



**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО
УСТАВА**

ОТЧЕТ О ВЫПОЛНЕНИИ

10 ИЮНЯ 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
Доктор Lilliam Barrios-Paoli
Amalia Victoria Betanzos
David Chen
Anthony Crowell
Stanley E. Grayson
Доктор Mary McCormick
Stephanie Palmer
Jennifer J. Raab

Чтобы запросить экземпляр полной версии Предварительных рекомендаций для пересмотра городского устава, включающий полный текст представленных Комиссией рекомендаций, а также настоящий Отчет о выполнении, пожалуйста, обратитесь в Комиссию по телефону (212) 676-2060 или по электронной почте по адресу charter@dcas.nyc.gov.

ОТЧЕТ О ВЫПОЛНЕНИИ

Комиссия по пересмотру городского устава была учреждена мэром Michael R. Bloomberg 19 августа 2004 г. Доктор Ester R. Fuchs была назначена на пост председателя Комиссии, в которую также вошли двенадцать выдающихся представителей общественности, научных и деловых кругов. По требованию мэра в рамках процесса полного пересмотра городского устава Комиссия должна была рассмотреть вопросы финансовой стабильности, реформы административной судебной системы, а также рентабельности, эффективности и подотчетности учреждений.

Комиссия начала осуществлять масштабную программу взаимодействия и консультаций с общественностью, которая будет проводиться на протяжении всего оставшегося срока работы Комиссии. Начиная с декабря 2004 г. Комиссией был организован ряд общественных мероприятий и встреч с общественностью, целью которых было определение «базового» уровня осведомленности о трех вышеуказанных направлениях деятельности. В марте Комиссия начала издавать собственный информационный бюллетень, посредством которого общественность информируется о текущем состоянии работы, выполняемой Комиссией, а также опубликовала свой *СВОДНЫЙ ОТЧЕТ О РАССМАТРИВАЕМЫХ ВОПРОСАХ*, целью которого было привлечь общественность к обмену мнениями в ходе первого цикла публичных слушаний, состоявшихся во всех пяти городских районах. В дополнение к этому перед проведением трех из вышеуказанных публичных слушаний, которые начались в марте и закончились в апреле 2005 г., Комиссией были организованы форумы экспертов, целью которых было получение

экспертного мнения посредством обсуждения каждого из трех упомянутых выше направлений деятельности.

В мае и июне Комиссия провела еще один цикл встреч с общественностью, целью которых являлась разработка данных *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА* с учетом мнений общественности и экспертов, полученных в марте и апреле. В процессе осуществляемого Комиссией полного пересмотра Городского устава, который продлится в течение всего срока работы Комиссии, Комиссией были получены и рассмотрены предложения, касающиеся пересмотра устава, которые дополнили предварительные рекомендации, изложенные в настоящих *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*. В июне Комиссия проведет очередной цикл встреч с общественностью и публичных слушаний согласно **РАСПИСАНИЮ ПРЕДСТОЯЩИХ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ**, приведенному в следующем разделе, целью которых является получение отзывов общественности касательно трех предварительных рекомендаций, краткое описание которых приводится ниже, а более подробное - в настоящих *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*:

Во-первых, Комиссии требуется мнение общественности относительно того, следует ли Городу включить в Городской устав некоторые основные истекающие положения закона штата, которые помогли обеспечить финансовую стабильность Города на протяжении более чем двух десятилетий. Обеспечение надежных принципов управления финансовой деятельностью, которые являются основой

будущей финансовой стабильности Города, является вопросом первостепенной важности и оправдывает пересмотр Городского устава с целью включения в него данных принципов.

Далее Комиссии требуется мнение общественности относительно того, следует ли Городу принять требование, чтобы кодекс поведения или этики, разработанный специально для применения в квазисудебной деятельности административных судебных органов Города, в одинаковой мере применялся ко всем судьям по административным делам и должностным лицам, руководящим устными разбирательствами. Зачастую многие жители Нью-Йорка взаимодействуют с городскими властями только через эти судебные органы, поэтому важнейшей задачей является формирование у общественности убежденности в том, что эти судебные органы осуществляют свою квазисудебную деятельность эффективно и беспристрастно. Комиссия также поддерживает учреждение соответствующим исполнительным приказом новой должности Координатора административного правосудия, ответственного за координацию деятельности административных судебных органов Города, и считает, что предписанный Городским уставом кодекс квазисудебной этики будет способствовать такой координации.

И, наконец, в ходе первоначального рассмотрения предложений по повышению рентабельности, эффективности и подотчетности городских учреждений Комиссией была выявлена необходимость в расширенном и непрерывном публичном обсуждении вопросов эффективного представления общественности отчетов, создания норм оценки отчетов, а также организации процедуры

пересмотра или постепенной отмены тех обязательных отчетов, которые, по мнению специалистов, утратили свою целесообразность. Комиссии требуется мнение общественности относительно того, поможет ли формирование комиссии по предоставлению общественности отчетности и доступа к информации, которая бы отвечала за пересмотр всех требований по отчетности, а также консультативных органов, создаваемых в соответствии с Городским уставом, Административным кодексом и местным законодательством, включала бы в себя представителей всех основных участников сферы общественного управления и обеспечения отчетности и взаимодействовала бы как с исполнительной, так и с законодательной ветвями власти, чтобы повысить эффективность управления городскими учреждениями и расширить отчетность перед общественностью.

Финансовая стабильность

До 1975 г. Город тратил больше денежных средств, чем получал, закрывая образовавшийся дефицит посредством выпуска большого количества краткосрочных долговых обязательств. Данная практика, усугубленная недостаточно эффективной отчетностью, привела к утрате возможности использования кредитного рынка, а также к масштабному финансовому кризису 1975 года. Для того чтобы помочь Городу стабилизировать финансовую ситуацию, законодательным органом штата был принят Закон штата Нью-Йорк об экстренном финансовом положении города Нью-Йорка (New York State Financial Emergency Act

for the City of New York, FEA), срок действия основных положений которого истекает в 2008 г.¹

Закон FEA помог разрешить недостатки управления Города, предписывая обязательное выполнение Городом схемы финансового планирования, основным элементом которой было создание Комитета финансового контроля, отвечающего за осуществление надзора над финансовыми аспектами управления Города и обладающего в определенных ситуациях особыми полномочиями. Среди принципов управления финансовой деятельностью, обязательное выполнение которых Городом предписывалось законом FEA, были сбалансированный бюджет на конец года, соответствующий общепринятым принципам бухгалтерского учета для муниципалитетов (GAAP), текущий дефицит, размер которого не должен превышать 100 миллионов долларов, а также составление подробного финансового плана на четырехлетний период.

Комиссия считает, что Город подтвердил свою способность проявлять ответственность в вопросах управления финансовой деятельностью, после того как в течение 23 лет сбалансированные отчеты составлялись в соответствии с принципами GAAP. С большой долей уверенности можно утверждать, что Город

¹ После внесения в 2003 г. поправок положение об окончании срока действия закона FEA имеет следующую формулировку: “В зависимости от того, что наступит позднее, срок действия настоящего закона истечет либо (а) Первого июля две тысячи восьмого года либо (б) в день (i) когда все облигации и векселя, содержащие обязательства и соглашения, удостоверенные подразделом один раздела 10-а настоящего закона, будут оплачены, погашены, выкуплены или аннулированы каким-либо иным образом либо (ii) когда не останется ни одного непогашенного обязательства, выданного Соединенными Штатами Америки или любым учреждением или государственным органом этого государства в отношении оплаты основной суммы или процентов по любому векселю или облигации, выпущенным городом или финансовым учреждением штата, в зависимости от того, что из (i) или (ii) наступит позднее.” Закон FEA, §13. Данная поправка стала причиной определенной путаницы относительно даты прекращения действия Закона. Законодательный орган штата внес уточнение, согласно которому действие закона FEA должно прекратиться 1 июля 2008 г.

сумел успешно преодолеть недавний финансовый кризис 2001-2002 г.г. отчасти благодаря изменениям, реализованным в рамках закона FEA. Однако некоторые элементы закона FEA, такие как Комитет финансового контроля, в определенных ситуациях обладающий значительными полномочиями в отношении городского бюджета, представляют собой пример серьезного вмешательства в работу органов местного самоуправления города Нью-Йорка.

В ожидании прекращения действия закона FEA настоящий момент является самым подходящим для того, чтобы включить благотворные положения закона FEA в Городской устав, что позволит им работать и впредь, а также сконцентрироваться при окончательном обсуждении на необходимости сохранения остальных элементов закона. При рассмотрении аспекта финансовой стабильности Комиссия заслушала мнение Mark Page, руководителя бюджетного комитета Города, мнение совета экспертов, а также обратилась к общественности с предложением высказать замечания о возможном включении в Городской устав принципов управления финансовой деятельностью, изложенных в законе FEA. Комиссия отметила наличие всеобщего согласия и понимания положительных аспектов включения в Городской устав принципов управления финансовой деятельностью, предписанных законом FEA.

Комиссии необходимо мнение общественности по выработанной ей предварительной рекомендации относительно включения в Городской устав следующих элементов закона FEA:

- *Требование о том, что Город должен заканчивать каждый финансовый год, представляя сбалансированный бюджет, составленный в соответствии с принципами GAAP таким образом, чтобы результаты его деятельности не выявляли дефицита при составлении отчетности по принципам GAAP.*
- *Требование о том, что Город должен продолжать практику подготовки документации по четырехлетнему финансовому плану, предусматривающему внесение ежеквартальных изменений.*
- *Требование о том, что Город должен регулярно составлять и предоставлять общественности отчеты о выполнении финансового плана, содержащие актуальные и фактические финансовые данные в сравнении с прогнозируемыми показателями, которые позволяли бы общественности оценивать прогресс, достигнутый Городом в отношении обеспечения сбалансированности бюджета на конец года.*
- *Требование о том, что Город должен ежегодно проводить аудит в соответствии с общепринятыми стандартами аудиторской деятельности.*
- *Требование о том, что Город должен продолжать применять более жесткие ограничения по краткосрочной задолженности.*

Реформа административной судебной системы

Административные судебные органы Города зачастую являются единственным местом, где граждане могут в более или менее значительной степени взаимодействовать с городскими властями. В связи с этим крайне важно, чтобы жители Нью-Йорка были уверены в том, что эти судебные органы разрешают споры беспристрастно, эффективно и последовательно. Административные судебные органы могут являться отдельными организациями, как, например, Управление административных разбирательств и слушаний (Office of Administrative Trials and Hearings), либо они могут действовать в рамках других ведомств. Судебные органы, действующие в рамках других ведомств, например суд, расположенный в Управлении по делам потребителей (Department of Consumer Affairs), как правило, рассматривают дела, связанные с контрольно-надзорной деятельностью их основного ведомства.

Комиссией было заслушано мнение о реформе административной судебной системы, высказанное Carol Robles-Román, заместителем мэра по юридическим вопросам. Затем комиссия выслушала мнение совета экспертов, которые согласились, что создание должности координатора административного правосудия позволит повысить эффективность административной судебной системы Города путем улучшения согласованности между судебными органами, введения единых стандартов и применения оптимальных методов работы. Члены совета высказали единое мнение о том, что должность координатора может быть учреждена соответствующим исполнительным приказом. Эксперты также

подтвердили, что составление единого кодекса поведения или этики для судей по административным делам и должностных лиц, руководящих устными разбирательствами, которые в настоящий момент не руководствуются какой-либо нормой поведения или этикой, соответствующим образом учитывающей квазисудебный характер их работы, станет позитивной мерой. В дополнение к этому, Комиссия обратилась к общественности с просьбой поделиться мнением по данному вопросу.

- *Комиссия рекомендует, чтобы мэр соответствующим исполнительным приказом учредил должность Координатора административного правосудия.*
- *Комиссии также необходимо мнение общественности о выработанной ей предварительной рекомендации относительно внесения в Устав требования о том, что Мэр (или исполняющий обязанности мэра) и Главный судья по административным делам, располагающийся в Управлении административных разбирательств и слушаний, должны предварительно провести консультации с Комитетом по конфликтам интересов (Conflicts of Interest Board), Отделом по расследованиям (Department of Investigations) и руководителями соответствующих учреждений и административных судебных органов, а затем принять единый кодекс поведения или этики для судей по административным делам и должностных лиц, руководящих административными слушаниями.*

Рентабельность, эффективность и подотчетность учреждений

Предыдущими комиссиями по пересмотру городского устава в него были внесены самые различные требования, касающиеся отчетности как способа стимулирования долгосрочного планирования. Так, Комиссия, сформированная в 1975 г., ввела Отчет мэра об управлении (Mayor's Management Report, MMR), а Комиссия 1989 г. ввела дополнительные группы документов, задачей которых было упрощение долгосрочного планирования. С тех пор технический прогресс значительно упростил сбор и предоставление информации о деятельности органов власти. Комиссией была рассмотрена возможность пересмотра Городского устава таким образом, который позволил бы сделать существующую систему планирования и отчетности на основе показателей эффективности более гибкой для учреждений, которые обязаны подготавливать отчеты, и более полезной для более широкого круга пользователей.

Комиссией было установлено, что в то время как Отчеты MMR и бюджетные документы часто используются и цитируются в прессе и другими узкоспециальными пользователями, лишь незначительная часть остальных отчетов, предписанных Уставом, имеет реальную пользу. В результате проведенного Комиссией исследования было выявлено, что, за исключением Отчета MMR, лишь незначительная часть документов по планированию и отчетности, предписанных Уставом, имеет реальную пользу, по мнению респондентов, осведомленных о работе органов власти Города. Совет экспертов положительно отозвался о редакции отчета MMR, выполненной Администрацией

мэра Bloomberg, но вместе с тем отметил, что существующее разнообразие предписанных Уставом документов не создает взаимосвязанную структуру планирования, управления и отчетности, предназначенную для того, чтобы способствовать эффективному процессу управления, основанному на показателях деятельности, и отчетности перед общественностью. Тем не менее Комиссия пришла к выводу, что единовременный пересмотр Комиссией всей существующей системы отчетности по причине большого количества обязательных отчетов и переменных составляющих, которые они содержат, целесообразнее осуществить в форме непрерывного процесса.

Комиссия рассматривает возможность внесения рекомендации о формировании комиссии по предоставлению общественности отчетности и доступа к информации, предназначенной для удовлетворения отмечаемой потребности в открытом, непрерывном и регулярном публичном обсуждении эффективного предоставления отчетности, а также усовершенствования самих отчетов с целью создания более цельной системы отчетности и планирования, основанной на показателях эффективности. Исходя из вышесказанного, одна из возможных форм такой комиссии описана ниже. Комиссия выражает надежду, что мнение общественности, которое будет высказано в ходе предстоящего цикла публичных слушаний, позволит Комиссии решить, необходимо ли рекомендовать создание такой комиссии, и, если да, помочь Комиссии более четко определить, каким образом она может эффективно выполнять свои задачи.

- *Комиссия по предоставлению общественности отчетности и доступа к информации, которая бы включала в себя представителей всех основных участников сферы управления государственными и местными органами и обеспечения подотчетности, может упростить и упорядочить продолжающееся обсуждение общественностью вопросов, связанных с эффективностью отчетности, как с точки зрения управления, так и с точки зрения отчетности перед общественностью. Такая комиссия может разработать стандарты оценки требований к отчетности и требований к созданию консультативных органов, а также осуществлять периодический пересмотр данных требований с целью обеспечения их актуальности и полезности в качестве средства управления и/или средства обеспечения отчетности перед общественностью в рамках комплексной системы отчетности и планирования, основанной на показателях эффективности. После проведения пересмотра для усовершенствования системы комиссия может использовать один из описанных ниже механизмов. В связи с тем, что наблюдаемая потребность в такой комиссии отчасти связана с трудностью уделять этому вопросу должное внимание в процессе повседневной деятельности органов власти, Комиссия предполагает, что ее рекомендация будет дополнять повседневные функции законодательной и исполнительной ветвей власти, а не конкурировать с ними. Первый механизм может позволить Комиссии отменить требование о необходимости публикации отчета или его части или о*

продолжении работы консультативного органа. Такая отмена может подлежать отклонению со стороны Совета в течение определенного периода времени, наложению вето мэром и последующему отклонению со стороны Совета в течение определенного периода времени, что аналогично процедуре, применяемой в сфере землепользования и принятия бюджета. Второй механизм может позволить Комиссии направлять рекомендации мэру и Совету относительно изменения или объединения требований, касающихся отчетности, в свете обновленной информации, а также выдвигать рекомендации относительно изменения требований, касающихся отчетности и консультативных органов, по причине иных соображений. Эти рекомендации, направляемые мэру или в Совет, не предполагают официальной процедуры отмены, а имеют исключительно консультативный характер, позволяющий мэру или Совету учитывать их в рамках обычной законодательной деятельности.

РАСПИСАНИЕ ПРЕДСТОЯЩИХ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

В июне Комиссия проведет цикл публичных слушаний и встреч с общественностью, связанных с настоящими **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМИ РЕКОМЕНДАЦИЯМИ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА**, а также с другими вопросами, относящимися к Городскому уставу. Во время встреч общественность будет иметь возможность только наблюдать, а не высказывать мнения. В некоторые из вечеров, как указано в приведенном ниже расписании, будут проводиться одновременно и публичные слушания, и встречи с общественностью. В случае, когда и публичные слушания, и встречи с общественностью назначены на один и тот же вечер, встреча с общественностью будет проводиться по завершении публичного слушания. Мероприятия будут проводиться по следующему расписанию:

ДАТА/ВРЕМЯ	ФОРМАТ	МЕСТО	АДРЕС
Среда, 15 июня, 18.00	Публичное слушание / встреча с общественностью*	Центр управления Henry Kaufman Management Center, Университет Нью-Йорка, кабинет 2-60	44 West 4 th Street (между Washington Square East и Greene Street в районе Lower Manhattan)
Понедельник, 20 июня, 18.00	Публичное слушание / встреча с общественностью*	Публичная библиотека района Queens, филиал в Flushing	41-17 Main Street (между 41st Avenue и 41st Road в Flushing, район Queens)
Среда, 22 июня, 18.00	Публичное слушание / встреча с общественностью*	Бруклинская юридическая школа (Brooklyn Law School), 7-й этаж, Зал для учебных судебных процессов	250 Joralemon Street (между Court Street и Boerum Place в районе Brooklyn Heights)
Понедельник, 27 июня, 19.00	Встреча с общественностью	Компания NYC Economic Development Corp., 4-й этаж, Конференц-зал	110 William Street (между John Street и Fulton Street в районе Lower Manhattan)
Четверг, 30 июня, 19.00	Встреча с общественностью	Зал Spector Hall	22 Reade Street, 1-й этаж (между Broadway и Centre Street в районе Lower Manhattan)

* Встреча с общественностью начнется по завершении публичного слушания.

Чтобы получить информацию о каких-либо дополнительно назначенных встречах и слушаниях, пожалуйста, посетите веб-сайт Комиссии по адресу www.nyc.gov/charter или позвоните в Комиссию по телефону (212) 676-2060.

Первоначально, мэр поручил Комиссии при пересмотре всего Городского устава уделить особое внимание финансовой стабильности, реформе административной судебной системы, а также рентабельности, эффективности и подотчетности учреждений. Комиссией были утверждены настоящие *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*, при выработке которых учитывались мнения экспертов и общественности, полученные в ходе встреч и слушаний, которые проводились с августа 2004 г. Представители общественности, желающие ознакомить Комиссию со своим мнением, могут высказать свои замечания по вопросам, отраженным в данных *ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА ГОРОДСКОГО УСТАВА*, или по любому другому аспекту Городского устава.

Слушания открыты для публики, и любой человек может записаться для высказывания мнения. Лица, желающие высказать свое мнение, могут записаться для этого за 30 минут до начала слушания. Поощряется представление мнений в письменной форме, такие мнения могут либо представляться непосредственно на слушании, либо направляться в Комиссию по пересмотру городского устава Нью-Йорка по адресу: New York City Charter Revision Commission, 2 Lafayette Street, 14th Floor, New York, New York 10007.

Лица, подающие запрос на получение помощи переводчика с иностранного языка или языка жестов для участия в любом из этих публичных слушаниях, должны обратиться к сотруднику Комиссии по пересмотру городского устава Brian Geller по телефону (212) 788-2952 за пять (5) рабочих дней до проведения публичного слушания. Пользователи линий TDD должны обратиться в службу переадресации телефонных вызовов Verizon Relay Services.