питань, немає сумнівів, що РКТ, імовірно, залишатиметься політичним яблуком розбрату. Власне, хоч про яку проблему йдеться, у політиків штату завжди виникатиме спокуса обійти шкільні ради, якщо вони відчуватимуть достатній політичний тиск.

Шкільні ради воліли б уникнути цього менінгіту. Здебільшого їхні члени щиро зосереджені на своїх основних обов'язках, які й без культурних воєн достатньо складні. Пам'ятаймо, що за законом державна школа повинна приймати всіх учнів, які проживають у її юрисдикції. Це ускладнює планування, оскільки різні категорії учнів можуть мати надзвичайно різні потреби, як-от ті, хто погано розмовляє англійською або має обмежені можливості. Багато шкільних рад не мають повноважень стягувати податки, але більшість готує бюджети для затвердження радою округу чи міською радою, яка має збалансувати витрати на освіту з витратами на поліцію, пожежну охорону та транспорт. Рада наймає суперінтенданта, який наймає директорів, а ті наймають учителів.

ФІНАНСОВІ ПИТАННЯ

Державна освіта фінансується майже винятково штатами та місцевими органами влади. Власне, вона є найбільшою категорією видатків для урядів на цих рівнях. У 2020 фінансовому році (останні доступні дані) штати та місцеві органи влади витратили на шкільну та дошкільну освіту приблизно 680 мільярдів доларів⁹. Ще 222 мільярди доларів штати витратили на вищу освіту¹⁰. Загалом, витрати влади всіх рівнів на освіту становлять десь трильйон доларів (це одиниця з 12 нулями).

Державні школи фінансуються з різних джерел доходу. Наприклад, у 27 штатах на освіту йдуть надходження від лотерей. До того ж федеральний уряд щороку виділяє штатам на школи близько 60 мільярдів доларів. Проте переважну більшість видатків на державну освіту покривають платники податків через податки на дохід, продаж і нерухомість. Загалом у 2020 році штати виділили на державну освіту близько 377 мільярдів доларів, а місцеві органи влади – 356 мільйонів¹¹. Немає сумнівів, що найбільш суперечливим джерелом фінансування шкіл є податки на нерухомість, що їх стягують місцеві органи влади. Ці податки сплачують домовласники та підприємства на основі оцінної вартості їхніх об'єктів нерухомості, зазвичай у відсотках від кожних 100 доларів оцінної вартості. Використовувати вартість майна як основу для фінансування освіти має сенс. Вважається, що всі платники податків у певній громаді виграють від високоякісної шкільної системи – вона допомагає підтримувати вартість нерухомості на привабливому рівні та сприяє формуванню освічених трудових резервів. До того ж податки на майно є прогресивними, тобто домовласники, чие майно коштує більше, сплачують більшу суму, хоча відсоток для всіх однако-

вий. Більшість іпотечних компаній збирають ці податки непомітно для власників будинків. Потім гроші зберігаються на особистих депозитних рахунках домовласників до настання дати сплати податків.

Недоліком податків на майно є те, що зі збільшенням вартості нерухомості оцінкова вартість і відповідно податки також зростають, незалежно від того, чи зростає дохід власника будинку. Це зачароване коло стало причиною ухвалення в Каліфорнії знаменитої Постанови 13 у 1978 році. Як ішлося в розділі 3, цим кроком каліфорнійці обмежили податки на нерухомість і спричинили податковий бунт в інших штатах.

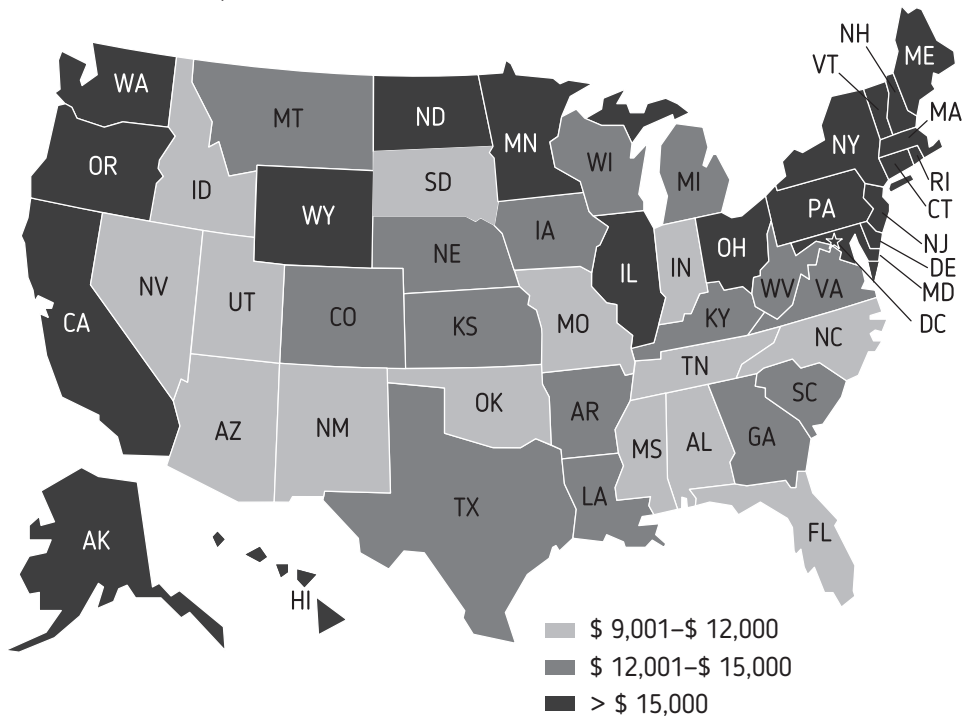
Ще глибша проблема з фінансуванням шкіл через податки на нерухомість полягає в тому, що заможніші юрисдикції можуть утримувати ці податки на привабливо низькому рівні, при цьому забезпечуючи достатньо надходжень для належного утримання шкіл. Наприклад, у заможному Беверлі-Гіллз (штат Каліфорнія), нерухомість була – і залишається – дуже дорогою. Проте ставка податку, згадана у славнозвісній справі про фінансування шкіл «Серрано проти Пріст» (1971), становила лише 2,38 відсотка від оцінкової вартості, вдвічі менше, ніж 5,48 відсотка, що стягуються в біднішому районі Болдвін-Парк. Попри набагато вищу ставку податків, школи в Болдвін-Парку були явно гіршими, а реальна сума фінансування шкіл тут була вдвічі меншою, ніж у Беверлі-Гіллз. Верховний Суд Каліфорнії погодився з тим, що сім'ям у Болдвін-Парку було відмовлено в «засадиному праві» на якісні школи¹². Суд наказав законодавчому органу знайти спосіб зробити фінансування шкіл справедливим.

У справі «Незалежний шкільний округ Сан-Антоніо проти Родрігеса» (1973) Верховний Суд США сформулював дещо інший принцип. Тут адвокати місцевих жителів (переважно мексиканського походження) виявили, що їхні клієнти сплачували на 25 відсотків вищі податки, ніж люди в сусідніх заможних шкільних округах. Однак ці менш заможні округи могли або хотіли фінансувати школи лише на 60 відсотків від суми, яку витрачали багаті райони Сан-Антоніо. Тут Верховний Суд визнав розбіжності, але постановив, що рівне фінансування шкіл не є федеральним конституційним правом: «Положення про рівний захист не вимагає абсолютної рівності чи рівних переваг», – написали судді. Попри це рішення, прецедент було створено. Суди штатів почали розглядати себе як захисників учнів із бідних і сільських громад, і рух за справедливе фінансування шкіл на рівні штату набрав щораз більших обертів.

Ці дві справи поклали початок десятиліттям конституційних судових процесів щодо фінансування шкіл, які охопили майже всі штати та тривають досі. Тут принцип місцевого контролю протиставлено тиску, спрямованому на усунення прірви між заможними та бідними районами. Юристи, освітяни, батьки та податкові активісти продовжують боротися за рівність у школах. Зрозуміло, що громадянам заможних районів подобається, коли їхні податкові долари витрачаються у їхніх громадах, і вони домагатимуться і наполягатимуть, щоб їхні школи були найкращими. Багато платників податків із середнього та вищого

КАРТА 13.1

ВИТРАТИ НА УЧНЯ, 2018/2019 НАВЧАЛЬНИЙ РІК



ДЖЕРЕЛО: National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics* (Washington, DC: U.S. Department of Education), Table 236.75, "Total and Current Expenditures per Pupil in Fall Enrollment in Public Elementary and Secondary Schools, by Function and State or Jurisdiction: 2018–2019," https://nces.ed.gov/programs/digest/d21/tables/dt21_236.75.asp?current=yes.

ПРИМІТКИ: за винятком «інших поточних видатків», таких як соціально-культурні заходи, програми приватних шкіл, освіта для дорослих та інші програми, які не потрапляють під категорію витрат на одного учня в державних школах.

У Каліфорнії не враховуються витрати на дошкільне навчання та зарахування до дитячого садка. Не враховано витрат на освітні агентства штату. Показники вкупі можуть не дорівнювати загальній сумі через округлення.

класів кажуть, що переплатили за свої будинки, щоб їхні діти могли відвідувати школи, де не бракує найнеобхіднішого. Громадяни бідних районів натомість стверджують, що напівзруйновані шкільні будівлі, мізерні ресурси та вчителі з низьким рівнем оплати праці є головними причинами різниці в успішності між їхніми дітьми та дітьми із заможніших районів (див. карту 13.1). На їхню думку, ресурси слід розподіляти між усіма округами таким чином, щоб усі учні здобували освіту по суті однакового рівня. Чи нормально це, що людей з менш заможних регіонів позбавлено доступу до хорошої освіти? Чи слід спрямовувати більше ресурсів у знедолені громади, «штрафуючи» заможні громади?

ПОТРЕБА РЕФОРМ

Благословенна епоха згоди між різними зацікавленими сторонами в освіті існувала, мабуть, хіба в головах деяких людей, сповнених ностальгії за минулим. До прикладу, традиціоналісти, які повсякчас згадують про класичну освіту початку ХХ століття, схоже, забувають, що 1900 року середню школу в США закінчило лише 6 відсотків дітей. Найкраще, на що тоді могла розраховувати більшість, була надійна робота, скажімо, на виробництві. Для багатьох про коледж навіть не йшлося¹³. Річ у тому, що існує надто багато поглядів на національні державні школи, щоб усі сторони могли дійти згоди, що державна освіта досягла певного задовільного рівня якості в *будь-який* момент часу. Такі звичні нині закиди, що шкільна освіта зійшла на пси, лунають серед реформаторів освіти щонайменше з 1940–1950-х років.

Наприклад, 1983 року очільник Департаменту освіти за адміністрації Рейгана д-р Террел Белл опублікував резонансну та дуже суперечливу доповідь під назвою «Нація під загрозою», у якій детально описав нібито постійне зниження якості державних шкіл. «Нація під загрозою» була науковою доповіддю, у якій застосовувався порівняльний метод – різні штати порівнювалися за показниками ефективності в чотирьох загальних сферах (зміст навчальної програми, очікування щодо навчання, викладання та час) і було виявлено, що не так багато штатів досягли успіху за цими порівняннями. Коли штати порівнювали з іншими країнами, картина ставала ще сумнішою. Публікація цього порівняльного дослідження поклала початок руху за реформу освіти, який у тій чи іншій формі триває досі. Попри всі ресурси й енергію, що їх витрачає цей рух, занепокоєння щодо невідповідності державних шкіл стандартам майже не втишилося. У 2008 році Департамент освіти США опублікував продовження «Нації під загрозою». Основний висновок був таким: «Якщо 1983 року ми були “під загрозою”, то нині ситуація загострилася ще більше»¹⁴. Запевнення, що «ризик» погіршення системи державної освіти стає все гострішим, залишаються основним рушієм реформаторських зусиль і у 2020-х роках.

Ця постійна тривога щодо невдач і недоліків державної школи має певне підґрунтя. З 2019 року відсоток випускників шкіл суттєво впав, а успішність у школах, якщо судити за результатами тестів, останніми роками також різко знизилася. Наприклад, Національне оцінювання прогресу в освіті (НОПО), репрезентативне оцінювання досягнень учнів у всій країні, 2022 року зафіксувало разюче падіння. Порівняно з 2019 роком показники з математики впали практично в усіх штатах, а показники з читання виявилися гіршими в понад половині штатів¹⁵. Ці тенденції викликають тривогу серед фахівців з освіти в усіх куточках країни. Однак ті ж таки фахівці пов'язують це зниження значною мірою не так із довготривалою історичною тенденцією до постійного погіршення стану шкільництва, як із безпрецедентними й унікальними викликами пандемії *COVID-19*. У 2022 році було визнано, що *COVID* справив руйнівний вплив на успішність у школі. Прогнози щодо майбутніх