



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТЧЕТНОСТИ:
СБАЛАНСИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ И
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА**

**ОКОНЧАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ
КОМИССИИ ПО ПЕРЕСМОТРУ
ГОРОДСКОГО УСТАВА
НЬЮ-ЙОРКА ЗА 2004-2005 г.г.**

ОТЧЕТ О ВЫПОЛНЕНИИ

02 АВГУСТА 2005 г.

New York City Charter Revision Commission
2 Lafayette Street, 14th Floor
New York, NY 10007

NEW YORK CITY
charter
REVISION
COMMISSION

Dr. Ester R. Fuchs, Председатель
Dr. Dall Forsythe, Заместитель председателя
Stephen J. Fiala, Секретарь

Robert Abrams
Curtis L. Archer
Dr. Lilliam Barrios-Paoli
Amalia Victoria Betanzos
David Chen
Anthony Crowell
Stanley E. Grayson
Dr. Mary McCormick
Stephanie Palmer
Jennifer J. Raab

Штатные сотрудники комиссии

Terri Matthews, Исполнительный директор
Spencer Fisher, Юридический советник
Abbe Gluck, Заместитель юридического советника
Myrna Ramon, Старший консультант
Brian Geller, Директор по научным исследованиям
Paul Elliott, Директор по связям с общественностью и СМИ
Roger N. Scotland, Специалист по анализу стратегий
Ashley Compton, Глава персонала
Antonnette Wallace, Помощник по административной работе

Комиссия также выражает благодарность Ruth Genn, Bonnie Rosenberg, Robert Schulman, Frank Barry, James McSpiritt, Scott Ulrey, Olivia Goodman, Steven Goulden, Sara Vidal, Richard Wager, Ariel Dvorkin, Rosita Valle, Ariel Szulc и Jessica Feinberg.

Чтобы запросить экземпляр полной версии окончательного отчета, включающего утвержденные вопросы, выносимые на голосование, и соответствующие статьи, а также настоящий Отчет о выполнении, обратитесь в Комиссию по телефону (212) 676-2060 или по электронной почте по адресу charter@dcas.nyc.gov.

ОТЧЕТ О ВЫПОЛНЕНИИ

19 августа 2004 г. мэр Michael R. Bloomberg назначил д-ра Ester R. Fuchs на пост председателя данной Комиссии по пересмотру Городского устава, а также в Комиссию вошли еще двенадцать выдающихся представителей общественности, научных и деловых кругов. Первоначально мэр попросил Комиссию при пересмотре всего Городского устава Нью-Йорка уделить особое внимание вопросам финансовой стабильности, реформы административной судебной системы, а также рентабельности, эффективности и подотчетности учреждений.

26 августа 2004 г. Комиссия провела первую встречу с общественностью. На этой встрече председатель Fuchs повторила просьбу мэра, подчеркнув при этом, что Комиссия взяла на себя обязательства по пересмотру всего Городского устава, и призвала остальных членов Комиссии, общественность и учреждения города вносить предложения по любым вопросам, связанным с изменением устава. Вслед за двумя первыми встречами Комиссия организовала цикл из трех встреч с общественностью, состоявшихся 8 декабря 2004 г., 19 января и 9 февраля 2005 г., которые были посвящены соответственно финансовой стабильности, административной судебной реформе, а также вопросам рентабельности, эффективности и отчетности учреждений, при этом был определен «базовый» уровень осведомленности об этих трех направлениях деятельности.

В продолжение данных «базовых» встреч 4 марта 2005 г. председатель опубликовала *СВОДНЫЙ ОТЧЕТ О РАССМАТРИВАЕМЫХ ВОПРОСАХ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*, в котором были

сформулированы представленные ниже принципы, предложенные в качестве направляющих идей для Комиссии и общественности в рамках цикла из пяти публичных слушаний во всех районах города.

- Город должен продолжить практику исключительно эффективного финансового планирования и управления бюджетом после истечения срока действия принципов финансового управления, применяемых в соответствии с законом штата.
- Все административные судебные органы города должны иметь самые высокие стандарты судебной практики, позволяющие гарантировать честное, беспристрастное, эффективное и единообразное разрешение спорных вопросов.
- Следует пересмотреть предыдущие изменения Городского устава на предмет непредусмотренных последствий, препятствующих способности учреждений предоставлять услуги рентабельно и эффективно, преобразовав их таким образом, чтобы обеспечить отчетность при сохранении гибкости.
- Должны быть пересмотрены все пункты Городского устава, поэтому Комиссия готова выслушать все предложения, нацеленные на укрепление будущего г. Нью-Йорка и внедрению новых принципов в муниципальное управление.

В СВОДНОМ ОТЧЕТЕ О РАССМАТРИВАЕМЫХ ВОПРОСАХ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА был обозначен круг вопросов, которым Комиссия должна уделить особое внимание, кроме того, была сформулирована просьба к общественности выразить свое мнение по первоначальным идеям Комиссии, которые были представлены председателем, касательно пересмотра Городского устава в отношении указанных вопросов.

Первое публичное слушание состоялось 7 марта 2005 г. в Куинсе, затем были проведены слушания в Бронксе (16 марта), Бруклине (23 марта), Стейтен-айленде (30 марта) и, наконец, в Манхеттене (4 апреля). В ходе данных публичных слушаний Комиссия получила от общественности множество предложений. Кроме того, непосредственно перед проведением трех из этих публичных слушаний

Комиссия организовала форумы, чтобы выслушать мнения экспертов по каждому из вопросов. Первый форум экспертов по административной судебной реформе был проведен 7 марта в Куинсе. Второй форум экспертов по вопросу финансовой стабильности прошел 23 марта в Бруклине. И наконец, последний форум экспертов, посвященный вопросам рентабельности, эффективности и отчетности учреждений, состоялся 4 апреля в Манхэттене.

Вслед за циклом публичных слушаний и форумов экспертов Комиссия организовала цикл из четырех встреч с общественностью, прошедших 3, 16, 25 мая и 9 июня, в рамках которых проводилось обсуждение мнений, высказанных в ходе проведения публичных слушаний, а также для ознакомления с рекомендациями сотрудников по возможным вариантам предложений для включения в бюллетени для голосования и для их рассмотрения в свете прошедших ранее публичных слушаний и форумов экспертов. 9 июня 2005 г. Комиссия проголосовала за утверждение ряда предварительных рекомендаций для вынесения их на рассмотрение и обсуждение общественностью, эти рекомендации были представлены в выпущенном Комиссией документе *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*.

В июне Комиссия провела цикл публичных слушаний для ознакомления с мнением общественности по *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ РЕКОМЕНДАЦИЯМ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*. Вслед за этим циклом публичных слушаний Комиссия организовала цикл встреч с общественностью, состоявшихся 5 июля, а также 1 и 2 августа, целью которых было обсуждение мнений

общественности и пересмотр предложенных рекомендаций с учетом представленных мнений. На встрече с общественностью, прошедшей 1 августа, Комиссия проголосовала за то, чтобы отложить для дополнительного рассмотрения свое третье предложение, связанное с созданием комиссии по отчетности. На встрече с общественностью, проведенной 2 августа 2005 г., Комиссия проголосовала за то, чтобы рекомендовать два оставшихся предложения, представленные ниже, для включения в бюллетень для голосования, описанный ниже, и опубликовать документ *УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТЧЕТНОСТИ: СБАЛАНСИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА*, в котором, помимо прочего, приводится краткое описание двух вышеуказанных предложений. Кроме того, Комиссия проголосовала за принятие резолюции, вопросов для включения в бюллетень, а также соответствующих кратких обзоров, вошедших в данный документ *УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТЧЕТНОСТИ: СБАЛАНСИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА* в качестве Приложений А-1 и А-2.

Предложение по обеспечению сбалансированности бюджета и другим финансовым требованиям для города

В настоящее время общее регулирование определенными аспектами, связанными с финансовой деятельностью города, осуществляется в соответствии с новым законом штата Нью-Йорк (Законом об экстренном финансовом положении (Financial Emergency Act, FEA) для города Нью-Йорк), который был принят с целью вывода города из финансового кризиса в 1975 г. Некоторые положения данного закона штата утратят свою силу 1 июля 2008 г., тогда как срок действия остальных

положений истекает позже, если определенные долговые обязательства города будут выплачены или погашены. Предлагаемые изменения Городского устава будут подчиняться закону штата, пока он остается в силе. Данными изменениями в Городской устав вносятся (и в связи с этим кодифицируются в качестве закона города) следующие элементы указанного закона штата, которые не будут иметь ограничения срока действия:

Сбалансированный бюджет/отсутствие дефицита. Предложенные изменения, в основном заимствованные из закона штата, обязывают город ежегодно подготавливать бюджет, сбалансированный в соответствии с общепринятыми принципами финансового учета (GAAP), и заканчивать каждый финансовый год без дефицита в соответствии с теми же принципами. В настоящее время Городской устав требует ежегодное установление ставок налога на недвижимость для обеспечения сбалансированности городского бюджета в соответствии с общепринятыми принципами финансового учета, однако в уставе отсутствуют аналогичные требования относительно того, как город должен заканчивать финансовый год. Действующий закон штата обеспечивает применение жестких инструментов контроля в случае, если город заканчивает финансовый год с дефицитом, превышающим 100 млн. долларов. Изменение, предложенное для внесения в Городской устав, добавляет требование о том, чтобы город заканчивал финансовый год без дефицита, и не обеспечивает применение аналогичных инструментов контроля, однако взамен этого обязывает мэра принять все необходимые действия в рамках закона, чтобы обеспечить завершение финансового года без дефицита бюджета.

Финансовый план. Предложенные изменения, заимствованные в основном из закона штата о финансовой деятельности города, обязывают мэра ежегодно составлять четырехлетний финансовый план города в соответствии со следующими общими стандартами: (1) бюджет расходов города должен быть сбалансирован в соответствии с общепринятыми принципами финансового учета; (2) город может не выпускать долговые обязательства, которые противоречат его финансовому плану; (3) город обязан обеспечивать выплату своих долговых обязательств и должное финансирование программ, реализация которых предписывается государством или штатом; (4) планирование доходов, расходов и движения денежных средств должно основываться на разумно обоснованных предположениях; (5) необходимо обеспечить общий резервный фонд объемом не менее 100 млн. долларов на каждый финансовый год для покрытия недобора по запланированным доходам и превышения запланированных расходов; (6) если город заканчивает финансовый год с дефицитом, в следующем финансовом году он должен погасить этот дефицит.

Согласно предложенным изменениям четырехлетний финансовый план города должен пересматриваться не реже чем один раз в квартал. Предложенные изменения отличаются от закона штата о финансовой деятельности города четкой привязкой временных рамок для ежеквартальных пересмотров финансового плана к значительным этапам в процессе планирования бюджета, уже установленным в Городском уставе. Утвержденный бюджет также должен соответствовать нормам, применяемым к финансовому планированию. Изменения общепринятых принципов финансового учета или их применение в отношении города могут быть введены поэтапно, если мэр решит, что их

немедленное введение приведет к существенному отрицательному воздействию на предоставление важнейших видов услуг (в соответствии с законом штата, в настоящий момент такое решение принимается советом штата, а не мэром).

Краткосрочные долговые обязательства. Предложенные изменения, в основном заимствованные из закона штата о финансовой деятельности города, расширяют действующие ограничения для города в отношении выпуска им краткосрочных долговых обязательств. Город может выпустить краткосрочные долговые обязательства для обеспечения покрытия предполагаемого дефицита или в ожидании получения средств от уплаченных налогов, доходов и облигаций. Предложенные изменения ограничивают размер краткосрочных долговых обязательств, которые может выпустить город, несколькими способами, включая ограничение размера краткосрочных долговых обязательств, выпускаемых для покрытия нехватки средств в период ожидания поступления налогов и доходов, соответственно, до 90 % от уже имеющейся в наличии суммы, полученной от налогов на недвижимость и доходов и предназначенной для погашения этой задолженности, и ограничение размера краткосрочных долговых обязательств, выпускаемых для покрытия нехватки средств в период ожидания поступления дохода от облигаций, до 50% от количества облигаций, выпущенных за предыдущие двенадцать месяцев.

Предложенные изменения ограничивают сроки погашения краткосрочных долговых обязательств различными способами, включая требование о том, чтобы краткосрочные долговые обязательства, выпускаемые для покрытия нехватки средств в период ожидания поступления налогов и доходов, подлежали оплате до

конца финансового года, в течение которого они были выпущены, а краткосрочные долговые обязательства, выпускаемые для покрытия нехватки средств в период ожидания поступления дохода от облигаций, подлежали оплате в течение шести месяцев со дня выпуска. Однако долговое обязательство, выпускаемое для покрытия нехватки средств в период ожидания поступления доходов, может быть продлено на ограниченный срок, если мэр подтвердит, что доход, в ожидании поступления которого было выпущено долговое обязательство, надлежащим образом учтен в финансовом плане (в соответствии с законом штата, в настоящий момент такое подтверждение делается советом штата, а не мэром); долговые обязательства, выпускаемые для покрытия нехватки средств в период ожидания поступления дохода от облигаций, могут быть продлены на срок до шести месяцев. Предложенные изменения также регламентируют, что доходы от облигаций должны находиться в доверительном управлении для погашения определенных непогашенных долговых обязательств, и ограничивает выпуск городом ценных бумаг, используемых для покрытия предполагаемых дефицитов бюджета расходов.

Ежегодная аудиторская проверка. Действующий Городской устав требует, чтобы банковские счета города ежегодно подвергались аудиторской проверке. Предложенные изменения, заимствованные в основном из закона штата о финансовой деятельности города, устанавливают условия для такой проверки, включая требования о том, что аудиторская проверка должна проводиться в соответствии с общепринятыми стандартами аудита, и о том, что город обязан предоставить в распоряжение аудиторов соответствующие книги, записи и другие материалы, а также городских служащих и сотрудников, чтобы позволить

аудиторам провести проверку и подготовить отчет в течение четырех месяцев после окончания финансового года города.

Предложение по введению кодекса этики для городских судей по административным делам

В настоящее время судьи по административным делам (ALJ) и должностные лица, руководящие устными разбирательствами, которые проводят заседания административных судебных органов города, как правило, не имеют единого кодекса профессиональной этики в отношении своих судебных обязанностей. Они подчиняются только общему закону города о злоупотреблении служебным положением (Conflicts of Interest Law). Такие судебные органы, как Комиссия по охране окружающей среды (Environmental Control Board) и суд Комиссии по такси и наемному автотранспорту (Taxi and Limousine Commission's tribunal), в то время, когда не принимают участия в процессе, имеют право выносить решения по нарушениям городских законов и норм.

Предложенные изменения Городского устава обязывают мэра и главного судью по административным делам Управления административного производства и слушаний (Office of Administrative Trials and Hearings) (являющегося городским учреждением, имеющим полномочия проводить административные слушания от лица других учреждений города) совместно выпустить правила, устанавливающие один или несколько кодексов профессиональной этики для городских судей по административным делам (ALJ) и должностных лиц, руководящих устными разбирательствами. Мэр и главный судья по административным делам также имеют право вносить в данные правила необходимые изменения. Предложение

обязывает мэра и главного судью по административным делам проводить консультации с городской Комиссией по вопросам злоупотребления служебным положением (Conflicts of Interest Board), Уполномоченным по расследованиям и руководителями всех затрагиваемых учреждений и судебных органов перед обнародованием новых правил или внесением в них изменений. За нарушение новых правил судьи по административным делам (ALJ) и должностные лица, руководящие устными разбирательствами, должны будут подвергаться дисциплинарным взысканиям.