

Электронный журнал Государственного департамента США

вопросы

Демократии



ОРГАНЫ ВЛАСТИ В ШТАТАХ И НА МЕСТАХ

Адаптация к переменам

О к т я б р ь 2 0 0 3 г о д а

Т о м 8 Н О М Е Р 2

Органы власти в штатах и на местах

Адаптация к переменам

От редакции

ОТЛИЧИТЕЛЬНОЙ ЧЕРТОЙ начала 21-го века стали быстрые политические, социальные и технологические изменения. Многочисленные примеры – от войны с терроризмом до появления «электронного правительства» – показывают, что мы живем в постоянно усложняющемся мире. Пока общественные институты стремятся усвоить эти перемены, органам власти на всех уровнях приходится адаптироваться к новым условиям. Нигде это не осознается отчетливее, чем на уровне штатов и местного самоуправления в США.

Ряд полномочий Конституция США возлагает на Конгресс. Среди них – право взимать налоги, занимать деньги под кредит Соединенных Штатов, регулировать торговлю с иностранными государствами и между отдельными штатами, устанавливать правила натурализации, чеканить монету, создавать почтовые службы, учреждать трибуналы или федеральные суды, формировать армии и «издавать все законы, каковые будут необходимы и уместны для приведения в действие

вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией».

Но нигде в Конституции отдельным штатам не запрещается создавать собственные конституции, формировать собственные судебные органы или принимать собственные своды законов. Эта свобода, предоставленная штатам, породила широкие и разнообразные толкования по вопросу о том, что могут делать штаты, не только в законах, принятых их legislatures, но и в поддержке личных прав и свобод, обеспечиваемых судебными органами штатов. Перенося эту свободу на шаг дальше, на местный уровень, можно увидеть, как правящие советы в самых маленьких поселках и мэры крупнейших городов считают своим «конституционным правом» управлять муниципалитетами по своему усмотрению во благо людям, которым они служат.

Хотя политика федерального правительства непосредственно затрагивает всех граждан США, решения, принимаемые ор-

ганами власти в штатах и на местах, устанавливают более прямую и тесную связь с населением и, следовательно, часто сильнее влияют на повседневную жизнь людей. Все вопросы от управления муниципальными школами до уборки мусора и правил стоянки автомашин вытекают из этой особой связи, которую органы власти в штатах и на местах имеют со своими гражданами.

В настоящем выпуске журнала анализируется жизненно важная роль, которую играют в США власти штатов и местное самоуправление, и приводится несколько конкретных примеров того, как структуры управления и население реагируют на проблемы, с которыми они сейчас сталкиваются. Первые две статьи посвящены взаимосвязи между усилиями штатов в области политической, социальной и технической модернизации и населением, на котором сказываются эти перемены.

Эллис Кац, заслуженный профессор университета Темпл, предлагает углубленный взгляд на методы, применяемые штатами для модернизации, адаптации к переменам и выработки политики от имени местного населения. Шарон Крауч Стилл, курирующая вопросы информационно-технологического развития Палаты делегатов штата Вирджиния, приводит конкретный пример этой модернизации в своей статье об электронном управлении и его положительном влиянии на штаты и их граждан.

Органы власти в штатах и на местах должны не только заниматься социальными и технологическими изменениями, но и выполнять важнейшую новую функцию, защищая граждан после терактов 11 сентября 2001 года, поясняет Дональд Л. Пласкеллик, мэр г. Акрона (штат Огайо). Мэр Пласкеллик описывает, как с помощью Министерства внутренней безопасности США города создают аварийные службы и учат

граждан справляться с последствиями возможных терактов.

Наконец, осознавая важную роль партнерств в решении проблем 21-го века, редакторы Дебора М.С. Браун и Эрик Грин взяли интервью у двух общественных лидеров, развивающих партнерские связи в стране и за рубежом. Браун беседует с Деннисом Тейлором, директором Международной ассоциации управления хозяйством городов и округов, о примерах партнерств между американскими и зарубежными городами, которые занимаются проблемами, представляющими взаимный интерес. Грин в своем интервью с генеральным прокурором штата Юта Марком Л. Шуртлеффом исследует партнерство между правоохранительными органами на федеральном уровне, в штате и на местах в борьбе с киберпреступностью.

Более подробную информацию о том, как органы власти в штатах и на местах и население решают проблемы 21-го века, можно получить из дополнительной литературы и на соответствующих сайтах Интернета.

Вопросы Демократии

Октябрь 2003 года

6

КАК РЕАГИРУЮТ НА ПЕРЕМЕНЫ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В ШТАТАХ И НА МЕСТАХ: СОВРЕМЕННЫЕ ЭКСПЕРИМЕНТЫ В ЛАБОРАТОРИЯХ ДЕМОКРАТИИ

Эллис Кац, заслуженный профессор политологии и научный сотрудник Центра по изучению федерализма университета Темпл в Филадельфии, рассматривает структурные и исторические аспекты адаптации органов власти США в штатах и на местах к социальным и технологическим переменам с применением инновационных механизмов, расширяющих диапазон американской демократии.

14

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОСТИЖЕНИЙ «ЦИФРОВОЙ РЕВОЛЮЦИИ» В РАБОТЕ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Шарон Крауч Сидл, которая занимается информационными технологиями в Палате делегатов штата Вирджиния, показывает, как применение электронных средств управленческими органами не только повышает действенность и экономическую эффективность оказываемых услуг, но и создает более информированное и дееспособное гражданское общество и более ответственную власть.

22

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В НЕБЕЗОПАСНОМ МИРЕ

Дональд Л. Пласкеллик, мэр г. Акрона (штат Огайо), недавно избранный президентом Конференции американских мэров, на конкретных примерах показывает, как его город решает проблемы общественной безопасности.

26

В ПАРТНЕРСТВЕ СО ВСЕМ МИРОМ: КРАТКИЙ ОЧЕРК О МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВОМ ГОРОДОВ И ОКРУГОВ

Редактор Дебора М.С. Браун беседует с Деннисом Тейлором, директором международных программ МАУХГО, о прозрачности и подотчетности в структурах местного самоуправления, о том, как города США работают со своими коллегами в других странах, обмениваясь инновационными стратегиями решения проблем.

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ: КОНКРЕТНЫЙ ПРИМЕР

Редактор Эрик Грин беседует с генеральным прокурором штата Юта Марком П. Шуртлеффом о его роли в специальном подразделении штата Юта по борьбе с киберпреступностью, которое входит в межведомственный консорциум федеральных, штатных и местных правоохранительных органов, борющихся с преступностью в киберпространстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

САЙТЫ ИНТЕРНЕТА

ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕПАРТАМЕНТА США ВОПРОСЫ ДЕМОКРАТИИ ОРГАНЫ ВЛАСТИ В ШТАТАХ И НА МЕСТАХ: АДАПТАЦИЯ К ПЕРЕМЕНАМ ОКТАБРЬ 2003 ГОДА

ИЗДАТЕЛЬ	ДЖУДИТ С. СИГЕЛ	СПРАВОЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ОТДЕЛ	АНИТА ГРИН
ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР	ЛЕС ХАЙ		ЛОРНА ДОДТ
РЕДАКТОР-КОНСУЛЬТАНТ	КРИСТИАН ЛАРСОН	ХУДОЖЕСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР	ИАНА ВУЛВЕРТОН
РЕДАКТОР ТЕКСТА	ДЕБОРА М.С. БРАУН	ГРАФИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ	СИЛЬВИЯ СКОТТ
РЕДАКТОРЫ	АЛЕКСАНДРА АББУД	РЕДАКТОРЫ РУССКОГО ИЗДАНИЯ	НАТАЛИЯ БАРБАШ
	ЭСТЕЛЛ БЭРД		ЛИДИЯ ВОРОНИНА
	МОНА ЭСКЕТИНИ	РЕДАКТОР РУССКОГО ИНТЕРНЕТ-ИЗДАНИЯ	АЛЕКСАНДР СВИНОВ
	ЭРИК ГРИН	РЕДКОЛЛЕГИЯ	ДЖОРДЖ КЛЭК
	ДЖОН ДЖЕЙСИК		ДЖУДИТ СИГЕЛ

Бюро международных информационных программ Государственного департамента США предоставляет материалы, разъясняющие зарубежной аудитории политику, общество и ценности США. Бюро публикует пять электронных журналов, посвященных изучению основных проблем, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты и международное сообщество. Эти журналы – «Экономические перспективы», «Глобальные проблемы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика США» и «США: общество и ценности» – помещают на своих страницах документы и материалы, относящиеся к политике США, а также содержат анализ, комментариев и дополнительную информацию по соответствующим темам. • Все номера журналов выходят на английском, испанском, португальском и французском, а отдельные номера публикуются также на арабском и русском языках. Номера журналов на английском языке появляются с интервалом приблизительно в один месяц. Переводы обычно выходят через две-четыре недели после опубликования журналов на английском языке. • Мнения, высказываемые в этих журналах, не обязательно отражают взгляды или политику правительства Соединенных Штатов Америки. Государственный департамент США не несет ответственности за содержание сайтов Интернета, на которые есть ссылки в журналах, или доступ к таким сайтам; эту ответственность несут их создатели. Статьи из журналов, о которых идет речь, можно воспроизводить и переводить за пределами Соединенных Штатов за исключением случаев, когда эти статьи сопровождаются четким указанием на наличие ограничений в их использовании, налагаемых авторским правом. Те, кто собирается использовать защищенные авторским правом фотографии, должны получить соответствующее разрешение. • Текущие или предыдущие номера журналов, а также анонс будущих журналов можно найти на домашней странице Бюро международных информационных программ в Интернете по адресу "<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>". Эти номера предоставляются в нескольких электронных форматах для облегчения их просмотра в онлайн-режиме, передачи, загрузки и печати. • Просим присылать комментарии и замечания об этих журналах в посольство США в вашей стране или в редакцию по адресу: Editor, Issues of Democracy, Democracy and Human Rights – IIP/T/DHR, U.S. Department of State, 301 4th Street, S.W., Washington, D.C. 20547, United States of America.

Адрес электронной почты: ejdemos@pd.state.gov

Как реагируют на перемены органы власти в штатах и на местах

Современные эксперименты в лабораториях демократии

Эллис Кац

«ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ» в Соединенных Штатах включают в себя не только федеральное правительство в г. Вашингтоне, но и администрации 50 американских штатов, а также 30 000 администраций городов и других населенных пунктов (не говоря уже об администрациях 3043 округов и почти 50 000 школьных и других специальных районов). При столь огромном числе управленческих структур – в общей сложности свыше 87 000 – не удивительно, что различий между ними больше, чем сходства.

Американские штаты сильно различаются по размеру. В Калифорнии почти 35 млн. жителей, а валовой внутренний продукт составляет 1,33 трлн. долларов. В 2001 году Калифорния превзошла Францию, выйдя на пятое место в мире по объему экономики. С другой стороны, в Северной Дакоте живет меньше 650 000 человек, а валовой внутренний продукт не достигает и 20 млрд. долларов. Некоторые штаты растут быстро. Так, в период с 1990 по 2000 год население Айдахо, Аризоны, Джорджии, Колорадо, Невады и Юты увеличилось в каждом случае более чем на 25 процентов. Напротив, в Западной Вирджинии, Коннек-

тикуте, Мэне, Огайо, Пенсильвании, Род-Айленде и Северной Дакоте население за этот же период возросло менее чем на 5 процентов.

Столь же большие различия наблюдаются и среди американских городов и других населенных пунктов. В 2000 году в стране было девять городов с населением свыше 1 млн. человек во главе с Нью-Йорком, насчитывавшим более 8 млн. жителей. Одни города растут быстро, как Остин (штат Техас), выросший с 1990 по 2000 год на 41 процент, а в других крупных городах, в том числе в Балтиморе (штат Мэриленд) и Детройте (штат Мичиган), за этот же период времени численность населения сократилась.

Единственной неизменной особенностью американских органов власти в штатах и на местах стала их политическая, управленческая и финансовая модернизация, направленная на решение проблем 21-го века.

Модернизация органов управления в штатах и на местах

Конституционная модернизация. По Конституции США отдельные штаты вольны



Эллис Кау

принимать собственные конституции. В последние годы штаты используют это конституционное право для модернизации своих законодательных, исполнительных и судебных органов.

В первую половину 20-го века legislatures штатов обычно собирались раз в два года на ограниченное число законодательных дней. Законодателям мало платили и практически не предоставляли вспомогательного персонала. Однако с 1960-х годов многие штаты предусмотрели ежегодные законодательные сессии, повысили законодателям заработную плату, усилили профессиональную кадровую поддержку и оптимизировали законодательные процедуры.

Особого упоминания заслуживают два изменения, принятые под народным давлением. Во-первых, многие штаты ввели «инициативный референдум» – систему, по которой избиратели, собрав подписи под петицией, могут включить тот или иной вопрос непосредственно в бюллетень для голосования граждан на следующих выборах. По меньшей мере, 21 штат применяет систему прямого законодательства, и многие важные

законы принимаются именно так. Во-вторых, в 17 штатах сейчас действуют «ограничения по срокам», в соответствии с которым строго ограничивается продолжительность работы в законодательном органе, обычно до восьми лет. 16 из этих 17 ограничений по срокам были приняты в результате инициативных референдумов.

Штаты также используют свое конституционное право модернизировать и усиливать главные исполнительные должности – губернаторские. Первые конституции штатов осторожно подходили к исполнительной власти и создавали очень слабые губернаторские институты. Начиная примерно с 1965 года, большинство штатов усилило позиции своих руководителей, позволив им осуществлять лидерство в общественной и законодательной деятельности. Губернаторам предоставили четырехлетние выборные сроки, укрепилось их право вето, были расширены их полномочия по назначениям и контролю над бюджетом штата.

Используя свои новые конституционные полномочия, губернаторы штатов стали политическими лидерами и взяли на себя инициативу при выработке новых программ по образованию, социальному обеспечению, экономическому развитию, уголовному судопроизводству и даже внешней торговле. Например, будучи губернатором Техаса, Президент Джордж У. Буш придавал приоритетное значение образованию и успешно ратовал за повышение зарплаты учителям, чтобы привлечь более квалифицированных людей к преподаванию, и также за новую программу чтения, которая привела к значительному росту числа читателей. Бывшие губернаторы Ламар Александер в Теннесси, Уоллес Уилкинсон в Кентукки и Джеймс Б. Хант в Северной Каролине также сыграли руководящую роль в образовательной реформе в своих штатах. В Висконсине бывший

губернатор Томми Томпсон возглавлял борьбу за серьезное реформирование системы социального обеспечения. Федеральный закон о поддержке семьи от 1988 года очень многое позаимствовал из опыта Висконсина.

Кроме того, штаты модернизировали свое судопроизводство. Исторически судебные системы штатов представляли собой смесь из местных судов, создаваемых и финансируемых местными властями. Многие штаты не имели промежуточных апелляционных судов, и верховные суды штатов нередко были завалены тысячами апелляций. В 1970-е и 1980-е годы многие штаты оптимизировали структуру своих судебных систем, создали единые кадровые системы, увеличили финансирование судов, ввели административные должности для судов под контролем верховного суда штата и централизовали полномочия создания норм в этом суде. Верховным судам штатов был дан больший контроль над слушаемыми делами, что позволило им рассматривать только самые важные дела, возбуждаемые по конституции или законам штата. Верховные суды многих штатов очень активно защищают личные права и свободы, нередко считая, что конституции их штатов защищают права, выходящие за рамки охраняемых Конституцией США.

Органы местного самоуправления также модернизируются и реформируются. Юридически органы местного самоуправления создаются и уполномочиваются штатами и могут осуществлять только те полномочия, которые в явном виде даны им законодательством штата. Однако примерно половина штатов приняла положения об автономии местного самоуправления. В рамках этой автономии местные власти могут осуществлять все полномочия, которые им не запрещены. Это дало городам гораздо больше гибкости при решении насущных проблем. Вдобавок многие

малые города нанимают профессиональных градоначальников, которые управляют повседневной деятельностью администрации на внепартийной основе.

К концу 1990-х годов большинство администраций штатов и органов местного самоуправления обладало, по крайней мере, организационным потенциалом для решения проблем 21-го века. Впрочем, эффективность их работы будет зависеть от модернизации их политических и бюджетных ресурсов одновременно с конституционной модернизацией.

Политическая модернизация. До 1962 года в законодательных органах многих штатов доминировали интересы негородского населения и влияние белых граждан-мужчин, тесно связанных между собой. Это объяснялось тем, что в штатах законодательные округа были очерчены таким образом, что в выигрыше оказывались сельские избиратели, а жители городов и пригородов были представлены недостаточно. В 1962 году Верховный суд США постановил, что подобное непропорциональное распределение нарушает положение о равной защите из Четырнадцатой поправки к Конституции США, и указал, что законодательные округа штатов должны быть равными по численности населения (принцип «один человек – один голос»).

Выполнение решения Верховного суда вызвало принципиальные изменения в политической жизни штатов. Избиратели в городах и пригородах теперь были лучше представлены в законодательных органах штатов, и штаты были вынуждены заняться их проблемами. К тому же в результате произведенной территориальной перекройки региональная политика пополнилась новой плеядой активистов. Появились более молодые и образованные законодатели, значительно возросла доля женщин, афро-американцев и выходцев из Латинской Америки. В 2000 году

среди 7424 членов legislatures 50 штатов было почти 1500 женщин, 520 афро-американцев и 150 латиноамериканцев.

Вторым важным политическим изменением с 1960-х годов стало усиление конкуренции между Демократической и Республиканской партиями почти во всех штатах. Почти целое столетие с 1860-х по 1960-е годы каждая партия имела свою региональную политическую базу: демократы на Юге, а республиканцы – в Новой Англии и на Среднем Западе. Соответствующие партии так сильно доминировали в штатах этих регионов, что это были фактически однопартийные штаты, и оппозиционная партия не имела реальных шансов выиграть выборы. Однако изменение границ округов усилило партийную конкуренцию, так что к 2000 году обе партии имели почти равные шансы выиграть любые выборы. Примером этого усилившегося партийного соперничества служит минимальный разрыв на президентских выборах 2000 года во Флориде.

Изменение территориальных границ округов – не единственная причина возросшей партийной конкуренции в штатах. Федеральный закон о правах избирателей от 1965 года привел к тому, что увеличилась явка афро-американских и латиноамериканских избирателей, и благодаря их возросшей активности выборы стали чаще выигрывать кандидаты, представляющие меньшинства. К 1992 году, например, на выборных должностях в городских советах и окружных администрациях по всей стране работали 4557 афро-американцев и 1908 выходцев из Латинской Америки. Кроме того, на местные должности стало избираться больше женщин. В 1975 году в крупных американских городах было всего 35 женщин-мэров, а к 1995 году их число возросло до 178.

Усилившаяся партийная конкуренция выдвинула на передний план новые пробле-

мы, поскольку двум ведущим политическим партиям приходится соперничать за голоса беспартийных, независимых избирателей. Такие вопросы, как охрана окружающей среды, честность и прозрачность во властных структурах, редко поднимались при старых однопартийных системах, существовавших до 1960-х годов.

Изменилась политическая жизнь и в больших городах. Исторически местную политику определяли политические боссы, используя «политические машины» и раздавая должности и правительственные контракты в обмен на политическую поддержку. Постепенно на смену политическим боссам пришли реформаторски настроенные лидеры, которые успешно боролись с политической коррупцией и заменяли политические механизмы старого образца внепартийностью и гражданской службой. Последние «политические машины» Чикаго (штат Иллинойс) и Олбани (штат Нью-Йорк) перестали действовать после смерти их руководителей – мэра Чикаго Ричарда Дж. Дейли в 1976 и мэра Олбани Эрастуса Корнинга в 1983 году. *Бюджетная модернизация.* В течение 19-го и в начале 20-го века органы власти в штатах и на местах полагались на имущественные налоги, приносявшие наибольшую часть их доходов. Поскольку вырос спрос граждан на муниципальные услуги, большинство штатов ввело повсеместные налоги с продаж и подоходный налог. К 1990-м годам налоги с продаж и подоходные налоги обеспечивали свыше 70 процентов собираемых налогов в штатах. Налоги на продажи и доходы обладают тем преимуществом, что автоматически увеличиваются с экономическим ростом. При расширении экономики растут продажи и личные доходы, так что соответственно увеличиваются и собираемые в штатах налоги. С другой стороны, в трудные для экономики времена, такие, как начало

2000-х годов, многие штаты испытывают бюджетный дефицит. Например, огромному штату Калифорния в 2003 году грозит дефицит в 35 млрд. долларов. Эта проблема встречается повсеместно: в 2003 финансовом году дефицита ожидают 47 из 50 штатов.

Местное самоуправление в Соединенных Штатах по-прежнему сильно зависит от налогов на имущество, на долю которых приходится приблизительно 75 процентов всех налоговых поступлений. Финансовый потенциал местных органов самоуправления подорван ограничениями на имущественные налоги, часто обязательными по конституционным поправкам, принятым на инициативных референдумах в 1980-е и 1990-е годы. Возникшая в результате этого проблема решалась тремя способами. Во-первых, пока в штатах росли налоговые поступления, штаты могли увеличивать помощь местным властям. Во-вторых, несколько штатов разрешили органам местного самоуправления вводить новые налоги. Пенсильвания, например, предоставила городу Филадельфии право ввести однопроцентный налог с продаж и ограниченный налог на заработную плату своих граждан. Однако главным ответом на трудности с местными бюджетами стали инновации и экономия затрат на услуги. Во имя «реформирования власти» были приватизированы многие местные службы, заключены новые трудовые договоры, повышены тарифы на общественные услуги для покрытия реальных затрат.

Введение широких систем налогообложения в штатах и бюджетная напряженность в местном самоуправлении повлияли на механизмы оказания муниципальных услуг в США. Например, в Калифорнии, когда принятая на референдуме инициатива снизила местные налоги на имущество, сократив возможности населенных пунктов финансиро-

вать свои школы, штат увеличил свой взнос в образование. В итоге всего за несколько лет структура финансирования образования в Калифорнии изменилась: если раньше на долю местного самоуправления приходилось примерно 70 процентов, а на долю штата – 30, то теперь соотношение стало обратным. Бюджетная напряженность на местах заставила местные власти пойти на инновации. Когда Эдвард Ренделл был избран мэром Филадельфии (штат Пенсильвания), дефицит городского бюджета составлял 250 млн. долларов. Ренделл обратился за идеями, как сократить затраты, к местным руководителям частного сектора, и через два года бюджет вновь стал сбалансированным, отчасти благодаря ориентированным на бизнес рекомендациям из частного сектора. Подобных успехов во внедрении предпринимательских методов частного сектора добился и г. Бостон (штат Массачусетс).

Инновации властей штатов и органов местного самоуправления в государственной политике

Образование. Хорошим примером возрастающей роли штатов в государственной политике служит образование. В среднем американские штаты выделяют на него почти 30 процентов своих бюджетов, так что в большинстве штатов именно образование представляет собой главную статью расходов. Поскольку штаты стали больше тратить на образование, они начали играть в нем более весомую роль, обязывая местные школьные округа соблюдать общие стандарты в обеспечении успеваемости. Сейчас большинство штатов требует периодически экзаменовать учащихся, оценивая их успехи в учебе. Когда учащиеся не выполняют действующие в штате стандарты, штаты в обязательном порядке вводят специальные

исправительные программы, а если все остальные меры не дают результата, штат может даже взять на себя организацию повседневной деятельности отстающего школьного округа. Многие штаты требуют также экзаменов учителей. Исторически учителя аттестовались для преподавательской работы, окончивая университеты по утвержденным штатом учебным программам. Реагируя на мнение общественности о том, что было слишком много некомпетентных учителей, многие штаты теперь обязывают будущих педагогов демонстрировать свою компетентность, сдавая экзамены на получение права на преподавательскую работу. Несколько штатов пошли еще дальше и обязывают учителей проходить учебные программы по месту работы и продолжать образование, чтобы подтвердить свою аттестацию.

Тестирование – не единственное нововведение штатов по совершенствованию образования. Многие штаты экспериментируют с ограниченной приватизацией в области образования. Несколько штатов, к примеру, предоставляют талоны для платы за учебу или налоговые льготы, чтобы ученики могли учиться в частных школах. Например, в Пенсильвании ограниченное число муниципальных школ Филадельфии работает сейчас под руководством частных агентств. Многие штаты разрешили также «чартерные школы», руководимые родительскими объединениями и другими структурами в рамках муниципальной школьной системы. Однако результаты этих экспериментов с приватизацией еще недостаточно оценены.

Штаты инициировали и многие другие новшества в образовании, в том числе в сфере управления. Например, Кентукки обязал закрепить за каждым школьным зданием родительско-учительские советы. Эти советы наделены значительными полномо-

чиями по решениям о бюджете и учебном плане. Другие реформы проводятся с целью повышения качества образования по конкретным предметам. Северная Каролина, например, пытаясь улучшить преподавание естествознания, дает самым одаренным учащимся возможность изучать естественные науки в местных колледжах и университетах. Чтобы соединить учебу с практическим опытом, штат Нью-Джерси разрешает лицам, ушедшим на пенсию из вооруженных сил, бизнеса и управленческих структур, преподавать в учебных заведениях, не проходя обычную процедуру аттестации учителей. Несколько штатов ввели системы «оплаты по заслугам», повышая зарплату учителям в зависимости от результатов, а не стажа работы.

То, что воспринималось как кризис в образовании, вызвало к жизни во многих населенных пунктах новые «государственно-частные партнерства». В большинстве случаев такие партнерства создаются между частными компаниями и местными школами. Например, в г. Бирмингеме (штат Алабама) юридическая фирма «Брэдли Арант» вступила в партнерские отношения с начальной школой Пауэлла и организует дополнительные занятия для неуспевающих учеников, приобретает некоторые школьные пособия и материалы, предоставляет в распоряжение учителей свою копировальную технику для размножения учебных материалов. В Эри (штат Пенсильвания) страховая группа «Эри иншуранс» работает с начальной школой Пфайфера-Берли, организуя индивидуальные занятия и экскурсии для учащихся, а также приобретая книги и компьютеры для школьной библиотеки. Подобные отношения существуют и между компанией Липпмана, занимающейся мебелью и интерьерами, и средней школой Вудраффа в Пеории (штат

Иллинойс), а также между местной газовой и коммунальной компанией «Амерен-СИЛ-КО» и школами Спрингфилда и Пеории.

Большие национальные и даже международные компании также участвуют в программах «шефской помощи» школам. Крупная телекоммуникационная компания «Верайзон коммьюникейшнз» взяла под свою опеку свыше 100 школ в Мэриленде, Массачусетсе, Нью-Джерси, Нью-Йорке, Пенсильвании, Вирджинии и г. Вашингтоне. Химическая компания «Ром энд Хаас» опекает школы в Калифорнии, Пенсильвании и Техасе. По одной оценке, американские предприятия тратят более 225 млн. долларов на 140 000 подобных программ в разных районах Соединенных Штатов.

Услуги. Немало новшеств внедрили местные власти и в организацию услуг в США. Города и другие субъекты местного самоуправления оказывают большинство услуг, на которые привыкли рассчитывать американцы, от полиции и пожарной охраны до уборки мусора, водоснабжения, здравоохранения и социального обеспечения. Примерно шесть из каждых десяти государственных служащих в Соединенных Штатах работают в системе местного самоуправления и обычно непосредственно занимаются оказанием муниципальных услуг.

Инновации в оказании услуг местными органами самоуправления стимулировались бюджетными дефицитами 1980-х годов и проходили под влиянием книги Дэвида Осборна и Теда Гейлера «Обновление власти». По всей стране органы местного самоуправления начали переосмысливать, как они обслуживают своих «клиентов», и думать о тех, кто пользуется муниципальными услугами, как о «потребителях». Властные структуры стали проявлять больше предприимчивости, руководствоваться своей миссией, ориентироваться на результаты, сосредото-

чиваться на нуждах своих потребителей и вообще добиваться большего меньшей ценой. На смену разросшейся муниципальной бюрократии во многих городах пришли приватизация и субподряды.

Заключение

Управленческая, политическая и бюджетная модернизация, ставшая характерной для американской системы власти в штатах и на местах, породила перемены не только в механизмах оказания муниципальных услуг, но и в самой организации деятельности этих органов. Они стали гораздо более представительными по отношению к обслуживаемому населению, более прозрачными в своих дебатах, более отзывчивыми к своим избирателям и более доступными рядовым гражданам.

Так, большинство органов власти в штатах и на местах действует по «законам солнечного света», которые обязывают делать заседания должностных лиц открытыми для прессы и общественности. Многие властные структуры действуют также по так называемым «законам заходящего солнца», согласно которым по истечении срока действия закона или нормативного акта перед его продлением должны проводиться публичные заседания. Большинство штатов приняло законы, регулирующие финансирование избирательных кампаний, обязывающие кандидатов отчитываться о размере и источниках финансирования своих кампаний. В некоторых штатах эти отчеты представляются в режиме онлайн и доступны прессе и рядовым гражданам.

В штатах и на местах органы власти теперь также общаются со своими гражданами в режиме онлайн. Во многих штатах, например, граждане могут продлевать регистрацию своих транспортных средств и водительские права через Интернет, исполь-

зуя кредитные карты для уплаты сборов. И вообще граждане могут получать в Интернете информацию обо всех учреждениях и направлениях деятельности органов власти своих штатов и населенных пунктов. Большинство ведомств разрешает загружать в компьютеры различные формы. Аризона даже позволяет гражданам голосовать на первичных выборах через свои компьютеры. «Электронное правительство», как его называют, только начинает формироваться, и штаты и отдельные населенные пункты идут в авангарде, обеспечивая своим гражданам доступ к нему.

В своем заключении по разбиравшемуся в 1932 году делу «Нью стейт айс компани» против Либманна судья Верховного суда США Луис Д. Брандейс отметил: «Одна из счастливых особенностей федеральной системы заключается в том, что один смелый штат может, если так решат его граждане, служить лабораторией и проводить новаторские социально-экономические эксперименты без риска для остального общества». Замечание Брандейса было сделано в 1932 году и остается актуальным сегодня. Американские органы власти в штатах и на местах доказывают свою гибкость, новаторство и эффективность, преодолевая трудности и приспособляясь к переменам.

*Эллис Каи, заслуженный профессор политологии
и научный сотрудник Центра по изучению
федерализма Университета Темпл в Филадельфии.*

Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат ее автору и не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

Использование достижений «цифровой революции» в работе «электронного правительства»

Шарон Крауч Сидл

«ЦИФРОВАЯ РЕВОЛЮЦИЯ» продолжает оказывать серьезное влияние на повседневную жизнь американского общества. Сегодня граждане постоянно пользуются электронными технологиями для получения доступа к услугам и совершения операций, которые были немислимы еще несколько лет тому назад. Привыкая к этому повседневному электронному общению, граждане начинают предъявлять и новые требования к работе органов управления. В свою очередь, правительственные учреждения понимают это и начинают все шире использовать имеющиеся возможности для изменения способов общения и взаимодействия с гражданами.

Исследования показывают, что, по меньшей мере, 70 процентов американцев несколько раз в неделю обращаются к Интернету. Они используют Интернет не только для отправки и получения электронной почты и не только в качестве источника информации. Они уже привыкли к получению более сложных услуг с существующих веб-сайтов. Поэтому не приходится удивляться тому, что, согласно результатам опроса, проведенного Советом по совершенствованию государственного управления, американцы

считают правильным вложение собранных в виде налогов средств в инициативы, связанные с переводом работы правительственных учреждений в формат электронного управления.

Повышение качества услуг для населения и упрощение доступа к правительственным учреждениям

По сути дела понятия «электронное правительство» и «электронное управление» означают предоставление публичной информации, товаров и услуг с помощью и посредством электронных технологий. И хотя эти технологии сосредоточены главным образом вокруг Интернета, в последнее время появляется все больше других ресурсов, таких как «персональный цифровой секретарь» (ПЦС), представляющий собой умещающееся на ладони устройство, способное выполнять функции электронного помощника, а также ряд других мобильных систем. Поскольку «электронное управление» работает 24 часа в сутки, эти услуги удобны, недороги и доступны широкому кругу граждан. Более того, по мере создания организованных



Шарон Крауч Стигл

ресурсов «электронного управления» отдельными штатами и местными властями, наибольшим успехом начинают пользоваться те проекты, в которых учитываются не только соображения удобства и простоты доступа, но и факторы доверия и безопасности, эффективности и ответственности.

По-настоящему эффективные ресурсы электронного управления позволяют гражданам вступать в контакт с правительственными учреждениями так, как это им нужно и удобно. Границы правительственных учреждений должны быть прозрачными, а их веб-сайты – простыми для пользования и составленными так, чтобы обеспечивать доступ ко всем услугам и функциям. Наконец, обязательное условие состоит в гарантии конфиденциальности и защищенности.

Электронное управление открывает возможности для новаторства. Это наиболее наглядно проявляется в тенденции создания веб-порталов администраций штатов и местных органов управления, предоставляющих дополнительную информацию с различных сайтов правительства на основе единого веб-интерфейса, обеспечивающего их функ-

циональную совместимость. Доступ к этим сайтам можно получить в любое время. Для того чтобы порталы были удобнее и проще для пользователей, они содержат важную для людей информацию, а не отражают административные структуры ведомств или учреждений. Эта реорганизация представляет собой, наверное, самую трудную проблему, которую приходится решать администрациям штатов и местным властям, поскольку они должны не демонстрировать свои организационные преимущества друг перед другом, а создавать веб-сайты, интуитивно понятные для пользователей.

На 84 процентах существующих сегодня в США веб-порталах услуги для населения организованы на основе повседневных потребностей американцев. Так, на портале штата Вирджиния имеется страница «быстрого поиска» со ссылками на более чем 35 наиболее востребованных гражданами услуг. Войдя на эту страницу, любой пользователь может с помощью прямой ссылки выйти на сами услуги, такие как получение лицензии на предпринимательскую деятельность, поиск в своде законов штата Вирджиния, оформление экскурсий по заповедникам и предварительное бронирование мест в кемпингах, получение копий свидетельств о рождении. При этом пользователю совершенно необязательно заранее знать, какое из ведомств штата предоставляет такие услуги.

Поскольку услуги такого рода предлагаются гражданам через Интернет, то штаты получают возможность для предоставления дополнительной информации непосредственно на своих веб-сайтах. Хорошим примером может служить сфера туристических услуг в штате Вирджиния. Будущий турист может ознакомиться с вариантами размещения по районам, городам или по своим собственным критериям. Вместе с информаци-

ей о размещении на экран выводится и информация о достопримечательностях конкретной местности, а также проводимых там мероприятиях и программах, которые могут представлять интерес для туристов. Предоставляются также ссылки на стандартизированные программы картирования и метеосводки для выбранного района или местности. Просматривая варианты размещения и другую связанную с туризмом информацию, пользователь может добавлять желаемую информацию в собственную туристическую брошюру. Этот процесс похож на формирование электронного заказа на веб-сайтах, занимающихся розничной торговлей. Такой виртуальный справочник охватывает все интересующие пользователя аспекты и полностью составляется им самим. Наконец, если какой-нибудь вид отдыха или занятие требуют получения специального разрешения, например, лицензии на ловлю рыбы, на сайте есть возможности для приобретения таких лицензий в режиме онлайн. Приложения такого типа обеспечивают доступ к информации и услугам, предоставляемым несколькими правительственными ведомствами, а также ресурсами частного сектора. Подобные приложения, позволяющие получать все услуги в одном месте, создаются с учетом потребностей граждан и представляют собой удобный и эффективный ресурс – и для пользователя, и для сферы услуг.

Веб-сайты электронной коммерции также стали одним из направлений развития «электронного правительства». Сфера электронной коммерции, связанная с денежными операциями по оплате предоставляемых государством услуг и производимых им закупок, развивается медленнее, главным образом, по соображениям безопасности. Если принимать во внимание рост случаев незаконного присвоения удостоверяющих личность данных, эти соображения становятся

понятными. Итоги опроса, проведенного Советом по совершенствованию государственного управления, показали, что американцы крайне чувствительны к вопросам безопасности и конфиденциальности. Большинство людей понимают, что для занятий электронной коммерцией они должны предоставить на правительственном веб-сайте информацию персонального и финансового характера. Штаты разрабатывают правила и процедуры, призванные защищать конфиденциальность информации о частных гражданах, и в большинстве штатов о механизмах такой защиты рассказывается на официальных веб-сайтах правительственных учреждений и организаций. В связи с этим 54 процента опрошенных высказались за соблюдение правительством мер предосторожности при создании возможностей для электронной коммерции. Эта склонность к осторожности прослеживается при изучении того, сколько часто используются такие возможности.

В настоящее время в 41 штате США можно уплатить налоги через Интернет. Но хотя американцы все чаще пользуются онлайн-услугами налогового ведомства для получения информации о сумме налога и составления налоговых деклараций, многие все же воздерживаются от электронной формы уплаты налогов. Кроме того, теперь на веб-порталах штатов широко представлены онлайн-услуги для автомобилистов, такие как продление срока действия водительских прав. Тем не менее, в таких штатах, как Аризона лишь 20 процентах водителей пользуются этой услугой.

Упрощение пользования электронными системами и устранение сложностей, связанных с бумажным делопроизводством, также делает их более привлекательными. Так, водители грузовиков, осуществляющих грузовые перевозки между штатами, должны, в соответствии с требованиями Меж-

дународного соглашения о налоге на горючее, заполнять налоговые ведомости в своих штатах. Эти бланки составлены настолько сложно, что в 90 процентах случаев при их заполнении водители допускают ошибки. Штат Айдахо перевел эту систему на простой в обращении веб-интерфейс, который помогает водителям делать необходимые подсчеты при заполнении ведомостей, и теперь они предпочитают электронные бланки бумажным.

Усиливается и тенденция к созданию администрациями штатов и местными властями онлайн-систем материально-технического снабжения и закупок, в которых используются преимущества функциональности, присущей электронной коммерции. Охватывающая весь штат Вирджиния электронная система закупок eVa, представляет собой один такой пример (<http://www.eva.state.va.us/>). Эта система дает всем заинтересованным компаниям и предприятиям доступ к информации о закупках, осуществляемых в штате. Кроме того, учреждения штата производят закупки товаров у торговых предприятий посредством этой же системы, оборот которой за первые несколько месяцев работы составил 80 млн. долларов. В настоящее время конфигурация системы eVa настраивается на решение таких задач, как совершенствование ведения дел в штате и углубление интеграции с системами отслеживания закупок, действующими в различных ведомствах.

Стимулирование участия граждан в управлении и повышение степени подотчетности органов управления

Опрос, проведенный Советом по совершенствованию работы государственных учреждений, показал, что американцы придают

важное значение услугам «электронного управления», и на сегодняшний день относятся к ним положительно. С другой стороны, результаты опроса показывают, что ожидания американцев не ограничиваются сокращением бумажного делопроизводства и экономией времени. Они видят перспективы получения более значительного объема публичной информации, что дало бы обществу более широкие возможности для усиления контроля над органами государственного управления. Американцы видят в электронном управлении путь к повышению уровня своей информированности и участия в государственных делах. Многие из них считают, что более высокая степень подотчетности представляет собой наибольшее потенциальное преимущество электронного управления, тогда более широкий доступ к информации отмечается на втором месте. Эти ожидания показывают, что общество хочет иметь такие электронные услуги, которые позволили бы гражданам высказывать свое мнение в адрес властей и играть активную роль в процессе государственного управления.

«Электронная демократия» открывает широкие возможности для вовлечения граждан и повышения степени подотчетности государственных органов перед гражданами. Законодательные органы всех 50 штатов делают очень много для предоставления населению значительного объема информации на веб-сайтах, рассказывающих о действующем законодательстве, размещающих биографические данные о законодателях, а также контактную информацию. Большинство штатов также предоставляет протоколы голосования с выборов должностных лиц, что служит отличным способом повышения ответственности выборных лиц. Более того, многие штаты предоставляют гражданам механизмы обратной связи с выборными должностными лицами. В таких штатах, как Флорида, Ка-

лифорния и Аризона, используются электронные технологии, с помощью которых избиратели, поставив курсор на изображение штата на карте и нажав на мышку, могут узнать, кто представляет их в законодательном органе. Кроме того, избирателям предоставляются прямые ссылки на электронную почту законодателей. Тем самым граждане получают возможность прямого общения с должностными лицами, избранными по их округам.

Все более частое использование электронной почты в качестве предпочтительного способа взаимодействия с законодателями вынуждает законодательные органы искать технические решения, которые позволяли бы обрабатывать большие массивы сообщений, поступающих в их электронные почтовые ящики. Национальная конференция законодательных собраний штатов (НКЗСШ) обращает внимание законодателей на то, что люди, пославшие запрос, ожидают размещения ответа на него на веб-сайте (<http://www.ncsl.org/>). НКЗСШ отмечает, что более 15 млн. американцев принимают решения о голосовании на очередных выборах на основании информации, размещенной на веб-сайтах законодателей.

Законодательные собрания штатов, деятельность которых в прошлом была малопрозрачной для общественности, теперь в режиме реального времени активно информируют граждан о том, как идет законотворческий процесс. Законодательные собрания всех штатов размещают на веб-сайтах графики своих заседаний. При этом во многих штатах граждане имеют возможность записаться на выступление в комитетах или получить автоматическое уведомление о запланированном заседании того или иного комитета. Законодательное собрание штата Аризона устанавливает специальные киоски в общественных местах, где желающие могут

записаться на выступление в комитетах. Законодательное собрание штата Техас предоставляет гражданам возможность получать информацию о работе комитетов с помощью ПЦС или подключенных к Интернету мобильных телефонов.

Растет число штатов, использующих электронную технологию оперативной рассылки информации без запроса получателя, что позволяет им повышать уровень интерактивности информации о деятельности законодательных органов. Применение такой технологии позволяет осуществлять автоматическую рассылку (как правило, по электронной почте) определенной самими пользователями информации. Это избавляет граждан от необходимости регулярного посещения того или иного веб-сайта в поисках новой информации – вместо этого в случае любого обновления информации на сайте подписчику автоматически высылается сообщение по электронной почте. Так, пользователь может войти в диалоговое окно веб-сайта «Лоббист штата Вирджиния» и отметить пункты, по которым ему на электронный адрес будут автоматически высылаться уведомления. В числе этих пунктов может фигурировать внесение содержащего определенные ключевые слова законопроекта конкретным членом Генеральной ассамблеи (так в ряде штатов называются законодательные собрания) или изменение статуса по заранее выбранному законодательному акту. Пытаясь сделать органы управления более открытыми и подотчетными, многие штаты в настоящее время непрерывно транслируют на свои веб-сайты заседания комитетов и пленарные сессии. В штате Огайо даже создается видеоархив таких заседаний, снабженный механизмом поиска (<http://www.oll.state.oh.us/>). Граждане могут входить в эти архивы и просматривать эпизоды законодательного процесса, связанные

с конкретной датой, лицом или группой лиц.

Наряду с этим растет и популярность онлайн-опросов и исследований общественного мнения. Так, в ходе своей очередной сессии 2003 года законодательное собрание штата Невада опубликовало мнения более чем 20 000 респондентов на своем веб-сайте опросов общественного мнения. Согласно исследованию, проведенному Pew Internet & American Life Project, 23 миллиона американцев используют Интернет для обратной связи с выборными должностными лицами по вопросам, касающимся их жизни, а 65 процентов американцев рассчитывают на то, что у них должна быть возможность связаться со своими выборными представителями через Интернет.

Законодательные органы начинают признавать и необходимость создания на своих веб-сайтах страниц для просвещения детей. Поскольку дети и подростки являются будущими избирателями и лидерами, просвещение учащихся в области законодательного процесса и разъяснение им важности участия в государственном управлении представляет собой одну из серьезных задач в деле дальнейшего развития и укрепления представительной демократии. Так, пользуясь сайтом Virginia's Capitol Classroom, учителя могут получать доступ к планам уроков и скачивать учебные материалы для последующего использования на занятиях по государственному управлению (<http://legis.state.va.us/CapitolClassroom/TeacherResources/GeneralAssemUnit.htm>). Учащиеся в штате Техас могут сами создавать карточки с информацией о сенаторах от своего штата наподобие карточек, посвященных бейсбольным игрокам. Выбрав сайт On-line Sunshine for Kids, учащиеся в штате Флорида могут играть в игры, связанные с законодательным процессом, смотреть анимационное приложение, поясняющее, как

законопроект становится законом, и изучать историю законодательного собрания своего штата (<http://www.flsenate.gov/kids/home.html>).

Результаты работы по повышению эффективности органов управления

Цифровая революция подтолкнула органы власти различных уровней к инициативам по переходу в режим электронного управления, но сами эти инициативы приносят преимущества гражданам и самим ведомствам отнюдь не только в виде более качественных услуг. Для того чтобы эффективно использовать ресурсы различных ведомств, приходится внимательно изучать давно сложившуюся деловую практику. Серьезному пересмотру подвергаются методы ведения бухгалтерского делопроизводства. В результате происходит упорядочение важных процессов, упразднение всего лишнего и внедрение комплексного подхода к принятию деловых решений. Так, проводя ревизию системы обработки данных о владении автотранспортными средствами, администрация штата Нью-Йорк обнаружила, что состоящий из 20 последовательных этапов процесс может быть сокращен наполовину даже без внедрения новых технологий.

По мере внедрения технологий устаревшие формы деловой практики преобразуются в более эффективные, что в свою очередь повышает эффективность, экономичность и своевременность услуг. Инициативы в сфере электронного управления ведут к созданию веб-сайтов, которые просты и удобны для пользователей и где можно найти весь комплекс необходимых услуг. Качество информации и услуг повышается за счет технологических новшеств. Информация может распространяться чаще и среди более широкой аудитории. Сайты в системе электронного управления способны принимать боль-

ше запросов и обрабатывать более значительные объемы обращений в автоматическом режиме. Граждане более оперативно получают результаты, а услуги предоставляются им в круглосуточном режиме. В силу необходимости реорганизации внедряется и более эффективная практика менеджмента.

Поскольку все эти преимущества означают повышение качества услуг, растет и удовлетворенность граждан работой органов управления. Услуги теперь предоставляются более экономичными способами. Те услуги, которые когда-то предоставлялись с помощью печатных изданий, факсимильных сообщений и почтовых отправок, становятся гораздо более рентабельными при переводе их на электронную основу. В ситуации, когда многие штаты сталкиваются с дефицитом бюджета, инициативы в сфере электронного управления позволяют делать больше с меньшими затратами. Многие штаты отмечают, что подобные инициативы будут иметь приоритетное значение при рассмотрении проектов бюджетов.

Будь-то электронные услуги, электронная коммерция или электронная демократия – все эти инициативы в сфере электронного управления служат повышению степени прозрачности работы правительственных учреждений и ведомств. Граждане получают возможность взаимодействовать с органами управления на более личном уровне. Они могут получать именно те услуги, в которых заинтересованы. Повышается информированность общественности о работе правительственных учреждений и служб. Люди видят, на что расходуют деньги администрации штатов, и могут познакомиться с нормативными основаниями этой деятельности. Они могут видеть, как голосуют выборные должностные лица, и устанавливать обратную связь непосредственно со своими представителями.

Задачи на будущее

Теперь перед администрациями штатов и местными органами власти стоит задача популяризации электронных услуг и информирования населения об их наличии. Результаты исследования, проведенного Советом по совершенствованию государственного управления, показали, что только 34 процента населения знают о существовании некоторых услуг «электронного управления», которыми они могли бы воспользоваться. Единственный способ повышения эффективности ресурсов электронного управления – информировать население об их преимуществах.

По мере популяризации этих новых услуг и ресурсов, ведомства некоторых штатов видят, что посещающие их порталы граждане остаются довольными и многократно возвращаются на эти веб-сайты. За последние два года посещаемость веб-портала штата Вашингтон возросла с 1000 до 700 000 обращений в день. А посещаемость веб-портала штата Индиана увеличивалась каждый раз в течение последних шести лет во время ежегодной сессии Генеральной ассамблеи штата. Интересно, что посещаемость не возвращалась на первоначальный уровень после завершения сессии законодательного органа. Власти штата Индиана считают, что граждане стремятся участвовать в «электронной демократии». Посетив веб-портал штата с этой целью, они находят там и другие ресурсы, которыми могут пользоваться круглый год. Продвижение и последовательное предложение услуг, вызывающих доверие у граждан, представляет собой надежный путь реализации органами власти и учреждениями всех преимуществ электронного управления.

Если те, кто предоставляет услуги электронного управления, будут и дальше завоевывать доверие граждан, делая эти услуги все более эффективными и надежными,

процесс развития методов управления будет бесконечным. Цифровая революция создала постоянно действующий стимул для совершенствования «электронного правительства». Поэтому эволюция в деле развития и совершенствования методов работы органов управления будет продолжаться.

Десять самых посещаемых веб-сайтов администраций штатов США:

Аризона, <http://www.az.gov/>
Мичиган, <http://www.michigan.gov/>
Вашингтон, <http://access.wa.gov/>
Иллинойс, <http://www100.state.il.us/>
Висконсин, <http://www.wisconsin.gov>
Вирджиния, <http://www.myvirginia.org>
Юта, <http://www.utah.gov>
Индиана, <http://www.in.gov>
Южная Дакота, <http://www.sd.gov/>
Мэриленд, <http://www.maryland.gov/>

По итогам проведенного в 2002 году
исследования применения
цифровых технологий в штатах

Шарон Крауч Стигл курирует вопросы развития информационных технологий в Палате делегатов штата Вирджиния, охватывая веб-сайт Палаты и интрасеть. Она работает в Исполнительном комитете Национальной конференции законодательных собраний штатов (НКЗСШ), возглавляя на протяжении последних трех лет его специальную группу по информационным технологиям.

Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат ее автору и не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

Общественная безопасность в небезопасном мире

Дональд Л. Пласкеллик

КТО В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ возглавляет усилия по защите нашей страны от терроризма? Даже спустя два года после страшных событий 11 сентября 2001 года в каждом городе основным ответственным лицом в случае подобной трагедии остается мэр, а также пожарные, полиция и муниципальные работники здравоохранения, обслуживающие местных жителей.

Такое положение было четко определено в ходе встречи Международной ассоциации мэров в Денвере, штат Колорадо, в июне 2003 года. В Бостоне и Барселоне, Чикаго и Кито в Эквадоре, Далласе и Далсео-Гу в Корее – мэры разных городов, присутствовавшие на конференции, управляют хорошо обученными и подготовленными подразделениями по борьбе с терроризмом. Крупные города содержат специально обученные подразделения для проведения спасательных работ в небоскребах и глубоких шахтах. Они прошли специальную подготовку по борьбе с последствиями химических и биологических атак – и они первыми прибывают в случае, если в общественном месте обнаруживают подозрительный бесхозный сверток. Крупные города в Соединенных

Штатах регулярно обмениваются друг с другом опытом работы для обеспечения общей подготовленности американских городов и штатов.

В качестве вновь избранного президента Конференции американских мэров (КАМ) и члена недавно созданной специальной группы КАМ я работаю в контакте с секретарем по национальной безопасности США Томом Риджем. Сеть борьбы с терроризмом на государственном уровне будет эффективной, если городские сети обеспечения безопасности будут сильными. Связанные с этим финансовые расходы ложатся на муниципалитеты и их местные налоги, а федеральное правительство не оказывает никакой прямой финансовой поддержки городам, за исключением нескольких наиболее известных объектов повышенного риска, которые получают правительственную поддержку.

Например, в моем городе Акрон в штате Огайо мы теперь за неделю тратим на укрепление безопасности примерно на 35 тысяч долларов больше, чем до событий 11 сентября. Секретарь Ридж призывает должностных лиц развивать сотрудничество на



Дональд Л. Пласкеллик

региональном уровне. К примеру, в Огайо между мэрами пяти крупнейших городов было достигнуто соглашение о взаимопомощи в случае трагедии.

Подготовка Акрона

Обязанности мэра американского города существенно изменились с течением времени. В настоящее время нам приходится много внимания уделять разработке планов действий на случай ситуаций, которые, мы надеемся, никогда не возникнут. На самом деле этот процесс начался в Акроне за много лет до событий сентября 2001 года. Задолго до них город подготовил план эвакуации и провел подготовку по различным сценариям нападения с применением оружия массового поражения.

После событий 11 сентября 2001 года такие учения стали еще серьезнее. В октябре прошлого года Акрон с пригородами провел «Всеобъемлющие учения на случай применения химического оружия». В ходе учений пожарным, прибывшим на место учебного взрыва, пришлось столкнуться с неизвестным веществом. Полицейским необходимо

было учитывать возможность того, что злоумышленники все еще скрывались неподалеку, и все участники подготовки столкнулись с реальной опасностью вторичного взрыва, нацеленного именно на группы быстрого реагирования, прибывшие на помощь пострадавшим. Больницы должны были организовать экстренные пункты для определения очередности оказания медицинской помощи и действовать в условиях повышенного риска заражения от принимаемых пострадавших. Аварийные службы всего города и пригородов занимались изменением направлений движения транспорта, разъяснением опасности населению, а самое главное – выявлением наших недоработок, чтобы не повторять ошибок в случае возвращения опасности. На текущий момент это были одни из крупнейших учений на случай катастрофы, когда-либо проведенных в США.

Мы также принимаем в расчет тот факт, что город уязвим как поставщик воды для около полумиллиона граждан. Мы провели проверку безопасности системы водоснабжения и предприняли меры для укрепления безопасности сооружений водоочистки и водоразделов, муниципальных сооружений и муниципального аэропорта.

Подготовка на общенациональном уровне

Наши действия в будущем ограничены, в основном, финансовыми возможностями. Конгресс одобрил ассигнования на деятельность Министерства внутренней безопасности США на следующий год. На программы быстрого реагирования законопроект Палаты представителей выделено 4,4 миллиарда долларов США, а законопроект Сената – 3,8 миллиарда долларов. Законопроекты Палаты и Сената также включают в себя финансирование пожарной службы,

безопасности портов, деятельности правоохранительных органов и оборудования для обнаружения бомб в аэропортах. В обоих законопроектах также предусмотрено выделение значительных средств для районов повышенного риска, но все же уровень финансирования остается ниже уровня 2003 года. Конференции американских мэров удалось улучшить нынешний законопроект, находящийся на рассмотрении Конгресса, предусмотрев выделение средств на районы повышенного риска.

На 46 миллионов долларов США, выделенных штату Огайо (40 миллионов на группы быстрого реагирования и 6 миллионов на инфраструктуру), города могут приобрести специальное оборудование для экстренных ситуаций и предотвращения терроризма и спланировать, разработать и провести антитеррористическую подготовку.

Совет по международным отношениям и другие организации рассмотрели необходимость выделения больших средств на нужды обеспечения безопасности. В последнем докладе Совета «Группы быстрого реагирования: недостаточное финансирование, низкая подготовка» делается вывод о том, что для достижения группами быстрого реагирования минимальных стандартов подготовленности на протяжении пяти лет необходимо будет выделить 98 миллиардов долларов.

Совет также ратует за создание программы многолетних грантов от Министерства внутренней безопасности США. Эта программа должна быть нацелена на поощрение городов к инвестициям в долгосрочные стратегические планы и персонал, а также к формированию региональных форм сотрудничества для эффективного использования в чрезвычайных ситуациях общего оборудования. В ходе программы будут разработаны национальные стандарты по оборудованию и подготовке групп быстрого реагирования.

Потенциальные опасности

Помимо достопримечательностей, монументов и прочих объектов, считающихся очевидными целями в американских городах, американцы также озабочены другими возможными видами риска для общественной безопасности, такими как заражение водных ресурсов страны или опасность оспы.

В ноябре 2002 года в качестве председателя консультативного совета КАМ я участвовал в телефонной конференции с другими мэрами и доктором Джеромом Хауэром, помощником секретаря Министерства здравоохранения и социальных служб США по подготовке к чрезвычайным медицинским ситуациям.

Доктор Хауэр рассказал нам, что в рамках выполнения программы федерального правительства по безопасности штатам было предписано разделить список получателей вакцины оспы на две группы: людей с наивысшим профессиональным риском и членов групп быстрого реагирования. К категории людей с наивысшим профессиональным риском относятся медицинские работники и работники скорой помощи. Во вторую группу входят другие члены групп быстрого реагирования, такие как пожарные и полицейские.

В распоряжении всех мэров находятся уникальные силы быстрого реагирования – это те люди, которые входят в дома, когда все остальные из них выбегают! Тем из нас, кто никогда не был на их месте, невозможно представить, что они должны при этом чувствовать. Реальная угроза терроризма дала нам с новой силой ощутить уважение к людям, посвящающим свою жизнь тому, что ныне входит в понятие государственной безопасности.

Секретарь Ридж в своем ответе на вопрос о роли местных должностных лиц в создании безопасной обстановки в городах

страны сказал: «В обстановке, сложившейся после событий 11 сентября, мэры, управляющие округов, начальники полицейских и пожарных служб не стали дожидаться, пока федеральное правительство позаботится о внутренней безопасности. Они действовали по собственной инициативе и на собственные деньги».

Работники местных органов власти очень надеются, что смогут обеспечить большую безопасность наших граждан с помощью местных усилий и средств, а также при непрерывной финансовой поддержке со стороны федерального правительства. Такое повышенное внимание к безопасности на местах крайне необходимо. Стоит заметить, однако, что невозможно предотвратить или устранить все возможные угрозы, и гражданам следует быть в курсе происходящего и проявлять бдительность. Также необходимо, чтобы все уровни правительственного аппарата сотрудничали при разработке плана, который предоставил бы всем нам наилучшую возможную защиту.

Дональд Л. Пласкеллик, мэр города Акрон в штате Огайо, недавно избран президентом Конференции американских мэров.

Мнения, выраженные в этой статье, принадлежат ее автору и не обязательно отражают точку зрения или политику правительства США.

В партнерстве со всем миром

Краткий очерк о Международной ассоциации управления хозяйством городов и округов

Дебора М.С. Браун

ГОРОД НЬЮ-АМСТЕРДАМ, Гайана, расположенный в одной из беднейших стран в Западном полушарии, стал партнером г. Хантсвилла, входящего в число старейших городов штата Техас. Цель этого партнерства состоит в том, чтобы превратить Нью-Амстердам в «здоровую муниципальную и социальную общность людей». Выполнение этой задачи представляет собой часть подхода, направленного на создание консенсуса граждан и их вовлечения в работу по повышению качества жизни посредством налаживания партнерства с местными властями, национальным правительством, неправительственными организациями (НПО), отдельными группами граждан и частным сектором.

Город Габрово в Болгарии, расположенный у подножия Балканских гор, стал действовать сообща с г. Портеджем, штат Мичиган, находящимся в южной части этого штата, расширяя масштабы гражданского участия, экономического развития и налаживая партнерства между государственным и частным секторами с тем, чтобы население было лучше осведомлено о муниципальных услугах.

Хайфон, Вьетнам, третий по величине город этой страны и столица провинции Хайфон, и Сиэтл, штат Вашингтон, где базируется компания «Майкрософт» – крупнейший производитель программного обеспечения, работают вместе над созданием и реализацией стратегий инвестирования в индустрию туризма и другие виды деловой деятельности. К этому партнерству также подключился широкий спектр организаций, работающих в Сиэтле в области образования. Кроме того, в этом партнерстве принимают участие организация «Партнерство США-Азия по охране окружающей среды» и Всемирный банк.

Вступив в партнерские отношения с Национальным форумом афро-американских руководителей в области государственного управления США, Ассоциация городских советов Зимбабве стремится к обучению, получению информации и установлению контактов для объединения усилий местных властей. Эти усилия направлены на то, чтобы представители следующего поколения администраторов могли стать ответственными руководителями и сумели подготовить граждан к реорганизации экономических и правительственных инфраструктур.

Все эти города имеют нечто общее: они стали действовать сообща под руководством Международной ассоциации управления хозяйством городов и округов (МАУХГО). Это профессиональная и просветительская организация представителей местных властей, местных администраторов и их помощников в больших и малых городах, округах и других территориально-административных единицах по всему миру.

Созданная в 1914 году МАУХГО сначала оказывала своим членам и представителям местных властей на всей территории Соединенных Штатов техническую помощь и помощь в области управления, обучения и подготовки местных управленческих кадров и получения информации. В своей деятельности МАУХГО опиралась на идеалы Прогрессивного движения, выступавшего за социально-политические изменения в масштабах всей страны. Эти изменения, часто приобретающие силу закона, находя отражение в федеральном законодательстве по таким вопросам как заработная плата и труд, техника безопасности и охрана здоровья на предприятиях, применение женского и детского труда, стали реакцией на формы местного самоуправления в США, сложившиеся в конце девятнадцатого и начале двадцатого веков. В эту эпоху большие города обычно находились под контролем коррумпированных политиков, называвшихся «боссами», которые правили городом как своей вотчиной.

«В период с восьмидесятых годов девятнадцатого столетия по двадцатые годы двадцатого столетия муниципалитеты в США часто носили децентрализованный и фрагментарный характер. Эти муниципалитеты не имели ничего общего с теми объединенными структурами управления городов, которые мы представляем себе, когда речь заходит о современных системах городского

управления, – отмечает директор международных программ МАУХГО Деннис Тейлор. – Эти системы городского управления стали основными объектами господства со стороны тех видов централизованного политического аппарата, которые помогали заполнять вакуум и обеспечивали предоставление услуг. Цель движения за проведение муниципальных реформ состояла в обеспечении «добросовестного управления», то есть больших городов, свободных от взяток, подкупа, незаконных доходов, прочих форм коррупции, покровительства и пороков, ассоциирующихся с боссами и политическим аппаратом».

МАУХГО уже имела семидесятилетнюю историю успешной деятельности, когда пришла к выводу о том, что большие города и другие территориальные административные единицы за рубежом могут извлечь выгоду из программ этой ассоциации. «Международная программа МАУХГО была разработана после того, как в 1989 году была разрушена Берлинская стена и стала более открытой Восточная Европа, – считает Тейлор. – Тогда МАУХГО приняла решение об организации программ развития партнерских отношений между городами, округами, регионами и организациями в США с городами, органами местного самоуправления, регионами и организациями в других странах». «Несмотря на то, что мы работаем во многих странах мира, именно тогда возник импульс для нашего выхода на международную арену», – добавляет Тейлор.

Программа «СитиЛинкс»

Для того чтобы сблизить людей, МАУХГО, прежде всего, сотрудничает с Агентством США по международному развитию (АМР США), участвуя в целом ряде программ, которые используют контракты, соглашения о совместной деятельности или гранты для

налаживания партнерских отношений между городами. Одна из таких программ носит название «СитиЛинкс». Ранее она называлась «Ресорс ситиз». Основное внимание в этой программе уделяется совершенствованию работы по предоставлению различных общественных услуг, включая меры по охране и рациональному использованию окружающей среды, управление финансовой деятельностью, экономическое развитие и здравоохранение. Практический опыт должностных лиц местных органов власти США оказывает неоценимую помощь их зарубежным коллегам, многие из которых имеют ограниченный опыт работы в децентрализованных местных органах власти, поскольку условия подобной работы требуют проявления ответственности и инициативы, а также наличия подотчетности.

МАУХГО способствует деятельности этих партнерств путем предоставления технического содействия городам развивающихся стран в рамках товарищеской помощи, при участии миссий АМР США. «Миссии АМР США во всем мире обращаются к нам с просьбой о предоставлении помощи в тех случаях, когда они находят тот или иной орган местного самоуправления, а, может быть, два или три таких органа за рубежом, которым может принести пользу прямое общение каким-либо городом США аналогичных масштабов, – поясняет Тейлор. – Тогда они спрашивают нас: есть ли у вас администраторы, руководители служб, начальники сметных отделов и города подходящих масштабов, которые имеют опыт работы по этой проблеме? Мы стараемся связать сходные по размеру города со сходными проблемами».

Однако прежде, чем МАУХГО согласится взять на себя осуществление того или иного проекта, она направляет в запрашивающий помощь город или страну специаль-

ную группу для оценки ситуации. «Мы это делаем, в первую очередь, для того, чтобы на месте выяснить характер проблем и возможности работать с людьми, – отмечает Тейлор. – Мы исходим из того, что миссия АМР США уже до некоторой степени изучила имеющиеся проблемы, но, возможно, не углублялась в выяснение конкретных деталей решения основных вопросов. Поэтому наши эксперты оценивают перспективность работы и прикидывают, какой город окажется наиболее подходящим в этом случае».

После первой поездки оценочная группа возвращается в США и решает, какие два города смогут успешно работать сообща над решением стоящих задач. Затем мы связываемся с городом в США и организовываем приезд туда группы должностных лиц из зарубежного города, запрашивающего помощь. Позже должностные лица из зарубежного города посещают Соединенные Штаты и встречаются со своими коллегами в городе-партнере. Может состояться несколько подобных поездок и встреч с тем, чтобы выяснить все детали работы, но, по словам Тейлора, «главное состоит в том, чтобы найти людей, которые имеют опыт решения подобной проблемы». Так, например, в марте и мае 2003 года должностные лица из Джабалпура, Индия, встретились со своими коллегами в Сакраменто, штат Калифорния. В октябре состоится еще одна встреча в Индии, на которой обе стороны закончат разработку ранее согласованного рабочего плана по управлению транспортом, ликвидации твердых отходов и вовлечению населения в управление городом.

Программа «СИЭУ»

Другая реализуемая МАУХГО программа носит название «Создание институтов добросовестного управления» или «СИДУ», в которой ведущее место отводится созданию

ассоциаций. «Разумеется, сама по себе МАУХГО представляет собой ассоциацию руководителей городов и округов, и, следовательно, одно из главных направлений ее деятельности состоит в работе с органами местного самоуправления в странах всего мира для усиления их влияния по мере децентрализации органов управления», – поясняет Тейлор.

«Центральные правительства во всем мире – в странах, где господствовали коммунистически или автократические режимы – не спешат приступать к своей децентрализации, – продолжает он, – поскольку они считают, и иногда справедливо, что органы местного самоуправления на самом деле не готовы взять на себя ответственность за предоставление услуг, которыми ныне занимаются центральные правительства. Поэтому мы планируем заняться созданием ассоциаций органов местного самоуправления в таких странах. Когда созревают подходящие условия для децентрализации, органы местного самоуправления оказываются способными оказывать влияние на центральное правительство».

С помощью СИДУ ассоциации могут способствовать обеспечению устойчивого положения, помогая органам местного самоуправления делиться друг с другом опытом, профессионально укреплять финансовую базу управления с помощью введения более строгой подотчетности и достижения большей прозрачности и привлекать граждан к участию в принятии решений органами местного самоуправления.

Сотрудник программы СИДУ Жами Закс говорит, что эта программа реализуется на двух уровнях. Каждая программа по зарубежной стране разделяется на два проекта. Первый представляет собой контракт, заключаемый через АМР США. «По этому контракту проводится обучение работников

местных органов операциям, связанным с бюджетом, и другим финансовым видам деятельности, – поясняет Закс. – Второй представляет собой соглашение о сотрудничестве и воплощает поддерживаемую органом местного самоуправления программу партнерства, которая также состоит из двух компонентов. В одном из них основное внимание уделяется расширению потенциала ассоциаций, и в этом плане включает в себя работу с ассоциациями органов местного самоуправления в том или ином конкретном городе, которые предоставляют услуги другим органам местного самоуправления в масштабах всей страны. Эти три ассоциации работают на уровне штата, на уровне города и на региональном уровне».

В настоящее время СИДУ проводит работу в Индонезии по выполнению программы, начатой в сентябре 2000 года, которая, по всей вероятности, продлится до конца июня 2004 года. Совместное соглашение, поясняет Закс, «предусматривает установление партнерских отношений одного из органов местного самоуправления в Соединенных Штатах с одним из органов местного самоуправления в Индонезии и предоставление технической помощи этому индонезийскому органу местного самоуправления в ходе программы поездок должностных лиц с визитами друг к другу».

Продолжительность программы партнерства обычно составляет 18 месяцев, и она проходит по определенной теме. «Мы работали по очень разным темам, таким как туризм, планирование, планирование новых городов, развитие новых городов, вопросы охраны окружающей среды», – говорит Закс.

Программа «ИСМС»

Третья международная программа МАУХГО называется «Информационная сеть местного самоуправления» или «ИСМС». Эта про-

грамма в основном реализуется в Восточной Европе, начиная 1990-х годов. Деннис Тейлор поясняет, что программа начала работать в Венгрии, а затем распространилась на большую часть Восточной Европы, позволяя распространять электронным путем информацию о деятельности на местах, чтобы страны бывшего Советского Союза могли перенимать друг у друга полезный опыт.

ИСМС также применяется в Карибском бассейне и Латинской Америке. Так, в Боливии «она, в основном, направлена на совершенствование компьютерной инфраструктуры и потенциальных возможностей электронных средств, – отмечает Тейлор. – Мы работаем над созданием портала в Интернете, который свяжет девять ассоциаций органов местного самоуправления в Боливии, ассоциацию женских советов, с которой также налажена связь в рамках этого проекта, и всеобщую федерацию органов местного самоуправления Боливии – своего рода зонтичную организацию для ассоциации органов местного самоуправления». Цель этого проекта состоит в том, чтобы через Интернет создать систему связи, с помощью которой можно будет проводить такие операции, как электронные закупки и материально-техническое снабжение, что позволит разработать стандартные бланки закупок и другие процессы, предназначенные для местного самоуправления.

Объединение усилий органов местного самоуправления

В первые годы работы МАУХГО местное американское самоуправление часто состояло из непрофессионалов, которые объединяли свои усилия для создания и поддержания местной инфраструктуры на базе своих нередко ограниченных возможностей и незначительного опыта работы. Однако в современном мире такие руководители должны

хорошо владеть наукой управления, чтобы строить нормально функционирующие города. Многие из сегодняшних руководителей городов имеют высшее образование в таких областях, как государственное управление, политология и предпринимательство. Часто эти руководители имеют также и опыт практической работы. Они широко подходят к решению перспективных задач, и не концентрируются на решении мелких проблем.

Таким широким всесторонним подходом к городскому сообществу объясняется и популярность программ МАУХГО. Особенно ярко это проявляется в зарубежных странах, где децентрализованное национальное правительство часто возлагает большую ответственность на местные муниципалитеты. Органы местного самоуправления должны предоставлять услуги своим гражданам, одновременно создавая прозрачные и подотчетные структуры управления. «Сила в численности, – отмечает Тейлор, – и если один орган местного самоуправления работает по соседству с 2000 других, но не поддерживает с ними связей, то ему трудно вести переговоры с центральным правительством».

Вот где на помощь приходят партнерства «СитиЛинк», «СИДУ» и «ИСМС». Создавая партнерства между городами и ассоциациями органов местного самоуправления, МАУХГО объединяет американских профессионалов, которые могут передать своим зарубежным коллегам технические методы управления, практические навыки и концепции.

«Значительная часть того, чем мы занимаемся, связана с децентрализацией, – говорит Тейлор. – Поэтому вопрос децентрализации властных полномочий неизбежно должен тем или иным образом затрагиваться. Будет ли он решаться на уровне регионов? Или на уровне органов местного самоуправления городов и округов в пределах каждо-

го региона? Как это нужно делать? Если говорить коротко, – да, отношения между органами местного самоуправления представляют собой один из основных вопросов при распределении полномочий».

Дебора М.С. Браун, редактор электронного журнала «Вопросы демократии», интервьюирует Денниса Тейлора и Жами Зак.

Сотрудничество между правоохранительными органами на примере борьбы с киберпреступностью

Эрик Грин

48-ЛЕТНИЙ ЖИТЕЛЬ г. Солт-Лейк-Сити (шт. Юта) Марк Бивер придумал идеальный (по его мнению) способ легкого и быстрого зарабатывания денег: он стал продавать через Интернет несуществующие билеты на футбольный матч национального чемпионата американских колледжей 2003 года между Университетом штата Огайо и Майамским университетом в штате Флорида.

Как пишет газета «Солт-Лейк трибьюн», Бивер воспользовался сайтом интернет-аукционов «eBay», чтобы взимать с покупателей предоплату за билеты в размере половины их стоимости. Покупателям было сказано, что они могут получить свои билеты, приехав по адресу в окрестностях г. Финикса (шт. Аризона), где должен был состояться матч. Но когда покупатели – некоторые из которых заплатили более 4000 долларов – добрались до назначенного места в надежде получить обещанные билеты, там никого не было.

В конечном счете, правоохранительные органы штата Юта арестовали Бивера. По сообщению газеты «Солт-Лейк трибьюн», ему предъявлены обвинения по трем статьям об уголовной ответственности за фелонию второй степени, связанную с мошенничеством с применением средств связи, и если его вина будет доказана, Биверу может грозить до 15 лет тюрьмы по каждой статье обвинения. Газета отмечает, что более 90 жертв заплатили Биверу за билеты в общей сложности 202 300 долл.

К несчастью для Бивера, его мошеннический трюк привлек внимание одного из новых сформированных в США подразделений по борьбе с преступлениями в Интернете. По распоряжению генерального прокурора штата Марка Шуртлеффа в шт. Юта была создана специальная группа по борьбе с киберпреступностью, которая совместно с федеральными, местными правоохранительными органами и органами штатов, ведет



*Генеральный прокурор
Марк Шуртлефф*

борьбу с преступлениями в киберпространстве – быстро растущей всемирной угрозой, нити которой ведут к глобальному терроризму.

Генеральный прокурор Шуртлефф ссылается на Управление общей бухгалтерской отчетности США, по данным которого в 2002 году американцы подали около 750 тыс. жалоб на действия мошенников в Интернете, которые получили в общей сложности более 1 млрд. долл. Для сравнения: в 2000 году было подано всего лишь 31 тыс. жалоб. В одном только штате Юта в прошлом году в возглавляемый Шуртлеффом отдел по киберпреступлениям было подано приблизительно 1000 жалоб на общую сумму понесенных убытков в 3,5 млн. долл. За период с января по май 2003 года поступило 617 жалоб. По оценкам исследовательской фирмы «Гартнер инк.», во всем мире в 2002 году 7 млн. человек пострадали от той или иной формы мошенничества, связанной с махинациями с удостоверениями личности.

Шуртлефф отмечает, что всего один злоумышленник способен причинить многомиллионные убытки. Например, в 2002 году

один британский гражданин взломал 92 компьютерные системы правительства США, в результате чего сумма убытков составила 900 млн. долл. Одним из наиболее печально известных случаев подобной незаконной практики стало распространение вируса под названием “Love Bug” в 2000 году, когда филиппинские студенты взломали компьютерные системы во всем мире; на устранение последствий их действий потребовалось в общей сложности 8,7 млрд. долларов. Этот случай продемонстрировал потребность в международном сотрудничестве в борьбе с киберпреступностью, потому что на Филиппинах нет закона, который запрещал бы подобную практику, добавляет Шуртлефф.

Немалые убытки повлекли и три других случая. Получивший недавно широкое распространение компьютерный «червь» “Blaster” проникает на компьютеры из Интернета, атакуя последние версии операционных систем «Виндоуз» компании «Майкрософт». «Червь» не уничтожает файлы, но перепрограммирует компьютер на передачу «червя» другим пользователям и автоматически выключает систему. По данным газеты «Вашингтон пост», “Blaster” всего за один день обошелся компаниям во всем мире «ни много ни мало в 329 млн. долларов». Он также поставил «на колени» многие компании. Управление автотранспорта штата Мэриленд, которое отвечает за выдачу водительских удостоверений, было вынуждено закрыть все свои отделения почти на два дня. В 2001 году другой «червь» под названием “Code Red” вызвал убытки в размере 1,1 млрд. долларов, а в 1999 году компьютерный вирус “Melissa” повлек затраты на устранение последствий его вредоносной деятельности в объеме 80 млн. долларов, отметил Шуртлефф.

Борьба с киберпреступностью в США

Вступая в свою нынешнюю должность несколько лет назад, Шуртлефф сказал, что одной из его главных задач будет борьба с преступлениями в киберпространстве. «Мы считали, что на уровне штата делается недостаточно для борьбы с тем, что, как мы знаем, стало одним из наиболее быстро растущих видов преступлений в сегодняшнем мире», – говорит Шуртлефф. Поэтому его управление создало Специальную группу по киберпреступлениям штата Юта, которая работает в партнерстве с несколькими федеральными агентствами, включая Министерство обороны и Федеральное бюро расследований (ФБР), Департаментом полиции Солт-Лейк-Сити и другими ведомствами штата и местными агентствами.

ФБР в партнерстве с Национальным центром по борьбе с преступлениями «белых воротничков» создало в 2000 году Центр по жалобам на мошенничества в Интернете (ЦЖМИ) для рассмотрения соответствующих жалоб. В ЦЖМИ стекаются все жалобы на мошенничество в Интернете, и он занимается их количественным анализом, рассчитывая статистические данные о текущих тенденциях в этой форме преступлений.

В опубликованном ЦЖМИ в 2002 году Докладе о мошенничествах в Интернете говорится, что только за 2002 год веб-сайтом Центра было получено более 75 тыс. жалоб. Люди жаловались на мошеннические аукционы, махинации с дебитными и кредитными картами, взломы компьютеров, несанкционированную рассылку электронных писем (так называемый «спам») и детскую порнографию. Общие убытки по всем этим случаям мошенничества в 2002 году составили 54 млн. долларов (в 2001 году – лишь 17 млн. долларов), а средние убытки

по одной жалобе – 299 долларов. ЦЖМИ отмечает, что почти четыре пятых всех преступников были мужчинами и половина из них проживала в пяти штатах США – Калифорнии, Нью-Йорке, Флориде, Техасе и Иллинойсе. И хотя большинство преступников проживало в США, некоторые из них были из Нигерии, Канады, ЮАР и Румынии.

Еще одним правоохранительным органом, создавшим у себя отдел по борьбе с киберпреступлениями, стала генеральная прокуратура штата Вашингтон. Она установила партнерские отношения с федеральными органами и органами штата в рамках программы «Правоохранительная деятельность в компьютерной области в штате Вашингтон» («ПКОВ»).

Генеральный прокурор штата Вашингтон Кристина Грегуар, которая была одним из основателей нового отдела, говорит, что сеть Интернет, «которая открывает огромные возможности для электронной торговли, развлечений и поиска информации, также населена темными личностями, такими как растлители малолетних, мошенники и разжигателями ненависти всех мастей». По словам Грегуар, партнерская программа «ПКОВ» нацелена на расширение возможностей правоохранительных органов в расследовании преступлений в киберпространстве и преследовании киберпреступников в судебном порядке, поскольку эти преступления нередко совершаются в международных масштабах, что затрудняет их отслеживание. Интернет «не признает границ штатов или даже государств, и поэтому сотрудничество между правоохранительными органами крайне необходимо». «Наша цель – сделать наш штат небезопасным местом для совершения преступлений через Интернет», – подчеркивает она.

Специализированное подразделение по борьбе с киберпреступлениями было создано и в штате Мичиган. Это произошло в мае 1999 года при участии генеральной прокуратуры штата. По словам представителя этого отдела из шести человек под названием «Группа по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий», в штате Мичиган проводятся расследования любых преступлений с использованием компьютеров, включая мошенничество и детскую порнографию. Он также отметил, что мошенничество в Интернете стало «в штате Мичиган настолько серьезной проблемой, что на нее обратил особое внимание даже генеральный прокурор». По словам представителя этого спецподразделения, в штате распространены махинации с удостоверениями личности, когда киберпреступник под именем другого человека совершает покупки через Интернет с использованием поддельных кредитных карт или похищенного номера кредитной карты.

В других случаях киберпреступники просто продают информацию о потребителях другим людям, которые затем используют эти данные для совершения незаконных покупок через Интернет. Представитель Группы по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий припомнил особенно вопиющий случай, когда студент одного из колледжей штата Мичиган продавал информацию о кредитных карточках любому, кто желал купить ее.

Между тем, по словам генпрокурора штата Юта Шуртлеффа, киберпреступность превратилась в серьезную проблему вследствие «большого числа компьютеров во всем мире, которыми пользуются не менее 100 млн. человек». Например, добавляет он, только у одного Интернет-провайдера «Америка онлайн» («АОЛ») насчитывается более 60 млн. подписчиков. Бурный рост коммерции в Интернете обеспечивает преступни-

кам большое число потенциальных жертв, «и число их жертв непрерывно растет».

Особенно уязвимы перед киберпреступниками люди пожилого возраста, говорит Шуртлефф. Многие люди пожилого возраста еще только учатся пользоваться Интернетом для совершения покупок на аукционах типа «eBay». Однако недостаток опыта пользования Интернетом делает их особенно уязвимыми, и «преступники знают это». По словам Шуртлеффа, когда он посещает центры по работе с пожилыми людьми, при которых функционируют компьютерные лаборатории, он всегда старается научить пожилых людей, как безопасно пользоваться Интернетом.

Обеспечение международной безопасности в киберпространстве

Недавно Национальная ассоциация генеральных прокуроров назначила Шуртлеффа своим представителем в Международной ассоциации прокуроров. Цель его сотрудничества с этой международной организацией заключается в том, чтобы устанавливая контакты с прокурорами во всем мире по вопросам борьбы с киберпреступностью.

В период с 10 по 14 августа Международная ассоциация прокуроров провела в г. Вашингтоне конференцию по борьбе с терроризмом, в рамках которой прошла специальная сессия по расследованию случаев терроризма с использованием Интернета и ведению этих дел в суде.

Незадолго до этого – 28-29 июля – в Буэнос-Айресе (Аргентина) прошла другая конференция, на которой США объединились с другими членами Организации американских государств (ОАГ) в разработке единой стратегии обеспечения безопасности в Интернете для Западного полушария.

В рамках конференции в Буэнос-Айресе состоялось обсуждение предложенной США и одобренной ОАГ резолюции о разработке межамериканской стратегии борьбы против угроз для компьютерных информационных систем и сетей. В этой резолюции киберпреступность была названа «новой террористической угрозой». Генеральный секретарь ОАГ Сесар Гавирия сказал, что, учитывая международный характер данной проблемы, «взаимное сотрудничество и помощь судебных органов очень важны для предотвращения преступлений в Интернете и преследования и наказания тех, кто их совершает».

«Клавиатура компьютера может стать очень полезным инструментом для прогресса человечества», – сказал Гавирия. Вместе с тем, добавил он, Интернет также может превратиться в опасное оружие, способное причинять громадный экономический ущерб «правительствам и предприятиям» и даже угрожать целостности государств и жизни людей».

Недавно Шуртлефф нанес визит своему коллеге в Израиле, где проблема киберпреступности стоит особенно остро. Кроме того, Шуртлефф принял ряд представителей правоохранительных органов из Бразилии, которые сообщили, что намереваются сделать борьбу с киберпреступностью национальным приоритетом. Под эгидой Государственного департамента США он принял участие в телемосте с Бразилией, проконсультировав правоохранительные органы этой страны по методам борьбы с киберпреступлениями и мерам, принимаемым в этом направлении в США. По его словам, в ближайшее время он планирует посетить Бразилию в рамках программы Государственного департамента «Лекторы и специалисты из США», чтобы провести со своими бразильскими коллегами консультации по вопросам борьбы с кибер-

преступностью. На нынешнем начальном этапе борьбы с киберпреступностью сотрудникам правоохранительных органов не остается ничего другого, как надеяться на успех в борьбе с преступниками в Интернете, добавляет Шуртлефф.

Международное сотрудничество

«Единственный способ преуспеть» в решении проблемы киберпреступности, – это сотрудничество между федеральными, местными органами власти и органами штатов, а также сотрудничество с другими странами во всем мире, говорит Шуртлефф. Он добавляет, что случай с вирусом «Дщму Игп», который начал свое победоносное шествие по миру с Филиппин, убедительно доказывает потребность в международном сотрудничестве. Шуртлефф подчеркивает, что страны должны принять законы о борьбе с киберпреступлениями и заключить соглашения об экстрадиции, которые позволили бы преследовать киберпреступников в уголовном порядке везде, где их действия повлекли за собой ущерб или уничтожение компьютерных систем.

По словам Шуртлеффа, Государственному департаменту США предстоит сыграть уникальную роль в содействии и поощрении принятия странами всего мира законов о борьбе с компьютерными преступлениями. Госдепартамент, считает он, также мог бы помочь странам принять законы, разрешающие экстрадицию, или ужесточить уже существующие законы об экстрадиции для отслеживания киберпреступников.

Том Ридж, который в качестве главы Министерства внутренней безопасности США осуществляет надзор за реализацией предложенной Президентом Бушем Национальной стратегии обеспечения безопасности в киберпространстве, отметил, что срыв работы, уничтожение или выведение из

стройка компьютерных систем Америки означали бы, что Америка перестанет быть такой, «какой мы ее знаем». Стоящая перед нами задача чрезвычайно труда в техническом плане, говорит Ридж, «потому что мы всегда должны опережать хакеров на один шаг».

Ричард Кларк, бывший специальный советник Президента Буша по вопросам кибербезопасности, говорит, что правительство США должно работать в партнерстве с частным сектором, который владеет и осуществляет эксплуатацию большинства кибернетических систем. По его словам, для принятия мер против возможных угроз со стороны хакеров, преступников, террористических группировок и враждебных иностранных государств, «которые могут в будущем развязать против нас кибервойну», необходимо партнерство между государственным и частным секторами.

Эрик Грин, сотрудник Бюро международных информационных программ Государственного департамента США.

Библиография

Библиография об изменениях в органах власти на уровне штатов и на местном уровне

Alexander, Robert M.

Rolling the Dice with State Initiatives: Interest Group Involvement in Ballot Campaigns. Westport, CT: Praeger, 2002.

Andrisani, Paul J. and Simon Hakim and E.S. Savas, eds.

The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002.

Bowman, Ann O'M.

State and Local Government. 5th ed. Boston: Houghton Mifflin, 2002.

Bowman, Ann O'M.

State and Local Government: The Essentials. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin, 2003.

Burns, James MacGregor, et al.

Government by the People. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004.

Cogburn, Jerrell D. and

Sandra K. Schneider

"The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States," *Public Administration Review*, vol. 63, March-April 2003, pp. 206 (8 pages).

Dresang, Dennis L.

Politics and Policy in American States and Communities. 4th ed. New York: Longman, 2003.

Ehrenhalt, Alan, ed.

Governing: Issues and Applications from the Front Lines of Government. Washington, D.C.: CQ Press, 2002.

Frymier, Jack Rimmel

Cultures of the States: A Handbook on the Effectiveness of State Governments. Lanham, MD: Scarecrow Press, 2003.

Gimpel, James G.

Patchwork Nation: Sectionalism and Political Change in American Politics. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

Gray, Virginia and

Russell L. Hanson, eds.

Politics in the American States: A Comparative Analysis. 8th ed., Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

Harris, Michael and

Rhonda Kinney, eds.

Innovation and Entrepreneurship in State and Local Governments. Lanham, MD: Lexington Books, 2003.

Hopkins, Barry.

"Hard Times Generate New Ideas," *State Government News*, vol. 46, May 2003, pp. 19 (2 pages).

Johnson, Susan, et al.

Government to Government: Models of Cooperation Between States and Tribes. Denver, CO: National Conference of State Legislatures, Washington, D.C.: National Congress of American Indians, 2002.

Kemp, Roger L., ed.

How American Governments Work: A Handbook of City, County, Regional, State, and Federal Operations. Jefferson, NC: McFarland, 2002.

McHugh, James T.

Ex Uno Plura: State Constitutions and Their Political Cultures. Albany: State University of New York Press, 2003.

Moore, Andy

"Government: The Mirror Image of Information Management," *KMWorld*, vol. 11, June 2002, pp. S2 (2 pages).

Owens, Bill and Troy A. Eid

"Strategic Democracy Building: How U.S. States Can Help," *The Washington Quarterly*, vol. 63, Autumn 2002, pp. 5 (16 pages).

Pritzker, Barry M.

Native America Today: A Guide to Community Politics and Culture. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1999.

Основные сайты в Интернете

Основные сайты в Интернете, содержащие информацию об изменениях в структуре управления на уровне штатов и на местном уровне

Электронное обследование штатов 2002 года
<http://www.centerdigitalgov.com/center/media/BOB2002pt1.pdf>

Статистические данные о переписи населения для федеральных, местных органов власти и органов власти штатов
<http://www.census.gov/govs/www/index.html>

Центр по вопросам электронного управления
<http://www.centerdigitalgov.com>

Совет в поддержку отличной работы органов государственной власти
<http://www.excelgov.org>

Совет администраций штатов
<http://www.csg.org/csg/default>

Институт цифрового управления
<http://www.digitalgovernment.com>

«Принципы прозрачности системы управления штатом Флорида для детей на Интернетe»
<http://www.flsenate.gov/kids/home.html>

GovLeaders.org
<http://www.govleaders.org>

Национальная конференция законодательных собраний штатов
<http://www.ncsl.org>

Национальная ассоциация губернаторов в Интернете
<http://www.nga.org>

Законодательное собрание штата Огайо
<http://www.oll.state.oh.us>

Президентские решения в поддержку электронного управления
<http://www.whitehouse.gov/omb/egov>

Органы управления на уровне штата и местного уровня в Интернете
<http://www.statelocalgov.net>

Органы управления на уровне штата и политика: Интернет-ресурсы Библиотеки Конгресса
<http://www.loc.gov/global/state/stategov.html>

«Стэйтлайн»
<http://www.stateline.org/index.do;jsessionid=0dk8h05kj2>

Сенат штата Техас – детям
<http://www.senate.state.tx.us/kids/Kids.htm>

Конференция американских мэров
<http://usmayors.org/uscm/home.asp>

Администрация общих служб США:
Бюро межведомственных решений
http://www.gsa.gov/Portal/content/orgs_content.jsp?contentOID=115009&contentType=1005&PMGZ=1&S000=1

Домашняя страница Системы
электронного снабжения штата
Вирджиния
<http://www.eva.state.va.us/>

«Классная комната законодательного
собрании штата Вирджиния»
<http://legis.state.va.us/CapitolClassroom/TeacherResources/GeneralAssemUnit.htm>

Электронный журнал Государственного департамента США

вопросы

Демократии



ОРГАНЫ ВЛАСТИ В
ШТАТАХ И НА МЕСТАХ

Адаптация к переменам

О к т я б р ь 2 0 0 3 г о д а

Том 8 НОМЕР 2