

в о п р о с ы

Демократии



ПОДОТЧЕТНОСТЬ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В США

А В Г У С Т 2 0 0 0 Г О Д А

Т О М 5 Н О М Е Н 2

Подотчетность органов власти в США

В СВОЕМ ЗНАМЕНИТОМ

Геттисбергском послании, произнесенном в 1863 году, когда в Америке шла Гражданская война, Президент Авраам Линкольн говорил о значении «власти народа, волей народа, для народа». Подобно отцам-основателям, написавшим Конституцию США, Линкольн полагал, что для того, чтобы народ мог править, власть должна быть подотчетной – не просто посредством выборов, а с помощью многочисленных гарантийных механизмов. Некоторые из этих механизмов вошли в Конституцию, многие претерпели медленную эволюцию по мере того, как американцы все глубже осознали, в чем именно заключается их приверженность демократии.

В предлагаемом выпуске журнала анализируются различные аспекты подотчетности органов власти в условиях современной демократии. Красной нитью через все статьи проходит мысль о том, что писаная конституция, удостоверяющая подотчетность, сама по себе не служит достаточной ее гарантией. Чтобы обеспечить ответственность власти, каждое поколение, в ответ на изменение обстоятельств, должно заново подтверждать свою верность поставленной цели. Так, сегодня американская система власти гораздо демократичнее и ответственнее, чем 200 с лишним лет назад, когда

формировалась Республика. Как это произошло? Какие изменения были внесены и почему? Вот принципиальные вопросы, рассматриваемые на страницах этого журнала.

В ведущей статье Роберт С. Баркер, профессор права юридического факультета университета Дюкесна, рассматривает основные элементы подотчетности в американской системе управления. Он обсуждает разделение властей между судебными, законодательными и исполнительными органами, судебное ограничение и Билль о правах, в частности Первую поправку, гарантирующую свободу выражения мнений. Баркер приходит к выводу, что несмотря на добросовестный труд отцов-основателей, обеспечение подотчетности в системе власти, как и создание гарантий свободы, требует постоянной бдительности.

Впрочем, держать органы власти под контролем трудно без необходимой информации, без умения оценивать поведение должностных лиц. Поэтому действия властных структур, насколько это возможно, должны быть прозрачны. Значение принципа прозрачности и открытости в деятельности органов власти разбирается в статье, написанной Робертом Воном, профессором права Американского университета в Вашингтоне. Автор рассматривает федеральные законы о свободе информации,

принятые относительно недавно. Обсуждаются законы о гласности в системе управления, требующие открытости в работе органов власти, и нормативные акты, призванные обеспечить защиту госслужащих, сообщающих о внутриведомственных нарушениях, а также роль гарантийных механизмов в защите неприкосновенности частной жизни и соблюдении служебной этики.

Сколь принципиальной ни была бы конкретная администрация, какую настойчивость ни проявляли бы отдельные граждане, зорко следя за своим правительством, важнейшим инструментом надзора за действиями власти стал общественный контроль со стороны общественных организаций и СМИ. Роберт Шмул, заведующий кафедрой американской политики и профессор американистики в Нотрдамском университете, рассуждает о роли различных неправительственных организаций (НПО) в осуществлении этой важной функции. Уделяя особое внимание прессе в разных ее формах, он затрагивает и роль общественных организаций.

Одну из особенностей американского политического ландшафта издавна составляют госслужащие, сигнализирующие о нарушениях, – смелые люди, готовые рисковать собственной репутацией и средствами к существованию, разоблачая злоупотребления чиновников. К сожалению, некоторые и впрямь дорого заплатили за свою приверженность неподкупной власти. Вот почему в 1989 году был принят специальный закон, защищающий тех, кто сообщает о нарушениях. В интервью с редактором Дэвидом Питтсом этот закон комментирует Томас Девин, юридический директор Проекта подотчетности правительства – некоммерческой, внепартийной общественной организации, которая защищает права служащих, которые оглашают противозаконные действия представителей власти. Девин безусловно уверен в том, что подобные законы пошли бы на пользу всем демократическим странам, а не только Соединенным Штатам.

Ни одно правительство, каким бы демократичным и дееспособным оно ни было, не в состоянии эффективно работать, если в него проникла коррупция, если целые институты или отдельные лица утрачивают неподкупность и руководствуются не общим благом, а эгоистическими интересами и стремлением к частной наживе. Джейн С. Лей, заместитель директора независимого Управления США по вопросам служебной этики, анализирует эти жизненно важные проблемы в системе власти. Она комментирует сложившуюся с годами правовую базу, стимулирующую соблюдение этических норм. При этом рассматриваются такие вопросы, как кодексы поведения, конфликты интересов и раскрытие финансовых сведений личного характера. Автор приходит к выводу о том, что действующая система при всей ее развитости «должна будет продолжать эволюционировать с учетом новых задач».

Одним из результатов Прогрессивного движения, которое в начале минувшего столетия стремилось сделать США более демократичным государством и принесло широмасштабные общественные перемены, было введение референдумов, которые все больше и больше проводятся в штатах. Это был своего рода эксперимент в области прямой демократии или прямой отчетности, позволявшим гражданам не только напрямую выбирать должностных лиц, но и напрямую решать те или иные вопросы. В настоящее время референдумы разрешены в 26 из 50 штатов. Редактор Дэвид Питтс разбирает один конкретный пример – недавнее голосование в округе Ли штата Флорида. Он рассказывает о проведении окружного референдума и взвешивает «за» и «против» в этом вопросе, с конституционной точки зрения.

Завершают журнал ссылки на разнообразные библиографические источники – книги, статьи и Интернет-сайты, позволяющие лучше разобраться в жизненно важной проблеме подотчетности в системе власти.

С о д е р ж а н и е

вопросы Демократии

Август 2000 года

6

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ЕЕ ПРЕДЕЛЫ

Роберт С. Баркер, профессор права юридического факультета университета Дюкесна, рассматривает ключевые элементы принципа подотчетности в американской системе власти.

13

МЕХАНИЗМЫ ПРОЗРАЧНОСТИ: ОТКРЫТОСТЬ ДЕЙСТВИЙ ВЛАСТЕЙ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Роберт Г. Вон, профессор права Американского университета в Вашингтоне, анализирует, каким образом концепция прозрачности в системе власти опирается на ценности, лежащие в основе демократического принципа подотчетности.

21

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Роберт Шмул, профессор американистики и директор Программы журналистики, этики и демократии в Нотрдамском университете, исследует события прошлого и оценивает последние изменения, дающие гражданам беспрецедентную возможность контролировать органы власти.

27

ЗАКОН О ЗАЩИТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ, СООБЩАЮЩИХ О ВНУТРИВЕДОМСТВЕННЫХ НАРУШЕНИЯХ

Редактор Дэвид Питтс беседует с Томасом Девином, юридическим директором Проекта подотчетности правительства – некоммерческой, внепартийной общественной организации, защищающей права служащих, сигнализирующих о противозаконной или потенциально вредной деятельности своих компаний или государственных органов.

33

СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ДОБРОСОВЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И НОРМ СЛУЖЕБНОЙ ЭТИКИ В СТРУКТУРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ США

Джейн С. Лей, заместитель директора независимого Управления США по вопросам служебной этики, комментирует используемые федеральным правительством механизмы саморегуляции, анализирует сложившуюся систему и ее эволюцию с течением времени.

41

ОКРУГ ЛИ (ШТАТ ФЛОРИДА): ПРИМЕР КОНТРОЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ШТАТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

Редактор Дэвид Питтс на конкретном примере исследует, какие результаты приносят местные референдумы, когда граждане могут напрямую контролировать действия властей.

49

БИБЛИОГРАФИЯ

Статьи и книги о подотчетности органов власти

51

ИНТЕРНЕТ-САЙТЫ

Сайты по темам, связанным с подотчетностью органов власти. Мнения, выражаемые на перечисленных Интернет-сайтах, не обязательно отражают точку зрения правительства США.

Э Л Е К Т Р О Н Н Ы Й Ж У Р Н А Л Г О С У Д А Р С Т В Е Н Н О Г О
Д Е П А Р Т А М Е Н Т А С Ш А
В О П Р О С Ы Д Е М О К Р А Т И И
П О Д О Т Ч Е Т Н О С Т Ь О Р Г А Н О В В Л А С Т И В С Ш А
А В Г У С Т 2 0 0 0 Г О Д А

ИЗДАТЕЛЬ	Джудит Сигел	ПОМОЩНИКИ РЕДАКТОРА	Эстель Бэйрд	РЕДАКЦИОННАЯ	
РЕДАКТОР	Антони У. Сарити		Мона Эскуентини	КОЛЛЕГИЯ	Ховард Синкотта
ОТВЕТСТВЕННЫЙ			Карла Хэттон		Джудит Сигел
РЕДАКТОР	Андреа МакГлинчи		Дэвид Питтс		Леонардо Вильямс
РЕДАКТОР-КОНСУЛЬТАНТ	Уэйн Холл	СПРАВОЧНЫЙ ОТДЕЛ	Андрея МакГлинчи	РЕДАКТОРЫ РУССКОГО	
РЕДАКТОР ИНТЕРНЕТ		ХУДОЖЕСТВЕННЫЙ		ИЗДАНИЯ	Наташа Барбаш
ВЕРСИИ ЖУРНАЛА	Дебора МС. Браун	РЕДАКТОР	Дайен Вулвертон		Лидия Воронина
		ГРАФИЧЕСКОЕ			Александр Свинов
		ОФОРМПЕНИЕ	Сильвия Скотт		

Бюро международных информационных программ Госдепартамента США предоставляет продукты и услуги, разъясняющие политику США зарубежной общественности. Бюро публикует пять электронных журналов, посвященных основным вопросам, стоящим перед Соединенными Штатами и международным сообществом. В журналах «Экономические перспективы», «Глобальные вопросы», «Вопросы демократии», «Внешняя политика США» и «США: общество и ценности» - содержатся анализ, комментарии и информация по соответствующим темам. Все издания журналов публикуются на английском, французском и португальском языках, а некоторые выпуски также и на арабском, русском, и испанском. Новый англоязычный журнал выходит каждые 3-6 недель. Переводные варианты, как правило, отстают от английского оригинала на две-четыре недели. Тематические издания публикуются вне определенной очередности, поскольку разные издания публикуют разное количество выпусков. Высказываемые в журналах мнения не обязательно отражают официальную позицию правительства США. Госдепартамент США не несет ответственности за содержание и непрерывный доступ к соответствующим сайтам Интернета. Ответственность лежит целиком и полностью на тех, кто публикует эти сайты. Статьи могут воспроизводиться и переводиться за пределами Соединенных Штатов, если специально не оговорены ограничения, связанные с авторским правом. Текущие или предыдущие выпуски журналов можно найти на домашней странице Информационной службы США (ЮСИС) во Всемирной компьютерной сети по адресу: <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>. Они представлены в нескольких электронных форматах, что облегчает их просмотр, передачу, снятие информации и вывод на печать.

Мы будем признательны за замечания, которые можно направлять в посольство США в вашей стране (для Отдела публичной дипломатии), либо в редакцию: Editor, Issues of Democracy, Democracy and Human Rights IIP/T/DHR, U.S. Department of State SA-44, 301 4th Street, S.W., Washington, D.C. 20547, United States of America
E-mail: ejdemos@pd.state.gov

Подотчетность власти и ее пределы

Роберт С. Баркер

В Соединенных Штатах, как в любом демократическом государстве, важнейшей гарантией подотчетности власти служит право граждан контролировать органы власти посредством выборов. Однако выборы – не единственный способ привлечения официальных лиц к ответу. Профессор права юридического факультета университета Дюкесна Роберт С. Баркер, много пишущий и выступающий по этой теме, характеризует основные элементы подотчетности.

«Дух республиканской свободы, очевидно, требует... не только того, чтобы вся власть проистекала от народа, но и чтобы те, кому она доверена, оставались в зависимости от народа...»

Джеймс Мэдисон, *«Федералист»*, № 37

«... сосредоточение власти и подавление личности возрастут среди демократических наций... в той же пропорции, что и их невежество».

Алексис де Токвиль, *«Демократия в Америке»*,
часть II, книга IV

**ПОДОТЧЕТНОСТЬ
ВЛАСТИ** – то есть обязанность официальных лиц информировать граждан о своих действиях и право граждан принимать меры против тех должностных лиц, чье поведение они считают неудовлетворительным, – важный, пожалуй, даже важнейший элемент демократии. Цель этой статьи состоит в рассмотрении некоторых аспектов подотчетности власти и их отражения в конституциях, законах, истории и политических традициях США.



Роберт С. Баркер

Конституция США

Конституция Соединенных Штатов содержит ряд положений, имеющих прямое отношение к подотчетности органов власти. Например, в соответствии с требованиями Раздела 5 Статьи I, каждая палата Конгресса «ведет журнал своих заседаний и периодически публикует его, за исключением тех разделов, которые по ее заключению носят секретный характер; сведения о голосах »за« и »против«, поданных членами каждой палаты по тому или иному вопросу, по желанию одной пятой присутствующих вносятся в журнал». Президент обязан периодически представлять Конгрессу «сведения о состоянии Союза», и всякий раз, когда он налагает вето на любой законопроект, принятый Конгрессом, он обязан изложить свои возражения, причем эти возражения должны публиковаться в журнале Палаты, которая внесла законопроект. Кроме того, согласно Конституции, «подробные отчеты о государственных доходах и расходах подлежат периодическому опубликованию». Шестая поправка предусматривает, что во всех случаях уголовного преследования обвиняемый «имеет право на... открытый суд». Важно отметить, что все гражданские должностные лица Соединенных Штатов подлежат

отстранению от должности за недостойное поведение по импичменту, вынесенному Палатой представителей, и осуждению Сенатом. Наконец, Конституция гарантирует подотчетность, вводя фиксированные сроки пребывания в должности для лиц, осуществляющих федеральную законодательную и исполнительную власть. Все эти гарантии способствуют подотчетности, требуя от правительства раскрытия сведений о его деятельности и предусматривая обычные и чрезвычайные средства отстранения государственных должностных лиц. Конституции всех 50 штатов содержат различные положения, сходные с имеющимися в Конституции страны.

Законы и постановления

Наряду с вышеупомянутыми конституционными гарантиями существует немало законов, принятых на федеральном уровне и в штатах, а также постановлений местных органов власти и органов самоуправления, которые прямо содействуют подотчетности – например, предоставляя гражданам право ознакомления с документацией, требуя, чтобы официальные лица раскрывали источники своих доходов, кандидаты на выборные должности обнародовали имена тех, кто финансирует их кампании, а заседания законодательных органов были открытыми для общественности. (Термин «закон» относится к законодательным актам, принятым Конгрессом США или законодательным органом штата. Термин «постановление» относится к законодательному акту, принятому городским, окружным или иным местным органом власти.) Эти и другие положения непосредственным и очевидным образом способствуют подотчетности. Разумеется, такие положения важны, однако не менее важны те косвенные гарантии подотчетности, которые вытекают из структуры власти в Америке и истории американской политической жизни.

Местное самоуправление

Несколько лет назад один газетный репортер спросил у мэра крупного американского города: «Какая политика важнее – общенациональная или местная?» Мэр, цитируя Томаса П. О'Нила, покойного спикера Палаты представителей, немедленно ответил: «Политика бывает только местной!» Он был прав, и его ответ раскрыл одну из особенностей американской политической традиции, поощряющей подотчетность власти. Начиная с колониальных времен, основу участия граждан в государственных делах неизменно составляет местное самоуправление. В первых 13 колониях поселенцы повсеместно объединялись в городские и сельские административные образования, которые, в свою очередь, группировались в округа. Учреждая свои legislatures, колонисты, как правило, следовали практике, по которой каждый населенный пункт, город или округ выбирал одного представителя в нижнюю палату законодательного органа колонии.

В те времена право участвовать в голосовании обычно жестко ограничивалось: рабы, женщины и те, кто не имел собственной земли, голосовать не могли. Многие важные вопросы решались не самими колонистами, а верховной властью – британской короной. Однако колониальные системы местного самоуправления и законодательного представительства заложили основу будущей подотчетности – местные должностные лица были знакомы своим соседям и зависели от них. Так что контроль над властями был естественным. Практика выборов законодателей по одномандатным округам означала, что каждый законодатель выбирался жителями конкретного четко выделенного района, отождествлялся с ними и перед ними отвечал. Это опять же обеспечивало высокую степень подотчетности.

Хотя каждый штат посредством своей конституции и законов определяет точные масштабы полномочий местных органов власти, роль местного самоуправления всегда и везде были очень важны – как с юридической, так и с политической точки зрения.

Разделение властей

Когда колонии провозгласили свою независимость, новые Соединенные Штаты Америки сохранили заложенные в колониальную эпоху основы местного самоуправления, и на этой основе создали систему разделения властей по вертикали и горизонтали, которой суждено было и впредь гарантировать подотчетность властных структур. В этой связи ярко и пророчески звучит фраза Томаса Джефферсона в одном из его ранних трактатов о штате Вирджиния:

– Сосредоточение (всех властных полномочий) в одних руках – вот точная характеристика деспотического правления... Власть, за которую мы боролись, не только основана на свободных принципах, но и предполагает, что властные полномочия должны так разделяться и уравниваться между несколькими ветвями власти... чтобы ни одна из них не могла превысить свои правовые полномочия, не будучи действенно сдержана и ограничена другими... По этой причине... законодательный, исполнительный и судебный департаменты должны быть раздельными и отличными друг от друга, чтобы ни одно лицо одновременно не осуществляло полномочий более чем в одном из них.»

Позднее в письме своему современнику Сэмюэлу Керчевалу Джефферсон отметил:

– Мы должны... устроить наше управление так: 1) общая федеральная республика для всех дел – внешних и федеральных; 2) республика штата для тех дел, которые относятся исключительно к нашим гражданам; 3) окружные республики, которые будут заниматься делами округа; 4) местные республики, в полномочия которых будут входить малые – но не менее важные и по числу не уступающие – большим и заботы района. Таким образом, во власти, равно как и во всяком другом жизненном деле, только путем разделения и подразделения обязанностей можно в совершенстве справляться со всеми делами, большими и малыми.»

Описанное Джефферсоном «разделение властей» имеет как минимум три измерения. Во-пер-

вых, распределение властных полномочий между отдельными ветвями власти – это и есть «разделение властей» в строгом смысле слова. Во-вторых, разделение этой власти таким образом, чтобы полномочия одной ветви в данном вопросе ограничивались полномочиями другой ветви в той же или смежной области. Обычно такой подход называют принципом «сдержек и противовесов». По существу, это система внутривластной подотчетности. Третий аспект подобного устройства – разделение властных полномочий по вертикали таким образом, чтобы каждая задача управления возлагалась на мельчайшую, наиболее локализованную единицу власти, способную ее выполнять. Таков принцип дополнительности различных уровней власти, в котором, конечно же, и заключается федерализм.

Все эти аспекты разделения властей отражены в Конституции США, выработанной в 1787 году в Филадельфии. Конституция наделяет федеральное (или «национальное») правительство определенными полномочиями – осуществлять внешние сношения, решать вопросы войны и мира, регулировать торговлю между штатами и с зарубежными странами. Полномочия, указанные в приведенном перечне, а также все полномочия, им подразумеваемые, могут осуществляться федеральным правительством. Все полномочия, не делегированные федеральному правительству Конституцией, говоря словами самой Конституции, «остаются за штатом или за народом». Такое разделение властей, четко выраженное в Десятой поправке к Конституции, устанавливает принцип федерализма.

Федеральные властные полномочия разделены между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Тем самым устанавливается «разделение властей» в строгом смысле слова. Более того, осуществление полномочий любой из трех ветвей федеральной власти теми или иными способами ограничивается полномочиями, данными другим ветвям, что устанавливает принцип сдержек и противовесов.

Такой подход к разделению властей реализован и на уровне каждого штата в его конституции путем разделения власти между тремя ее ветвями, создания разнообразных сдержек и противовесов между этими тремя ветвями, передачи многих властных полномочий на два низовых уровня местного самоуправления – в округа и муниципалитеты.

Один из результатов подобного разделения властей состоит в том, что в моем родном штате Пенсильвания и в большинстве других штатов выборы проходят ежегодно. Иными словами, каждый год путем выборов заполняется ряд муниципальных, окружных, штатных и федеральных должностей. Это означает, что гражданин имеет возможность приходить на избирательный участок дважды в год: сначала на первичные выборы, чтобы избрать кандидатов от своей партии, затем на всеобщие – чтобы выбирать между кандидатами от различных партий.

На практике это означает, что власть подвергается постоянному надзору и тем самым – непрерывному процессу подотчетности. Лучшим источником информации об управлении штатами служит так называемая «Книга штатов», ежегодно издаваемая Советом органов управления штатов в Лексингтоне, Кентукки.

Судебное ограничение или право суда на осуществление конституционного контроля

Очень важную роль в обеспечении подотчетности власти играет процедура, известная под названием «судебное ограничение» или осуществление судом функции конституционного контроля. Начало ей положило вынесенное Верховным судом США в 1803 году знаменательное решение по делу «Марбери против Мэдисона». Дело заключалось в том, что Президент Джон Адамс в последние дни своего пребывания в должности назначил некоего

Уильяма Марбери мировым судьей в федеральном округе Колумбия. Однако полагавшееся Марбери «поручение» (документ, удостоверяющий назначение) ему не вручили, а президентский срок Адамса истек. Новый президент, Томас Джефферсон, распорядился поручение не выдавать.

Тогда Марбери обратился с иском в Верховный суд США, добиваясь судебного распоряжения Государственному секретарю Джеймсу Мэдисону вручить ему поручение. Марбери утверждал, что федеральный закон дает Верховному суду право осуществлять первичную юрисдикцию в подобных делах. Однако Верховный суд пришел к выводу, что Конституция ограничивает его первичную юрисдикцию определенными категориями исков, а дело Марбери не подпадает ни под одну из этих категорий. Таким образом, определил Суд, налицо противоречие между федеральным законом, предполагающим наделение первичной юрисдикцией, и Конституцией, подразумевающей отказ в таковой.

Поскольку, продолжил Суд, Конституция представляет собой верховный закон страны, она должна преобладать над любым другим законом, федеральным или штатным, который ей противоречит. Соответственно, Суд применил Конституцию, пренебрег законом и отклонил иск Марбери как не относящийся к его юрисдикции.

Дело «Марбери против Мэдисона» определило принцип, согласно которому все законы и другие решения правительства должны соответствовать Конституции, а любое лицо, считающее, что его конституционные права нарушаются властями на любом уровне – федеральном, штатном или местном, может добиться рассмотрения своего дела путем надлежащего судебного разбирательства. В связи с этим федеральные суды США и суды штатов ежегодно рассматривают сотни дел, в которых государственные должностные лица обязаны обосновывать конституционность своих действий.

Каким образом процедура судебного ограничения служит инструментом подотчетности, иллюстрируют три знаменитых решения Верховного суда.

В 1952 году, во время Корейской войны, профсоюз сталелитейщиков объявил о своем намерении провести забастовку против основных производителей стали в США. За несколько часов до намеченного начала акции Президент Гарри Трумэн издал административный указ, передающий металлургические заводы в ведение федерального правительства, с тем чтобы обеспечить их непрерывную работу. Сталелитейные компании тотчас же предъявили федеральному правительству судебный иск, утверждая, что Президент превысил полномочия, предоставленные ему Конституцией. В своем решении (дело «Янгстаун шит энд тьюб Ко. против Сойера») Верховный суд 6 голосами против 3 постановил, что Президент действительно превысил свои конституционные полномочия. В соответствии с решением Суда правительство незамедлительно вернуло сталелитейные заводы их владельцам.

Пожалуй, самым известным за последние десятилетия случаем, когда было применено судебное ограничение, стало вынесенное Верховным судом в 1954 году решение по делу «Браун против Совета по образованию». Тогда Суд определил, что законы, устанавливающие расовую сегрегацию в общественных школах, нарушают конституционную гарантию «равной защиты законами». Решение по делу Брауна и последовавшие за ним многочисленные другие решения, основанные на «равной защите», определили принцип, согласно которому правительство подотчетно перед всеми людьми, а не только перед теми, кто в данный момент составляет «большинство».

В 1974 году Верховному суду пришлось рассматривать дело большой конституционной важности, вытекавшее из Уотергейтского скандала. Двумя годами раньше произошла кража в штаб-квартире Национального комитета Демократической партии, расположенная в комплексе зданий «Уотергейт». Вскоре выяснилось, что эту кражу со взломом организовали лица, близкие к Президенту Ричарду Никсону, причем после кражи ряд президентских

советников и, вероятно, сам Никсон составили заговор с целью воспрепятствовать расследованию преступления. Несколько бывших сотрудников президентского аппарата были обвинены в преступлениях, связанных с Уотергейтской кражей и ее «прикрытием». В ходе процесса по их делу федеральный уголовный суд приказал Президенту доставить в зал суда магнитофонные записи некоторых своих разговоров, предположительно относящихся к разбираемому делу. Президент отказался, ответив, что имеет право хранить тайну президентских переговоров

По делу «Соединенные Штаты против Никсона» Верховный суд единогласно принял решение против Президента и приказал ему доставить пленки в уголовный суд. В качестве обоснования Верховный суд указал, что, хотя Президент действительно пользуется «привилегией исполнительной власти», позволяющей ему сохранять конфиденциальность президентских разговоров, эта привилегия не абсолютна, но должна в каждом случае соизмеряться с противодействующей заинтересованностью в гласности. Суд постановил, что, поскольку Президент Никсон не назвал никакой конкретной потребности в сохранении тайны, его интересы перевешивает очевидная необходимость обеспечить целостность уголовного процесса. Президент незамедлительно доставил записи в уголовный суд.

Свобода выражения мнений

Вышеупомянутые правила, практика и решения, обеспечивающие подотчетность власти, были и оставались бы неэффективными, если бы не еще один набор принципов, глубоко укоренившихся в американской истории и юриспруденции: свобода слова, печати, собраний, ходатайств и объединений. Эти свободы гарантируются Первой поправкой к Конституции и в своей совокупности часто обозначаются как «свобода выражения мнений». Детальная характеристика свобод, вытекающих из

Первой поправки, выходит за рамки предмета настоящей краткой статьи. Тем не менее, один конкретный пример позволяет продемонстрировать тесную связь между свободой выражения мнений и подотчетностью власти.

В начале 1960-х годов газета «Нью-Йорк таймс» опубликовала политическую рекламу, где в адрес одного городского должностного лица в штате Алабама были выдвинуты некие обвинения в недостойном поведении. Этот человек подал на «Нью-Йорк таймс» в суд за клевету. На процессе было установлено, что обвинения ложны, и суд приказал газете возместить оклеветанному должностному лицу моральный ущерб. После поданной апелляции Верховный суд США отменил это решение, сочтя, что право критиковать власть столь важно, что даже ложные обвинения в адрес государственных должностных лиц защищены Конституцией.

Следовательно, постановил Верховный суд, государственное должностное лицо может претендовать на возмещение ущерба, нанесенного в результате диффамации, лишь тогда, когда автор соответствующих высказываний (будь то частное лицо или газета) либо знает, что дискредитирующее заявление ложно, либо действует с безответственным пренебрежением истиной. Решение по делу «Нью-Йорк таймс» против Салливана» заложило принцип, согласно которому свобода выражения мнений наиболее защищена, когда объектом критики выступают власть и государственные должностные лица, и таким образом, официальные должностные лица пользуются весьма слабой защитой от критики, даже когда эта критика основана на ошибке.

Пока граждане не могут высказываться открыто, публиковать и обсуждать свои идеи, объединяться в группы, руководствуясь собственными критериями и принципами, у них нет возможности призывать официальных лиц к ответу. К счастью, в Соединенных Штатах издавна сложилась традиция уважать эти свободы.

Пределы подотчетности

Подотчетность имеет свои пределы. Как признал Верховный Суд, рассматривая Уотергейтское дело, заинтересованность правительства, например, в защите национальной безопасности или сохранении конфиденциальности дипломатических контактов может в конкретной ситуации перевешивать основания для раскрытия информации. Сама Конституция, требуя, чтобы Сенат и Палата представителей вели и публиковали протоколы своих заседаний, в то же время делает прямое исключение для «тех разделов, которые, по их заключению, носят секретный характер».

Кроме того, суды не раз выносили решения о том, что конституционная обязанность федерального правительства публиковать «отчет о доходах и расходах» не требует опубликования информации, которая нанесла бы ущерб национальной безопасности, а конституционная гарантия публичного суда может в крайних случаях ограничиваться, если такое ограничение необходимо для того, чтобы обеспечить обвиняемому беспристрастный суд.

В Соединенных Штатах, как в любом демократическом государстве, самой важной гарантией по-

дотчетности власти служит право граждан контролировать направление политики правительства и знать тех лиц, которые осуществляют властные функции, через избирательный процесс. Все другие конституционные и законодательные положения – не более чем вспомогательные меры. В конечном счете, подотчетная власть зависит от ответственных граждан, точнее – ответственных избирателей, которые серьезно относятся к общественной жизни, выясняют информацию о проблемах и кандидатах, активно участвуют в дебатах, регулярно голосуют и способны на этическое суждение о том, что является правильным и что неправильным. Требования отчетности, гласности и открытых собраний занимают свое место, но для самодовольных, циничных или потакающих собственным прихотям граждан они лишены смысла. Подотчетность, как и свобода, требует постоянной бдительности.

Вопросы демократии • Электронный журнал Государственного департамента США • Том 5, № 2, август 2000 года

Механизмы прозрачности: открытость действий властей и подотчетность

Роберт Г. Вон

Ряд американских законов обеспечивает право граждан внимательно следить за решениями и поступками официальных лиц, понимать их и выносить им оценку. Доступ к информации позволяет гражданам оспаривать действия власти, с которыми они не согласны, и добиваться компенсации за допускаемые чиновниками злоупотребления. В то же время предоставленная людям возможность получать информацию удерживает чиновников от неблагоприятных шагов, напоминая им, что они подотчетны народу. В публикуемой статье об открытости действий властей и подотчетности Роберт Г. Вон, профессор права Американского университета, анализирует, каким образом концепция прозрачности охватывает те же самые ценности, на которых зиждется демократическая подотчетность, – ценности, которые в США включает понятие «открытая власть».

Основатели Соединенных Штатов понимали связь между демократией, подотчетностью и доступом к информации властных структур. Джеймс Мэдисон, впоследствии ставший четвертым президентом США, метко определил важность этого соотношения в своем часто цитируемом предостережении: «Народная власть без общедоступной информации и способов ее получения – это лишь пролог к фарсу или трагедии, а, может быть, и тому, и другому».

Сегодня ряд законов обеспечивает право граждан внимательно следить за решениями и поступками официальных лиц, понимать их и выносить им оценку. Доступ к информации позволяет гражданам оспаривать действия власти, с которыми они не согласны, и добиваться компенсации за допускаемые чиновниками злоупотребления. В то же время предоставленная людям возможность получать информацию удерживает чиновников от неблагоприятных шагов, напоминая им, что они подотчетны народу. Концепция прозрачности охватывает те же самые ценности, на которых зиждется демократическая подотчетность, – ценности, которые в США включает термин «открытая власть».



Роберт Г. Вон

Из нормативных актов, обеспечивающих открытость действий властей, наиболее известен и эффективен федеральный Закон о свободе информации. Кроме того, другие положения о гласности требуют, чтобы органы власти проводили свои заседания публично и обеспечивали открытый доступ к официальным документам и информации. Финансовые отчеты, представляемые официальными лицами и сотрудниками законодательных, исполнительных и судебных органов федеральной власти, также публикуются с целью дать гражданам достаточную информацию для оценки вероятности того, что на действия этих чиновников оказывают неподобающее влияние их финансовые интересы.

Упомянутые выше положения об открытости действий органов власти нередко вступают в противоречие с другими ценностями, особенно относящимися к неприкосновенности частной жизни. Впрочем, и этот конфликт можно рассматривать как механизм, с помощью которого доступ к правительственной информации и защита частной информации определяют информационную политику демократических, а не авторитарных режимов.

Кроме того, на доступность информации по-

влияла электронная революция. Она обещает, что органы управления смогут распространять сведения, подкрепляющие те ценности, на которые ныне опираются положения об открытости их деятельности. В то же время доступность информации может угрожать неприкосновенности частной жизни, подрывая, а не поддерживая демократические институты.

Законы о свободе информации

Хотя из таких положений наиболее известен федеральный Закон о свободе информации, все 50 штатов США в той или иной форме имеют нормативные акты, относящиеся к определенным правительственным документам и стенограммам. Однако именно анализ федерального закона позволяет увидеть особенности законов, действующих на уровне отдельных штатов.

Федеральный Закон о свободе информации требует обеспечивать доступность определенных документов без специального запроса и помещать их в публичных читальных залах. К подобным документам относятся устанавливаемые министерствами и ведомствами правила и нормы, окончательные решения по проводимым ведомствами административным делам, соответствующие руководства, которые непосредственно затрагивают население. Вводя это требование, Конгресс стремился не допустить применения «секретных законов» федеральными должностными лицами и гарантировать любому человеку возможность изучать принципы и стандарты, регламентирующие осуществление этими должностными лицами своих властных полномочий.

Законность требует как минимум доступа к стандартам, применяемым представителями власти. Чтобы ограничивать произвол чиновников, надо знать правовые стандарты. Не зная их, трудно поверить, что они реально ограничивают полномочия официальных лиц.

Например, в Законе об административной процедуре Конгресс США постарался добиться того, чтобы граждане и объединения знали о правилах работы правительства и имели возможность высказывать по ним замечания. Ведомства, предлагающие новые правила и нормы, должны публиковать их в бюллетене «Федерал реджистер» – периодическом издании, выпускаемом Управлением правительственной печати и широко доступным в библиотеках и по подписке. Кроме того, ведомства обязаны публиковать информацию о своей структуре и процедурах, чтобы общественность понимала, каким образом можно добиваться удовлетворения претензий внутри ведомства.

Все прочие правительственные документы и записи считаются общедоступными и должны предоставляться всем желающим по запросу. Федеральный закон о свободе информации постулирует, что любое лицо вправе знакомиться с правительственными документами. Лица, запрашивающие эти документы, не должны указывать причину, по которой им нужны данные материалы, или объяснять, каким образом они собираются их использовать.

Федеральный Закон о свободе информации содержит девять оснований для отказа в ее предоставлении. Они относятся к документам: 1) надлежащим образом засекреченным в интересах национальной обороны или внешней политики; 2) содержащим внутриведомственные указания или директивы по стратегиям правоприменения, публикация которых чревата уклонением от выполнения законов; 3) обнародование которых специально запрещено другими законами; 4) содержащим конфиденциальную или не подлежащую разглашению коммерческую или финансовую информацию; 5) защищенным некоторыми судебными ограничениями; 6) публикация которых означала бы явно неоправданное вторжение в частную жизнь; 7) составленным в правоохранительных целях, обнародование которых, как можно обоснованно ожидать, вызовет риск нанесения определенных видов

ущерба; 8) хранящимся в финансовых институтах или относящимся к надзору за ними, осуществляемым ведомством, на которое возложено регулирование или контроль таких институтов; 9) содержащим геофизическую и геологическую информацию по нефтяным скважинам.

Суды дают этим исключениям узкое толкование в пользу публикации соответствующих документов. Суды рассматривают административные решения не выдавать запрашиваемые документы более жестко, чем другие виды административных решений. В большинстве случаев сделанные исключения разрешают ведомству, но не обязывают его утаивать документы, подпадающие под одно из исключений. (Президент Клинтон и министр юстиции Джанет Рино проинструктировали федеральные ведомства не претендовать на исключения, если у них нет возможности доказать, что публикация защищенных документов нанесет вред общественным интересам.) Два основных случая, когда претендовать на исключение необходимо, – это информация, связанная с национальной безопасностью, и публикация документов, связанных с вторжением в частную жизнь.

Политическая подотчетность зиждется на свободе выражения мнений и свободе объединений. Эти права позволяют гражданам создавать организации, отстаивать свои интересы и оспаривать решения органов власти, их представляющих. Эти права позволяют им добиваться политических изменений. В случае политического выступления отсутствие информации об актуальных направлениях политики правительства снижает убедительность речи и ценность права высказывать свое мнение. Без информации о решениях правительства и их последствиях уменьшается и стимул к созданию объединений.

Юридическая подотчетность, осуществляемая посредством обращения в суды, также требует информации о политике правительства и практике его работы. Например, документы, полученные по федеральному Закону о свободе информации, сти-

мулировали целый ряд успешных протестов против действий должностных лиц, посягавших на гражданские права американцев.

Электронная революция обещает гражданам более широкий доступ к находящейся в руках правительства информации и более значимую роль правительства как распространителя сведений, благодаря принятому в 1996 году Закону о свободе электронной информации, цель которого – реализовать такую перспективу. Публичные читальные залы должны стать «виртуальными читальными залами», где имеющаяся информация доступна любому, у кого есть компьютер и модем. Ведомства обязаны обеспечивать электронный доступ к документам на «горячие» темы. Речь идет о документах, которые часто запрашиваются или могут представлять интерес для других потенциальных заявителей. Больше не надо специально запрашивать некоторые документы или сведения – их можно получить из федерального ведомства в электронной форме. Вдобавок ряд ведомств разрешает запрашивать материалы, не относящиеся к этой категории, по электронной почте, причем ответ нередко может тоже быть электронным.

И самое главное – Закон о свободе электронной информации значительно улучшает механизмы доступа, акцентируя роль правительства как распространителя информации. Многие правительственные документы и базы данных можно найти в Интернете. Федеральная исполнительная власть постоянно совершенствует доступ к сайтам федеральных ведомств. (См., например, <http://firstgov.gov> – входной сайт, который в будущем обеспечит немедленный доступ к сайтам федеральных ведомств.)

Другие законы об открытости деятельности властей

Понять и оценить действия должностных лиц позволяет также ряд других законов об открытости деятельности властей, применимых к федерально-

му правительству. К их числу относятся Закон о гласности в системе управления США (*Sunshine in Government Act*), Федеральный Закон о консультативных комитетах, Закон о служебной этике в государственных органах, Закон о защите лиц, сообщающих о нарушениях, и, как это ни парадоксально, Закон о неприкосновенности частной жизни. За исключением Федерального Закона о консультативных комитетах, в большинстве штатов США действуют положения, аналогичные этим федеральным законам. Так, Закон о гласности в системе управления и положения об обнародовании личных финансовых отчетов, содержащиеся в Законе о служебной этике в государственных органах, опирались на примеры, которые можно найти в законодательстве штатов.

Закон о гласности в системе управления представляет собой закон об открытых заседаниях, требующий, чтобы заседания таких коллегиальных органов, как комиссии и советы, состоящие из двух или более членов, проводились публично. Общественность должна оповещаться об этих заседаниях через бюллетень «Федерал реджистер». Стенограммы или иные протоколы заседаний также должны быть общедоступными. Закон о гласности, делая исключения, несколько похожие на содержащиеся в Законе о свободе информации, предусматривает, что заседания групп или лиц, ответственных за деятельность этих коллегиальных органов, подлежат общественному надзору. Имеющиеся исключения, как и в случае с федеральным Законом о свободе информации, толкуются узко.

Обоснования для проведения открытых заседаний похожи на те, что подкрепляют доступ к правительственным документам и протоколам. Фактически федеральный Закон о гласности, или о «солнечном свете в системе управления», как его называют, и аналогичные законы штатов получили свои имена по крылатой фразе, сказанной судьей Верховного суда Луисом Брандисом: «Говорят, что лучшее дезинфицирующее средство – это солнечный свет».

Федеральный закон об открытых заседаниях распространяется на федеральную исполнительную власть. Заседания, проводимые другими ветвями власти, также подлежат общественному надзору. Совокупность норм Конституции и общего права требует, чтобы уголовные и гражданские суды были открыты для публики. Многие суды расширили принцип открытости процессов, включив в него доступ общественности к решениям и приказам, прекращающим тяжбы, а также к документам, обосновывающим эти решения. Сессии Палаты представителей и Сената открыты для общественности. В соответствии с установленными процедурными нормами, большинство слушаний и многие заседания комитетов также открыты.

Если Закон о гласности в системе управления распространяется на заседания таких коллегиальных органов, как советы и комиссии, то Федеральный Закон о консультативных комитетах регулирует деятельность консультативных комитетов, в которые входят частные граждане. Эти комитеты выполняют лишь совещательные функции, но используются правительством при разработке официальных стандартов и процедур. Главный способ регулирования – положение об открытых заседаниях с заблаговременной публикацией уведомлений о них в бюллетене «Федерал реджистер». Кроме того, Федеральный Закон о консультативных комитетах требует обеспечивать доступ к информации о составе, деятельности и решениях таких органов. Поскольку эти комитеты могут играть существенную роль в определении политики правительства, для их подотчетности необходимо знать об их деятельности.

Аналогичным образом обоснования, содержащиеся в законах об открытости деятельности органов власти, относятся и к Закону о защите госслужащих, сообщающих о нарушениях. Этот закон защищает от возмездия федеральных работников, обнародующих сведения о совершаемых должностными лицами поступках, которые, по обоснованному

мнению служащих, представляют собой нарушение законов, правил или норм, разбазаривание средств, явно неэффективное управление, злоупотребление властью либо конкретную и существенную опасность для здоровья и безопасности населения. Подобно другим законам об открытости деятельности органов власти, защита тех, кто подает такие сигналы, помогает добиться того, чтобы люди располагали информацией, необходимой для содержательного пользования правами на свободу выражения мнений и свободу объединений, составляющими основу политической подотчетности.

Защита лиц, сообщающих о нарушениях, подкрепляет право на свободное выражение мнений. Момент времени, в который информация становится доступной, столь же важен, как и сама ее доступность. Защита людей, подающих сигналы, повышает как доступность информации, так и ее своевременность. Поскольку такие люди могут обнародовать скрытую информацию и разоблачать тех, кто покрывает недостойное поведение, они предоставляют информацию в момент, когда по ней можно еще принять разумные меры. Право на свободное выражение мнений не просто защищает критику – оно также гарантирует право использовать демократические процедуры, чтобы менять действия и политику органов управления. Защита тех, кто сигнализирует о нарушениях, дополняет законы о свободе информации, обеспечивая доступ к важным сведениям до того, как люди осознают необходимость запросить правительственные документы и протоколы.

Закон о неприкосновенности частной жизни, несмотря на ассоциации, вызываемые его названием, обеспечивает доступ к документам и протоколам государственных органов. Любой человек может использовать данный закон для того, чтобы ознакомиться с касающимися его материалами, которые можно получить, сообщив свое имя или номер в системе социального обеспечения. Гражданин имеет право изучить эти материалы, а в определенных ситуациях может добиваться их уточне-

ния или исправления. Эти права на доступ и корректировку обеспечиваются судами. Доступ к таким материалам позволяет человеку оценить, выполняет ли правительство свои предусмотренные настоящим законом обязанности, – добиваться того, чтобы подобные записи были точными, своевременными, адекватными и полными. Кроме того, закон регулирует пути получения, хранения, охраны, использования и распространения таких сведений тем или иным ведомством.

Закон о служебной этике в государственных органах требует, чтобы члены Конгресса, федеральные судьи и некоторые должностные лица исполнительной власти, в том числе государственные служащие высокого ранга, представляли персональную финансовую информацию, которая доводится до сведения общественности. В такие финансовые отчеты включаются данные о доходе из различных источников, включая дивиденды, банковские проценты, арендную плату и прирост капитала, которые необходимо сообщать лишь в широких диапазонах величин. Об иных формах дохода, включая гонорары, необходимо сообщать более детально. Кроме того, приводятся сведения о получении подарков, а также о финансовых активах и пассивах. Нормы закона сложны, и определенные данные, в частности об активах, также указываются в широких диапазонах стоимости. Тем не менее, общественности предоставляется существенный объем личной финансовой информации.

Эти вторжения в частную жизнь Конгресс обосновал необходимостью заверять общественность в неподкупности высокопоставленных должностных лиц государства. Частные граждане могут изучать такие отчеты, чтобы убедиться в том, что государственные чиновники не имеют противоречий между своими обязанностями перед общественностью и личными финансовыми интересами. Публичное раскрытие финансовых интересов представителей власти наглядно свидетельствует о подотчетности государственных служащих гражданам, которым они служат.

Доступность информации и принцип неприкосновенности частной жизни

Хотя законы об открытых финансовых отчетах ярко иллюстрируют противоречие между доступностью информации и принципом неприкосновенности частной жизни, во всех законах об открытости деятельности органов управления этот конфликт так или иначе фигурирует. Рассмотрим, например, федеральный Закон о свободе информации. Многие сведения, содержащиеся в правительственных документах, не разрабатываются самими властями, а предоставляются им третьими лицами. Вдобавок информация, исходящая от самих властей, может касаться деятельности или характеристик отдельных лиц. Таким образом, многие правительственные документы и материалы с большой вероятностью содержат существенный объем информации, связанной с частной жизнью граждан.

Закон о свободе информации разрешает противоречие между доступностью информации и принципом неприкосновенности частной жизни, предусматривая возможность не предавать гласности документы, публикация которых составила бы явно неоправданное вторжение в частную жизнь. Это исключение защищает принцип неприкосновенности частной жизни, но устанавливает общий баланс в пользу доступа к материалам для изучения деятельности органов власти, исключая лишь обнародование сведений, приводящих к явно неоправданному вторжению в частную жизнь. Ввиду связи между Законом о свободе информации и Законом о неприкосновенности частной жизни большинство властных структур полагает, что информация, подпадающая под исключение о неприкосновенности частной жизни в Законе о свободе информации, одновременно подпадает под защитные нормативные положения Закона о неприкосновенности частной жизни. Таким образом, федеральные должностные лица не могут по своему усмотрению публиковать документы, подпадающие под исключение о неприкосновенности частной жизни.

В электронной революции можно увидеть угрозу балансу между доступностью информации и принципом неприкосновенности частной жизни. Обеспечиваемая Интернетом легкость доступа к информации и роль правительства как распространителя информации могут повысить вероятность нарушений принципа неприкосновенности частной жизни. Некоторые критики утверждают, что Закон о свободе электронной информации снижает юридическую и практическую защищенность частной жизни. Для законодательного разрешения конфликта между принципом неприкосновенности частной жизни и доступностью информации требуется тщательная оценка объема охраны неприкосновенности частной жизни и обоснования в пользу доступности информации. Однако решение может оказаться недостижимым, если рассматривать это противоречие как выбор между несоизмеримыми ценностями.

С другой точки зрения, для демократической подотчетности важны и доступность информации, и принцип неприкосновенности частной жизни. Неприкосновенность частной жизни дает человеку возможность выбирать, выступать ли ему вообще и как выступать в различных местах и в разное время, и тем самым поддерживает право на свободное выражение мнений. Кроме того, принцип неприкосновенности частной жизни укрепляет также право на свободу объединений. К примеру, в период движения за гражданские права на юге США в 1960-е годы публикация списков членов Нацио-

нальной ассоциации содействия прогрессу цветного населения (НААСР) препятствовала бы вступлению в эту группу и подрывала бы право на свободу объединений, составляющее одну из основ политической подотчетности.

В своей знаменитой книге «Частная жизнь и свобода» Алан Вестин уделяет особое внимание соотношению между доступностью информации и принципом неприкосновенности частной жизни в демократических системах власти. Фактически он определяет демократическую и авторитарную власть в терминах информационной политики. Авторитарное правление характеризуется тем, что власть имеет беспрепятственный доступ к информации о деятельности граждан, а на возможность получения гражданами информации о власти налагаются многочисленные ограничения. Напротив, демократическое правление отличают значительные ограничения на возможности властей получать информацию о своих гражданах и свободный доступ граждан к информации о деятельности органов власти. Вместо того, чтобы пребывать в жестком противоречии, и доступность информации, и принцип неприкосновенности частной жизни переплетаются с демократической подотчетностью.

Закон о деятельности правительства и ее результатах (ЗДПЕР)

Закон о деятельности правительства и ее результатах от 1993 года – один из основных законов, имеющих своей целью укрепление подотчетности правительственных органов путем оценки конечных результатов их деятельности – результатов действия правительственных программ и услуг, предоставляемых всеми федеральными органами и ведомствами. Вышеупомянутый закон направлен на повышение эффективности правительственных программ с помощью оценки конечных результатов, качества услуг и степени удовлетворения запросов потребителей.

Например, действительно ли программа правительственного агентства по обеспечению безопасности пищевых продуктов, повышает их безопасность? Если да, то как и насколько? И во что оценивается это повышение безопасности в контексте расходов на выполнение программы? На проведение такого рода практической оценки нацеливает применение ЗДПЕР.

Согласно ЗДПЕР, правительственные органы должны составлять многолетние стратегические планы деятельности, ежегодные планы и отчеты по результатам работы. Управление общей бухгалтерской отчетности (УОБО) производит оценку всех планов работы правительственных министерств и независимых органов.

В соответствии с ЗДПЕР первые отчеты правительственных органов об их деятельности должны были быть представлены к 31 марта 2000 г., поэтому пока еще слишком рано оценивать степень их эффективности. Однако есть надежда на то, что в результате введения в действие ЗДПР улучшится процесс принятия решений в Конгрессе, поскольку у конгрессменов появится более объективная информация об относительной эффективности и действенности федеральных программ, а также о расходах на их реализацию. Эта информация будет использоваться и для повышения эффективности управления правительственными органами.

Подотчетность правительства и общественный контроль

Роберт Шмул

Наличие внешнего и независимого контроля имеет очень большое значение в любом обществе, стремящемся к обеспечению подотчетности правительства. В настоящем очерке о некоторых видах общественного контроля (watchdogs) в США, включая прессу и неправительственные организации (НПО), профессор-американист, директор Программы журналистики, этики и демократии в Нотрдамском университете Роберт Шмул анализирует события прошлого и характеризует современные тенденции, открывающие перед гражданами небывалые возможности контроля над правительством.

В XIX веке в своем труде «Демократия в Америке» справедливо считающимся самым глубоким и выдержавшим проверку временем аналитическим исследованием Соединенных Штатов, Алексис де Токвиль писал: «Чем больше я наблюдаю за основными результатами работы свободной прессы, тем тверже убеждаюсь в том, что в современном мире свобода прессы служит основным и, я бы сказал, конструктивным элементом свободы». Через несколько предложений он добавляет: «В Америке нет ограничений свободы объединений в политических целях».

Путешествуя по Америке, проницательный наблюдатель Алексис де Токвиль быстро пришел к признанию того факта, что существует связь между «свободной прессой» и «свободой объединения в политических целях». Со времени шестидесятых и семидесятых годов XX столетия по мере того, как журналистика глубже и глубже занимается деятельностью органов власти, по всей стране постоянно растет число групп граждан и неправительственных организаций, выполняющих функции общественного контроля и критиков ве



Роберт Шмул

дения государственных дел, а также работы избранных и назначенных должностных лиц.

Такие группы, как «Общее дело», «Социально активный гражданин» и Центр по обеспечению честности и морали в государственных учреждениях, основное внимание в своей работе уделяют деятельности – или бездействию – правительственных органов и чиновников и считают это своей главной целью. Эти группы сообщают о результатах работы своим членам, а также через прессу делают их достоянием широкой общественности. А потому сейчас, как никогда раньше, федеральные власти, власти штатов и местные власти постоянно подвергаются контролю.

Общественный контроль со стороны неправительственных организаций в целях повышения осведомленности населения

Организация «Общее дело», основанная в 1970 году, насчитывает сегодня в своих рядах более

250000 человек (а также 50 штатных сотрудников в Вашингтоне) и действует под лозунгом «За подотчетность власти». Сохраняя приверженность принципам открытости и нравственности в политике и государственном управлении, эта организация способствовала выдвижению законодательной инициативы, направленной на проведение реформы финансирования президентских предвыборных кампаний, введению законов о прозрачности в деятельности органов власти и против закрытых заседаний, прекращению практики подарков и щедрой оплаты для членов Конгресса со стороны тех или иных кругов за выступления и установлению требований обнародования информации в отношении лоббистов, пытающихся влиять на принятие определенного законопроекта или оказывать воздействие на органы управления.

Если организация «Общее дело» уделяет основное внимание проведению политических реформ и реформ системы управления, то группа «Социально активный гражданин» занимается более широкой деятельностью. Созданная в 1971 году борцом за права потребителей Ралфом Нейдером, организация «Социально активный гражданин» главным образом участвует в защите прав потребителей, а именно – в обеспечении безопасности пищевых продуктов и лекарств, безопасной медицинской помощи и рационального использования энергии. Однако одно из подразделений организации «Социально активный гражданин» – «Страж Конгресса» – занимается также мониторингом государственной власти и сосредоточивает свои усилия на обеспечении подотчетности корпораций, реформе финансирования избирательных кампаний, вопросах общественного образования, проводит разнообразные исследования и работает со СМИ. Нейдер и его сподвижники сыграли решающую роль в принятии законодательных актов при создании Управления охраны труда (УОТ) и Комиссии по безопасности товаров широкого потребления.

Отличаясь от других групп несколько иным подходом, Центр по обеспечению честности и мо-

рали в государственных учреждениях, созданный в 1990 году, сочетает методы политологии с приемами журналистских расследований. Центр разрабатывает и обнародует доклады и публикует исследования книжного объема по таким темам, как сомнительное предоставление средств на проведение избирательных компаний во время президентских выборов и выборов в Конгресс, опасность использование пестицидов, применение которых недостаточно контролируется, и вторжение в личную жизнь граждан по мере усложнения и совершенствования технологии. Центр по обеспечению честности и морали в государственных органах отличается от других аналогичных организаций упор на журналистские расследования и связи с авторитетными журналистскими объединениями. Так, например, проведенному Центром анализу предоставления членам законодательного органа штата Индиана средств на проведение избирательных кампаний была посвящена серия обширных статей в 1996 году в газете «Индианаполис стар» и репортажи по местному телевидению в течение недели.

В этом и других случаях независимые организации общественного контроля оказывают новостным средствам массовой информации помощь в форме предоставления последним результатов глубоких и детальных исследований. Сегодня некоторые агентства новостей утверждают, что не имеют возможности проводить дорогостоящие исследования сложных тем, и Центр по обеспечению честности и морали в государственных органах помогает оплачивать расходы на проведение дорогостоящих исследований истории вопроса, результаты которых затем появляются в основных средствах массовой информации. В конечном счете, агентства новостей и Центр достигают своих общих целей, и эти совместные усилия приводят к повышению уровня осведомленности общественности.

Пресса в качестве органа общественного контроля

В 1836 году, незадолго до смерти, в одном из своих писем Джеймс Мэдисон писал: «Народ, который хочет сам управлять собой, должен вооружиться силой знания». Чего не мог предвидеть четвертый президент Соединенных Штатов и отец Конституции США, так это существования мира с таким многообразием источников информации, в котором приобретение знаний, ведущих к власти, требует сегодня гораздо больше усилий, чем когда-либо в прошлом.

Несмотря на то, что в настоящее время сравнительно легко получить доступ к политическим новостям и информации о деятельности органов управления, сообщениям и докладам, разобраться в большом объеме ежедневной информации оказывается делом сложным и порой непосильным для рядового гражданина. В средствах массовой информации приводится такое множество сообщений, что большинство людей вынуждены прибегать к продуманным и активным методам поиска информации о жизни общества. При постоянно растущем числе вещательных, печатных и электронных источников информации теперь уже невозможно ожидать того, чтобы все люди пользовались одним и тем же массивом информации об общественной жизни.

Невзирая на то, что в последние годы использование средств массовой информации несколько не сократилось, появление возможности выбора новых информационных средств привело к снижению внимания к традиционным каналам получения новостей. Это вынудило американцев, желающих быть в курсе общественной жизни страны, проявлять повышенную личную инициативу для того, чтобы разобраться в текущих событиях. Заинтересованным гражданам теперь приходится обращаться к специализированным средствам информации, предоставляющим политические сведения и данные о деятельности органов власти, с целью получения необходимого представления для принятия решений – например, по вопросам голосования

или относительно усилий, необходимых для изменения государственной политики или оказания на нее определенного воздействия. Кроме того, многообразие имеющихся источников информации приводит к необходимости разбираться в массах полученных данных. В противном случае одним из последствий вполне может стать появление чувства перегруженности информацией или личной растерянности в отношении выбора надлежащего направления действий.

Однако подобная работа требует умения правильно оценивать события и понимания того, что при выборе направления деятельности нельзя во всем полагаться лишь на средства массовой информации. Как однажды справедливо заметил авторитетный американский политический обозреватель и автор целого ряда работ Уолтер Липпман, «пресса не может заменить собой общественные и государственно-политические институты. Она похожа на своего рода прожектор, без устали направляющий свой луч в разные точки и таким образом высвечивающий нам один за другим различные эпизоды общественной жизни. Но люди не могут выполнять необходимую для общества работу, руководствуясь только этим лучом. Они не могут управлять обществом эпизодически, от случая к случаю, в порядке разрозненных действий. Только когда они руководствуются собственным неугасающим лучом, направленная на них пресса раскрывает сложившуюся обстановку, достаточно четко обрисовывая ее характер для принятия решения, пользующегося всеобщей поддержкой».

Поддержание «неугасающего луча», высвечивающего сильные и слабые стороны различных уровней системы управления, представляет собой первый шаг на пути становления гражданской ответственности. Из него вытекают индивидуальные и коллективные действия, направленные на исправление или совершенствование отдельных аспектов политической стратегии и государственного управления.

Освещение в американских средствах массовой информации деятельности органов государственной власти приняло более выраженный характер противоборства в особенности начиная с шестидесятых и семидесятых годов. Война во Вьетнаме и уотергейтский скандал не только подорвали доверие и уважение к работе правительства, но и заставили средства массовой информации и общественность поставить под вопрос честность администрации и ее должностных лиц. Таким образом, эти два события вынудили журналистов занять более активную позицию в своем освещении общественной жизни и действий должностных лиц на всех уровнях власти. В частности, освещение уотергейтского дела и поведения администрации Ричарда Никсона журналистами газеты «Вашингтон Пост» Бобом Вудвордом и Карлом Бернштейном изменили дух и характер журналистики, положив начало пылким репортерским расследованиям и анализу.

Что же изменилось сегодня, если не считать активного стиля, введенного в журналистскую практику Вудвордом и Бернштейном? Создалась другая новостная среда, для которой характерно появление множества новых источников вещания и сети Интернета. Каждый появляющийся канал передачи информации требует постоянного потока новых сообщений, что открывает новостным агентствам и другим средствам массовой информации более широкие возможности выполнения функций общественного контроля. Вопрос о том, насколько хорошо различные институты справляются с этой ролью, широко обсуждается как в журналистской среде, так и за ее пределами. Однако тот факт, что журналистика приобрела новый характер и возникла новая журналистская среда, имеет огромное значение для понимания современных взаимоотношений между государственной властью и средствами массовой информации.

За последние три десятилетия по мере появления множества новых каналов передачи информационных сведений и повышения активности

средств массовой информации правительственные учреждения и ведомства всех уровней стали уделять большее внимание отношению общественности к их работе. В настоящее время в процессе освещения основных событий распространяется так много конкурирующих сообщений, что становится все труднее составить для себя разумную точку зрения, основанную на точных фактах и их справедливой интерпретации. Верное замечание сделал в одной из своих недавних лекций тележурналист компании «Эй-Би-Си» Тед Коппел: «Наблюдаются, по крайней мере, два вида крайнего невежества. На протяжении веков мы сталкивались с первым из них – невежеством, накрывающим черным облаком большую часть мира; невежеством, существующим в вакууме, где отсутствует информация. Второй вид невежества возник сравнительно недавно и представляет собой определенный парадокс. Этот второй вид невежества характерен для мира электронной анархии, в котором накопился такой огромный объем информации, что человеческий ум не знает, чему верить. Информация не всегда ведет к знанию, а последнего довольно редко достаточно для обретения мудрости».

В этой новой информационной среде, когда правительственные чиновники стараются добиться того, чтобы обоснование проводимой ими политики органов управления и предпринимаемых действий привлекало внимание общественности, напряженность в отношениях между государственной властью на всех уровнях и средствами массовой информации оказывается неизбежной. Первая поправка к Конституции, гарантирующая свободу вероисповедания, слова, печати и собраний, а также право обращаться «к правительству с петициями об удовлетворении жалоб» представляет собой как щит, так и меч для журналистов, освещающих события общественной жизни.

В 1971 году имело место одно значительное «сражение» между государственной властью и прессой, когда администрация Президента Ричарда Никсона пыталась остановить публикацию доку-

ментов об участии Соединенных Штатов в войне во Вьетнаме. Названное «Делом о «Документах Пентагона» (официальное название «Нью-Йорк Таймс» против США»), это судебное разбирательство представляло собой первую в истории США попытку федерального правительства установить предварительную цензуру в отношении таких крупных новостных изданий, как газеты «Нью-Йорк Таймс» и «Вашингтон Пост», поскольку последние подрывали интересы национальной безопасности.

Однако 6 голосами против 3 Верховный суд США принял решение о запрете усилий правительства Соединенных Штатов ограничить свободу прессы, и публикация «Документов Пентагона» продолжилась. Это историческое судебное дело, решение по которому было принято в разгар Вьетнамской войны и в котором участвовали Президент США и две ведущие новостные организации, стало знаменательной победой журналистики в отношениях между прессой и государственной властью. Подтверждение Верховным судом Первой поправки три десятилетия тому назад и сегодня вдохновляет прессу и придает ей силы.

Недремлющее око организаций общественного контроля

В своей второй инаугурационной речи Томас Джефферсон отмечал, что «что мы находимся под обстрелом прессы, которая разнузданно и беспардонно обвиняет нас во всех грехах». Однако на более раннем этапе своей карьеры Джефферсон решительно заявлял, что, если бы ему пришлось выбирать между «правительством без газет или газетами без правительства, я, ни секунды не колеблясь, предпочел бы последнее».

Из этих противоречивых взглядов Джефферсона на прессу можно извлечь ряд уроков, и сейчас сохраняющих свою актуальность для всех тех, кто пытается понять отношения между государственной властью и журналистикой или, рассматри-

вая эту проблему в более общем плане, между правительством и организациями общественного контроля, выступающими за подотчетность в ведении государственных дел.

В начале своего политического пути Джефферсон признавал значение газет для самоуправления и свободы граждан. Однако позднее, заняв пост президента, он считал, что сообщения, помещаемые в газетах, и содержащаяся в них критика наносят вред его собственным усилиям по управлению страной. Джефферсон был не первым и не последним обитателем Белого дома, который публично и громко жаловался на несправедливое отношение прессы к его деятельности на посту президента.

Однако жалобы Джефферсона, а также других официальных должностных лиц на протяжении истории всегда служили стимулом для усилий по поддержанию высоко уровня информированности общественности страны. Для Америки всегда было характерным подозревать правительство в том, что оно посягает на личные свободы граждан. Отцы-основатели учредили различные ветви государственной власти – исполнительную, законодатель-

ную и судебную, – которые действуют на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне, обеспечивая систему «сдержек и противовесов» в отношении органов власти и должностных лиц. Средства массовой информации, группы общественности, объединенные общими интересами, и отдельные граждане, действуя в одиночку или сообща, осуществляют неофициальный, но существенный контроль над тем, что происходит в системе управления, и стремятся к внесению изменений и поправок в ее деятельность в тех случаях, когда это представляется им оправданным. Занимаясь своей каждодневной и многогранной деятельностью, эти организации общественного контроля в своей работе по обеспечению подотчетности государственной власти и служению идеалам страны способствуют продвижению Соединенных Штатов по нескончаемому пути, ведущему к более представительной и полной демократии.

Вопросы демократии • Электронный журнал Государственного департамента США • Том 5, № 2, август 2000 года

Закон о защите государственных служащих, сообщающих о внутриведомственных нарушениях

Недавно редактор Дэвид Питтс беседовал с Томасом Девинем, юридическим директором Проекта подотчетности правительства (ППП), некоммерческой и не имеющей партийной принадлежности общественной организации, которая защищает права государственных служащих, «сигнализирующих» о незаконной или потенциально вредной деятельности государственных органов. Ниже приводится отредактированная запись беседы.

ПИТТС: Что представляет собой Закон о защите госслужащих, сообщающих о нарушениях, от 1989 года, и почему он был принят?

ДЕВИН: Этот государственный статут, направленный на реализацию положения Первой поправки о защите свободы слова в отношении сотрудников государственных органов, ведущих борьбу против обмана общественного доверия. Закон о защите госслужащих, сообщающих о нарушениях, защищает тех, кто сообщает сведения, касающиеся незаконной деятельности, злоупотребления властью, разбазаривания средств, грубых нарушений в процессе управления или конкретных действий, ставящих под угрозу здоровье и безопасность людей.

Конгресс принял этот закон в качестве составной части мандата о добросовестном государственном управлении, который был поддержан обеими партиями. По сути дела, основные авторы законопроекта о защите госслужащих, сообщающих о нарушениях (ЗЗГСН), считают, что этот закон можно было бы назвать «Законом о защите налогоплательщика». Вот почему в 1989 году все единогласно проголосовали за принятие такого закона, а в 1994 году единогласно усилили его. Конгресс редко еди



Томас Девин

ногласно принимает важный закон даже один раз, а в данном случае это произошло дважды.

ПИТТС: Каким образом был усилен этот закон в 1994 году?

ДЕВИН: Внесенные в 1994 году поправки расширили сферу действия ЗЗГСН и объявили недействительными неблагоприятные судебные прецеденты, дававшие такое толкование закону, которое могло свести на нет его действенность.

ПИТТС: Зачем понадобился подобный закон, если есть Первая поправка к Конституции?

ДЕВИН: Первая поправка, которой могут пользоваться все граждане, открывает зеленую улицу при решении вопросов, касающихся свободы слова, когда речь идет о действиях властей. Принимаемые Конгрессом законы содержат более детальные правовые нормы практического осуществления почти всех конституционных прав. Обычно конституционные права представляют собой принципиальные заявления общего характера. Как правило, мы полагаемся на Конгресс, когда хотим наполнить эти принципы конкретным содержанием и дать более полное определение подобным ценностям посредством законодательных положений. Эти положения устанавливают более четкие грани-

цы упомянутых принципов, с тем чтобы граждане могли уверенно ориентироваться на них и использовать их на практике. Именно в этом и заключается смысл принятия ЗЗГСН – применять Первую поправку там, где она имеет первостепенное значение для работников государственных органов, которые хотят получить свободу действий на службе обществу, а не в качестве чиновников, лишь выполняющих приказы свыше. ЗЗГСН нацелен на защиту свободы слова применительно к деятельности федеральных работников. Однако он также позволяет отдельным гражданам или правительственным подрядчикам раскрывать сведения о нарушениях в деятельности должностных лиц и ведомств.

ПИТТС: Имеются ли какие-либо категории работников федеральных органов, организаций и учреждений, на которые не распространяется действие ЗЗГСН?

ДЕВИН: Да, такие категории существуют. Они включают в себя сотрудников разведывательных органов и Федерального бюро расследований (ФБР), на которых не распространяются защитные меры, предусмотренные ЗЗГСН. Кроме того, действие этого закона не распространяется на работников аппарата Конгресса и судебных органов.

ПИТТС: Почему действие ЗЗГСН не распространяется на эти категории работников?

ДЕВИН: Рамки действия этого закона приведены в соответствие с рамками системы государственной гражданской службы и правилами надлежащих правовых процедур, которые применяются с восьмидесятих годов ЧЧ века к федеральным служащим, занимающим постоянную должность в государственных органах. По сложившейся традиции правила и постановления Комиссии по государственной гражданской службе не распространяются на сотрудников судебной и законодательной ветвей власти.

По моему мнению, все эти работники должны быть включены в сферу действия ЗЗГСН, поскольку их обязанности служения обществу не менее важны, чем у штатных сотрудников федеральных

органов, а, может быть, даже превосходят обязанности последних по своей значимости. Однако таковы на сегодняшний день юридические разграничения в этой области.

ПИТТС: Насколько эффективным оказался этот закон с момента его принятия и последующего внесения поправок?

ДЕВИН: ЗЗГСН наверно никогда еще не был столь эффективен, как в настоящее время, с точки зрения его поддержки на административном уровне, где в соответствии с существующими правовыми нормами проводятся слушания, посвященные деятельности исполнительной власти. Применение этого закона продемонстрировало твердую приверженность заложенным в его основу принципам системы оценки работника по профессиональным качествам. Практика показала, что ЗЗГСН беспристрастно применяет упомянутые принципы, и это снискало ему уважение всех сторон.

Этот закон также применяется Управлением адвоката по особым делам, которое проводит неформальные расследования по выявлению предполагаемых нарушений системы оценки работника по профессиональным качествам.

К сожалению, в настоящее время применение ЗЗГСН сталкивается, пожалуй, с самыми большими трудностями с момента его вступления в силу в связи с тем, что имеющий монополию на анализ этого закона суд неуклонно дает ему самые недружелюбные толкования. Я имею в виду Федеральный окружной апелляционный суд. Сейчас Конгресс рассматривает вопрос о принятии законодательства, имеющего своей целью очередную отмену ничем не оправданных прецедентов этого суда и расширение практики судебного пересмотра, с тем чтобы не допустить повторения подобных случаев.

ПИТТС: Не могли бы вы привести один-два широко известных примера успешного применения ЗЗГСН?

ДЕВИН: Примером содействия изменению создавшегося положения с помощью ЗЗГСН может служить борьба с нарушениями, связанная с обна-

родованием сведений о том, что Комиссия ядерного надзора не смогла обеспечить соблюдения требований по обеспечению общественной безопасности на строящихся ядерных объектах.

Например, обнаружение служащими на заводе в штате Огайо соответствующей информации привело к закрытию почти достроенного ядерного объекта, поскольку там систематически нарушались законы о соблюдении ядерной безопасности. После проведения тщательного расследования, поводом к началу которого послужили сигналы, полученные от служащих, владельцы этого объекта перевели его на работу на угле, обеспечив его безопасную эксплуатацию.

Могут привести также пример того, как удалось защитить работника от увольнения в отместку за сообщение о нарушениях. Один из полицейских, работавший в больнице Администрации по делам ветеранов, сообщил о проявлении начальником местной полиции садистской жестокости по отношению к ветеранам на почве расизма. За это начальник уволил полицейского. Однако последний восстановил свои права, добившись отмены решения об увольнении. В конце концов начальник местной полиции потерял работу и был вынужден признать себя виновным в совершении ряда преступлений.

Вот несколько примеров, свидетельствующих о том, что ЗЗГСН дает возможность работникам «найти правду» и выжить. Среди работников нашего Проекта подотчетности правительства принято называть федеральных служащих, сообщающих о тех или иных нарушениях, правдоискателями. К ним очень часто относятся так, как будто они совершили преступление. Я привел несколько примеров, показывающих, почему люди идут на риск, который, в конечном счете, оказывается оправданным.

ПИТТС: Может ли законодательный акт, подобный ЗЗГСН, успешно применяться в других странах?

ДЕВИН: Несомненно. Служащие, сообщающие о нарушениях, – это человеческий фактор, вы-

ступающий ахиллесовой пятой бюрократической коррупции. И законодательные положения, обеспечивающие свободу слова, представляют собой законы, реализующие не только право общественности быть в курсе дела, но и аналогичное право законодателей и руководителей органов, ответственных за эффективное функционирование общества и защиту его рынков.

Законы о защите служащих, сообщающих о нарушениях, представляют собой поистине живой источник для руководителей, поскольку позволяют им получать сигналы раннего оповещения об имеющихся проблемах и дают этим руководителям шанс начать борьбу с нарушителями, сводя ущерб к минимуму, пока дело не дошло до катастрофы, которую можно было предотвратить.

Так, например, Совет Европы требует от входящих в него стран принятия законов о защите служащих, сообщающих о нарушениях, в качестве составной части конвенции по борьбе с коррупцией. Следует также отметить, что Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией выдвигает требование о том, чтобы страны-участницы Организации американских государств (ОАГ) подготовили к применению на территории каждой из них законодательные акты по защите служащих, сообщающих о нарушениях. Эти акты должны играть роль своеобразного щита, оберегающего тех, кто свидетельствует о наличии коррупции и таким образом борется с ней.

ОАГ выбрала ППП для содействия в разработке и помощи в реализации на практике типового законодательства по защите служащих, сообщающих о нарушениях, в государствах-членах ОАГ. С этой целью нынешней осенью мы приступаем к реализации экспериментальной программы в пяти странах Центральной Америки.

ПИТТС: Чем вы занимаетесь в ППП, и какова роль этой организации?

ДЕВИН: В качестве юридического директора я выступаю как эксперт нашей организации по правам служащих, сообщающих о нарушениях, а так-

же руковожу кампаниями по усилению соответствующих законов и осуществляю надзор за списком назначенных к слушанию дел, которые мы ведем.

ППП существует с 1977 года. Мы представляем собой некоммерческую, не связанную партийной принадлежностью общественную группу, которая защищает права свидетелей, защищающих интересы общественности. Мы выполняем свою задачу, предоставляя юридические консультации и отстаивая интересы тех лиц, которые пытаются защитить себя от мести за то, что привлекли общественное внимание к нарушениям. Мы действуем как обычная юридическая фирма, но не стремимся к получению прибыли.

У нас есть и вторая функция, заключающаяся в проведении исследований для того, чтобы помочь служащим, сообщающим о нарушениях, изменить создавшееся положение – выявляя случаи укрывательства, добиваясь подотчетности государственных органов и устраняя нарушения, выявленные теми, кто осуществляет свое право на свободу слова.

Третьим краеугольным камнем деятельности нашей организации служит руководство усилиями по созданию и усилению законодательства в отношении служащих, сообщающих о нарушениях, на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне.

Так, например, Конгресс принял законы, защищающие работников ядерной промышленности и авиации, для чего мы приложили немало усилий.

Четвертый аспект деятельности нашей организации состоит в издании работ, посвященных правам служащих, сообщающих о нарушениях. В них рассказывается о том, чего следует ожидать работникам государственных органов, если они «высываются» и сообщают о замеченных нарушениях, а также как эти работники могут изменить создавшееся положение. Наши издания включают в себя широкий диапазон различных трудов – от книг до научных статей, таких как, например, обзоры законодательства. В частности, в 1997 году мы издали «Справочник выживания служащего, сообщающего

о нарушениях: мужество без мученичества», представляющий собой практическое руководство по правовым вопросам для работников государственных органов, в котором дается краткий обзор путей отстаивания своих прав. В справочнике нашли отражение уроки двадцатилетнего опыта работы ППП. Эти уроки помогут другим избежать тех трудностей, с которыми пришлось столкнуться – первопроходцам», работавшим с нашей организацией. В прошлом году по заказу Американской ассоциации юристов мы опубликовали в ее журнале «Административ ло ревью» («Обзор административного права») большую статью, разъясняющую все тонкости Закона о защите служащих, сообщающих о нарушениях.

Я хотел бы вернуться на минуту к вопросу о том, может ли защита служащих, сообщающих о нарушениях, быть эффективной, и сможет ли она стать значительным фактором в международном масштабе.

Нет никакого сомнения в том, что страны всего мира понимают огромную ценность свидетельских показаний, даваемых от имени общественности работниками государственных органов.

В Нидерландах таких людей окрестили «звонарями», приравнивая их к тем, кто звонит в церковные колокола, когда населению угрожает опасность. В некоторых странах их называют смотрителями маяков, «сигналы» которых подобны сигнальным огням светового маяка, высвечивающим скалы и опасные места, где может затонуть корабль. Все сходится на том, что служащие, сообщающие о нарушениях, – это люди, которые, какими бы целями они не руководствовались, реализуют право на свободу слова, чтобы предупредить людей об угрозе обществу. Кроме того, они выступают «первопроходцами» на пути перемен. Эти работники государственных органов бросают вызов обывательской мудрости, будь то в сфере науки, политики или бизнеса. Они оберегают общество от застоя.

Польза, которую приносят служащие, сообщающие о нарушениях, не ограничивается рамками определенной культуры или особенностями политического строя. Информация служит жизненно необходимой предпосылкой ответственного государственного управления независимо от того, какой идеологии придерживается власть.

Наша организация, разделяющая вышеизложенную точку зрения, в прошлом году расширила масштабы своей деятельности и, продолжая защищать права служащих, сообщающих о нарушениях, вышла на международную арену. И здесь я снова возвращаюсь назад, чтобы ответить на ваш вопрос относительно характера нашей работы. На международной арене наша деятельность также ведется по четырем основным направлениям. Первое – предоставление экспертной технической помощи руководителям государственного или частного сектора, заинтересованным в развитии этой концепции в своей стране.

Мы получили запросы на предоставление помощи от Австралии, Англии, Аргентины, Великобритании, Канады, России, Словакии, ЮАР и Южной Кореи, а также от многочисленных делегаций, посетивших Вашингтон под спонсорством Государственного департамента США. В развитие одного из таких посещений в сентябре нынешнего года мы будем выступать в Мексике, чтобы показать правительству этой страны, как следует вести борьбу с коррупцией.

Второе направление нашей деятельности связано с проведением встреч с представителями многонациональных организаций, начиная от Всемирного банка и кончая такими группами, как ОАГ, стремящимися получить более широкий мандат на отстаивание принципа защиты прав служащих как в рамках этих организаций, так и за их пределами. Третья инициатива нашей организации состоит в проведении исследований в правовой сфере и изучении масштабов и характера прав госслужащих, сообщающих о нарушениях, в разных странах. Так, например, на нашем сайте в Интер-

нете размещены сведения о наличии законов и новых предложений по защите госслужащих в различных регионах мира.

Наконец, мы ищем «пробные дела», с тем чтобы создать прецедент защиты госслужащих, сообщивших о нарушениях, в рамках защиты прав человека в таких органах правосудия, как Межамериканская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека.

Мы считаем, что меры возмездия в отношении тех, кто борется с коррупцией, по существу, представляют собой нарушение прав человека. Далее, традиционные способы защиты прав человека значительно усилятся, если появятся действенные меры защиты тех, кто борется с нарушениями в работе государственных органов и случаями злоупотребления властью.

Сюда входит борьба за подотчетность государственных органов, начиная с обеспечения добросовестного функционирования рынков и кончая соблюдением принципов гражданского общества, даже в странах, для которых характерны злоупотребления со стороны органов правления. Эта борьба стала одним из самых замечательных явлений нашего времени.

Наличие госслужащих, сообщающих о нарушениях, – незаменимый краеугольный камень эффективной системы сдержек и противовесов, необходимой для институциональной основы подотчетности структуры управления и сохранения надежды на вероятность достижения цели становления гражданского общества. Свобода слова неоднократно изменяла ход истории Соединенных Штатов. В этой свободе заключается один из принципов, опре-

деляющих подлинную демократию. Свобода слова представляет собой непреходящую ценность, которая всегда должна находиться на переднем крае глобализации. В настоящее время ППП считает очень важным тот факт, что руководители многих стран рассматривают эту идею как данность.

ПИТТС: И последний вопрос. Кто финансирует вашу организацию?

ДЕВИН: Основу нашего финансирования составляют гранты, предоставляемые разнообразными небольшими семейными благотворительными фондами. Мы также получаем гонорары, если, участвуя в качестве адвокатов в «пробных делах» или обычных судебных тяжбах, выигрываем их. Однако взимаемая нами плата за подобные услуги редко превышает судебные издержки или стоимость времени, потраченного на представление госслужащих, сообщивших о нарушениях, в суде. Кроме того, у нас есть незначительная программа сбора средств путем прямой почтовой рассылки.

ПИТТС: Если у кого-то за рубежом появится желание связаться с вами для получения ваших услуг и публикаций, о которых вы рассказывали, то как это лучше сделать?

ДЕВИН: Через наш веб-сайт по адресу: www.cfr.edu/duo/duok.okp

ПИТТС: Большое спасибо за беседу, г-н Девин.

ДЕВИН: Благодарю вас.

Обеспечение принципов добросовестной деятельности и норм служебной этики в структурах государственной власти США

Джейн С. Лей

Сегодня на федеральном (национальном) уровне правительство Соединенных Штатов располагает высокоразвитой системой законов и правил, призванных предотвращать, выявлять и корректировать такое поведение государственных учреждений и должностных лиц, которое противоречит общественным интересам. Основная цель этой правовой базы состоит в том, чтобы обеспечивать добросовестность деятельности государственных институтов и организаций, равно как и добросовестность каждого федерального служащего. В своей статье Джейн С. Лей, заместитель директора Управления служебной этики в государственных органах, рассматривает основные компоненты этой системы, а также освещает историю ее становления и развития.

МНОГИЕ ОСНОВНЫЕ компоненты правовой базы, обеспечивающей добросовестность деятельности органов государственной власти в Соединенных Штатах, уходят своими корнями во времена, когда наблюдалось напряженное положение в стране – Война за независимость и Гражданская война, убийства и отставки нескольких президентов. С течением времени эти компоненты совершенствовались и, по всей видимости, будут совершенствоваться и дальше в ответ на скандалы и политические кризисы.

Фундаментом, на который опирается вся система саморегулирования органов государственной власти США, служит Конституция. В конце ЧVIII века после Войны за независимость авторы Конституции находились под сильным впечатлением того факта, что системы государственного управления в европейских странах, с которыми они были знакомы лучше всего, отличаются коррумпированностью. Основатели американского государства считали опасной слишком большую концентрацию власти в руках одного органа управления. Конституция Соединенных Штатов начинается со слов «Мы, народ...», что означает, что с самого начала



Джейн С. Лей

правительство США создавалось народом и для народа и должно отчитываться перед гражданами страны за свои действия. Именно поэтому государственных служащих в Соединенных Штатах зачастую именуют «слугами народа», а в тех случаях, когда они выполняют коллективную волю народа, – «доверенными лицами народа».

Согласно Конституции США, федеральная власть подразделяется на три четко разграниченные ветви (судебную, законодательную и исполнительную), при этом между этими ветвями действует система «сдержек и противовесов». Конституция также позволяет отдельным штатам иметь значительные полномочия в рамках федеральной системы. Несмотря на то, что такое рассредоточение власти может в некоторых случаях оказываться неэффективным, основатели американского государства верили в то, что именно так можно лучше всего защитить «нас, народ» от какой-либо одной тиранической силы в рамках государственной структуры, а правительство – от тирании небольшой доминирующей группы лиц, преследующих свои особые интересы.

Добросовестность органов государственного управления

Основу конституционного принципа разделения властей составляют законы и правила, которые предъявляют общие регламентирующие требования ко всем учреждениям и судебным органам государства с тем, чтобы действия правительства носили последовательный и справедливый характер и были открытыми для общественности. Такая последовательность и прозрачность процессов деятельности органов власти представляет собой ключевой компонент систем, призванных обеспечивать добросовестность органов государственного управления.

Так, например, в середине XX века Конгресс принял ряд законов, в том числе Закон об административной процедуре и Закон о гласности в системе управления США, согласно которым государственные учреждения должны следовать стандартным процедурам административной деятельности и осуществлять эту деятельность на виду у общественности. Конгресс также принял Закон о свободе информации, обеспечивающий широкий доступ общественности к документам и информационным ресурсам госучреждений. Если деятельность таких учреждений осуществляется не в соответствии со стандартными процедурами, изложенными в письменном виде, или скрывается от общественности, то она может быть оспорена в федеральном суде. Кроме того, все судебные процессы по гражданским и уголовным делам должны проводиться в соответствии со стандартными опубликованными правилами.

И, наконец, используя целый ряд законов, правительство создало нормированную, публичную систему заключения государственных контрактов, основанную на соревновании. В целом правительство располагает стандартами и процедурами, регулирующими расходование денежных средств, ассигнуемых Конгрессом. Одно из учреждений Конгресса – Управление общей бухгалтерской отчетности – может проверять и оценивать программы

различных ведомств с тем, чтобы правительство надлежащим образом расходовало выделяемые ему средства и отчитывалось за них.

Добросовестность отдельных сотрудников

Между тем деятельность правительства осуществляется отдельными сотрудниками. В связи с этим квалификация и поведение служащих также оказывается постоянно совершенствующейся областью регулирования. На раннем этапе истории США работа в органах государственного управления базировалась на так называемой *spoils politics* (предоставлении постов и привилегий сторонникам победившей партии за заслуги в обеспечении ее победы), поэтому поведение отдельных сотрудников не было предметом жесткого контроля. Каждый раз, когда выбирали президента, он приводил с собой людей, которые поддержали его на выборах и рассчитывали получить для себя должности в структурах правительства. Люди, получившие влияние в администрации нового президента, брали на работу других людей, взямая с них за это определенный процент от их должностного оклада. Те, кто готов был платить этот процент, рассчитывали потом тем или иным способом «возместить» свои расходы из государственной казны. Особым спросом пользовались должности, позволявшие занимавшим их лицам собирать денежные средства с граждан. Добросовестность или компетентность не имели первоочередного значения при отборе государственных служащих. Так, например, в 1830-е годы Сэмюэль Суортваут был назначен сборщиком налогов в Нью-Йоркском морском порту. В течение первого срока пребывания его в этой должности недостача в порту достигла 210 000 долларов. Но поскольку Суортваут во время избирательной кампании поддержал кандидата, ставшего президентом, он был вновь назначен на эту должность. Вскоре он бежал в Европу, прихватив с собой государственные средства на сумму

1 млн. 250 тыс. долларов. Эта сумма и сегодня кажется немалой, а в начале XIX века она составила значительную часть денег, имевшихся в федеральной казне.

Коррупция, глубоко поразившая структуры федерального правительства, вызвала общенациональный скандал. Были предприняты попытки реформировать правительство, но их организаторы не смогли вызвать достаточно сильной волны общественного возмущения для того, чтобы добиться существенных изменений ситуации. В конце концов катализатором реформы стало убийство Президента Джеймса Гарфилда в 1881 году человеком, считавшим, что Президент обязан был предоставить ему должность в своей администрации. Во время выборов в Конгресс в 1882 году общественность потребовала проведения реформы. В 1883 году новый состав Конгресса принял первый комплексный закон о государственной службе – Закон Пендлтона, предусматривавший экзамены на компетентность и соответствие должностям, систему повышения в должности в зависимости от заслуг, а также объективную систему классификации должностей и должностных окладов сотрудников государственной службы. Системы, которыми пользуются в настоящее время Управление кадровой службы США (УКС) и Совет по защите системы заслуг, опираются именно на этот фундамент и сегодня включают в себя стандартные административные процедуры решения вопросов, связанных с некомпетентностью и нарушениями служебных обязанностей. Гражданская служба, построенная на системе заслуг и объективной и адекватной системе должностных окладов, безоговорочно воспринимается сегодня на уровне федерального правительства как один из ключевых компонентов любой успешной программы, призванной обеспечивать защиту от коррупции.

Политическая деятельность государственных служащих

Ограничения на политическую деятельность государственных служащих стали законодательно вводиться в середине XX века. Эти ограничения обычно называются Законом Хэтча – по названию первого комплексного закона в данной сфере. Они имеют двойную цель: защитить служащих от просьб кандидатов на выборные должности об оказании им содействия во время выборов и защитить общественность от использования государственными служащими полномочий и ресурсов своих ведомств для оказания помощи конкретным кандидатам. На начальном этапе запреты были довольно жесткими, но после того, как в Закон Хэтча недавно были внесены поправки, большинство служащих получили возможность некоторого личного участия в политической деятельности. Между тем, Закон Хэтча по-прежнему запрещает такие виды деятельности, как использование должностных полномочий или влияния для вмешательства в избирательный процесс; испрошение или получение денежных средств от имени кандидатов; занятие политической деятельностью при исполнении служебных обязанностей на территории учреждений федерального правительства или будучи облаченными в форменную одежду государственного служащего; стимулирование или препятствование политической деятельности любого лица, связанного деловыми отношениями с ведомством, в котором работает данный государственный служащий. В настоящее время исполнение этого закона обеспечивается небольшим ведомством в составе исполнительной ветви власти – Управлением адвоката по особым делам (УАОД). Наказанием за нарушение этого закона служит увольнение или, в определенных случаях, отстранение от должности на срок не менее 30 дней без сохранения заработной платы.

Защита госслужащих, сообщающих о нарушениях

Управление адвоката по особым делам также отвечает за исполнение Закона 1989 года о защите госслужащих, сигнализирующих о нарушениях, – нового компонента системы обеспечения добросовестности государственного аппарата. Термин «служащий, сигнализирующий о нарушениях» относится к сотрудникам организации, которые обращают внимание общественности или полномочных должностных лиц на имеющие в ней место нарушения. В соответствии с этим законом УАОД обеспечивает надежный канал, по которому государственный служащий может направлять сведения о нарушении любого закона, правила или норматива, о вопиющих фактах неумелого или неправильного управления, разбазаривания денежных средств, злоупотребления служебным положением или конкретных и серьезных угрозах здоровью граждан или их безопасности, не боясь при этом преследования со стороны начальства, и на основе анонимности, если служащий не готов сделать свое имя достоянием гласности. Полномочия УАОД также позволяют ему защищать авторов таких сигналов от репрессий за раскрытие фактов подобных нарушений.

Конфликты интересов и служебная этика

Личные конфликты интересов и «этика» государственных чиновников и служащих на протяжении более полутора веков служили почти исключительно предметом уголовных процессуальных законов. Подкуп и получение взяток государственными должностными лицами стали предметом одного из самых ранних запретов. По мере возникновения конкретных скандалов последовали запреты и на другие действия. На ранней стадии случалось, что должностные лица выступали с бесновательными притязаниями в отношении государственных денежных средств или лично обогащались

во время Гражданской войны, заключая контракты на поставку несуществующих или бракованных товаров (и тем самым вызывая дополнительное число жертв). Эти скандалы привели к появлению серии уголовных законов, призванных поставить преграду на пути личного обогащения государственных должностных лиц за счет участия в работе и принятии государственных решений. Основные запреты, введенные этими законами, сохраняются и сегодня.

В начале 1960-х годов возрождение интереса к государственной службе как к уважаемой профессии, вызванное отчасти предвыборными речами Президента Джона Ф. Кеннеди, привело к тому, что акценты стали переноситься с чисто уголовных запретов на более высокие стандарты поведения. На первом этапе, однако, федеральные уголовные статуты были переписаны в унифицированных терминах и сведены в один титул свода законов Соединенных Штатов. Администрация Кеннеди также приступила к созданию административного (неуголовного) кодекса поведения для должностных лиц исполнительной ветви власти, в котором обращалось внимание не только на реальные конфликты интересов, но и на деятельность, вызывающую «видимость» подобных конфликтов. Этот новый подход был основан на убеждении в том, что доверие общественности к власти снижается каждый раз, когда у нее создается впечатление, что имеет место конфликт интересов. Таким образом, административным кодексом охватывался гораздо более широкий диапазон действий, чем тот, в отношении которого устанавливались запреты в рамках уголовного кодекса.

В 1965 году Президент Линдон Джонсон, который продолжил этот проект после гибели Кеннеди, издал Административный указ 11222, содержащий шесть основополагающих принципов поведения на государственной службе. В Административном указе было четко сказано, что служащие должны избегать любых действий, которые могут вызвать или создать видимость 1) использования

служебного положения в своекорыстных целях; 2) отдания предпочтения какой-либо организации или отдельному лицу; 3) создания помех эффективной работе органов государства или экономике; 4) утраты полноты самостоятельности или объективности при принятии решений; 5) принятия государственных решений вне рамок официальных каналов; 6) подрыва доверия общества к добросовестности органов государственного управления.

Нарушения этих стандартов влекли за собой не тюремное заключение или штраф, а административные санкции, такие как выговор, временное отстранение от работы или увольнение. Таким образом, планка поведения должностных лиц была поднята намного выше, а принципы этого поведения заключали в себе и элемент стремления к совершенству. Предусматривался также механизм обеспечения их соблюдения.

В середине 70-х события, связанные с неминуемым импичментом и отставкой Президента Никсона, серьезно подорвали доверие общества к своим лидерам. Конгресс отреагировал на это в том числе и путем создания внутриведомственных инструментов контроля, в том числе новой должности – «главных инспекторов». В обязанность главному инспектору вменяется проведение независимых и объективных проверок программ и направлений деятельности того ведомства, которое он курирует; подготовка рекомендаций на предмет повышения уровня экономичности и эффективности таких программ и деятельности, а также предотвращение и выявление обмана и злоупотреблений в рамках таких программ и деятельности. Между тем приходилось признать, что одного контроля за исполнением законов, регулирующих деятельность институтов и поведение служащих, недостаточно. Существовала необходимость в профилактических мерах. В 1978 году, одновременно с принятием Закона о главных инспекторах, Конгресс принял Закон о служебной этике в государственных органах и создал одноименное Управление (УСЭГО). В отличие от многих государственных

ных учреждений в других странах мира, занимающихся конфликтами интересов и вопросами служебной этики, УСЭГО создавалось не как правоохранительный орган для разбирательства с конкретными нарушителями. Вместо этого оно отвечает за проведение программы превентивных мер (предоставление информации о персональном финансовом положении, консультативная деятельность и просвещение), а также за формирование политики, которая обеспечивала бы соблюдение этических норм во всех органах исполнительной ветви власти. Расследования и правоприменение осуществляются другими учреждениями внутри исполнительной ветви власти, например, управлениями главных инспекторов отдельных ведомств и Министерством юстиции. Таким образом УСЭГО удается избегать выполнения двойной роли консультанта и полицейского.

В рамках законодательной ветви власти Конституция обязывает каждую палату – Сенат и Палату представителей – заниматься определением квалификации работающих в них людей и устанавливать для них стандарты поведения. Сегодня в каждой из этих палат существует свой комитет по этике, сформированный из членов палаты, и каждая палата имеет свои правила поведения, дополняющие положения уголовных статутов. Эти комитеты консультируют членов Конгресса, принимают жалобы, а при необходимости рекомендуют своим палатам принятие соответствующих санкций. Несмотря на выборность занимаемой должности, член Палаты представителей или Сената может быть уволен остальными членами за недостойное поведение или проступок.

В судебной ветви власти созданы кодексы поведения для федеральных судей и других служащих судебных органов, а также существуют комитеты, которые занимаются разъяснением положений этих кодексов. Разработана и установленная процедура заслушивания жалоб на действия федеральных судей. В случае серьезного нарушения судья может быть снят с должности в результате ре-

шения Палаты представителей и процедуры импичмента со стороны Сената. В отношении подвергнутых импичменту федеральных судей Министерство юстиции возбуждает уголовные дела. За менее серьезные проступки судьи могут быть подвергнуты другим санкциям – например, им может быть вынесен обнародуемый или необнародуемый выговор или изменен список дел, передаваемых на рассмотрение.

Уголовные конфликты интересов

В целом статуты о криминальных конфликтах интересов запрещают должностным лицам и служащим всех трех ветвей власти принимать взятки или вознаграждения, представлять интересы частных лиц в государственных органах и участвовать в судебных исках, направленных против органов государственного управления. Должностным лицам исполнительной ветви власти запрещается участвовать в решении любого государственного вопроса, в котором они сами, их супруги или дети, а также некоторые организации, с которыми они связаны фидуциарными (доверительными) или кадровыми отношениями, или имеют финансовый интерес. Им также запрещено получать денежные выплаты или прибавки к должностному окладу из частных источников в качестве вознаграждения за выполнение служебных обязанностей в органах государственного управления. Наконец, бывшие чиновники и служащие исполнительной и законодательной ветвей власти не должны в течение определенного периода времени после ухода с государственной службы представлять в государственных учреждениях интересы других людей по определенному типу дел. Уголовные законы устанавливают максимальное наказание в виде штрафа в размере 250 000 долларов и/или 5-летнего тюремного заключения, однако нарушения могут рассматриваться и в рамках законов о гражданской ответственности.

Раскрытие информации финансового характера

Высокопоставленные должностные лица во всех трех ветвях власти обязаны представлять данные о своем финансовом положении, доступ к которым по требованию должен быть обеспечен любому человеку в мире. Такие данные должны представляться при поступлении на федеральную государственную службу или при выдвижении кандидатуры на должности в этой службе, а также на ежегодной основе и при увольнении с государственной службы. Таким образом общественность получает возможность судить о будущей или прошлой беспристрастности должностного лица, наличии у него конфликтов интересов и достоверности сообщаемых им сведений о своем финансовом положении и обязательствах. В целом подобные отчеты должны содержать данные о большинстве видов имущества и источников дохода; об обязательствах, подарках, фидуциарных или кадровых постах, занимаемых должностным лицом; о сохранении деловых отношений с бывшими работодателями; о приобретениях, продажах и обменах определенных видов имущества. Те же, кто представляет такие данные в первый раз, должны указать имена своих основных клиентов, если до поступления на государственную службу они занимались предоставлением платных услуг. Должностные лица среднего звена в органах и учреждениях исполнительной ветви власти представляют более краткие отчеты о своем финансовом положении, которые хранятся в ведомственных архивах и не становятся достоянием общественности.

Предоставление данных финансового характера должностными лицами и служащими федеральных государственных учреждений дает в руки правительства один из самых совершенных инструментов превентивного контроля. Изучение таких данных позволяет правительству предвидеть потенциальные конфликты между финансовыми интересами и действиями служащего и его (или ее) служебными обязанностями. При усмотрении возмож-

ности таких конфликтов ведомство может изменить обязанности служащего или рекомендовать ему меры, которые должны быть приняты во избежание реальных конфликтов. Речь может идти об отводе (устранении от участия в принятии решений, могущих вызвать конфликт интересов), лишении определенных полномочий, отказе от негосударственных постов или от участия в создании «слепого» (т. е. не дающего о себе информации) доверительного фонда. Разумеется, такие отчеты могут использоваться и в правоохранительных целях, если содержащаяся в них информация раскрывает нарушение какого-либо закона или оказывается ложной. Между тем действующая в США система предъявления данных о финансовом положении не призвана выявлять случаи незаконного обогащения – указывать общую стоимость накоплений и имущества не требуется.

Кодексы поведения

Диапазон видов деятельности, ограничиваемых кодексами поведения во всех трех ветвях власти, может включать в себя получение и вымогательство подарков и подношений от источников, находящихся за пределами государственной службы, или от коллег; работу по найму и другую деятельность в негосударственных структурах; конфликт финансовых интересов; необъективность при исполнении служебных обязанностей; поиск другой работы, злоупотребление служебным положением (т.е. использование служебного положения для личного обогащения, неправомерное использование внутриведомственной информации, государственной собственности и рабочего времени). Кодекс поведения для исполнительной ветви власти устанавливает нормы поведения для всех кадровых сотрудников и политических назначенцев. Поскольку кодекс носит дифференцированный характер, его положения предусматривают более жесткие санкции для должностных лиц высокого ранга. Наказания за нарушение кодекса поведения в

исполнительной ветви власти могут быть в диапазоне от выговора до увольнения, а когда речь идет о кадровом сотруднике гражданской службы, подобные санкции должны осуществляться в рамках стандартной процедуры административных взысканий, применяемой в гражданской службе.

Заключение

Начиная с Конституции, Соединенные Штаты создали взаимозависимую систему законов и правил, способствующую укреплению принципов добросовестности и этических норм и требующую их соблюдения. Эта система призвана повышать уровень добросовестности государственных учреждений за счет установления последовательных, объективных и гласных процедур ведения государ-

ственных дел, равно как и уровень добросовестности госслужащих путем установления справедливых, последовательных и осуществимых на практике стандартов этического поведения. Эта система развивалась в течение долгого времени. Она продолжает развиваться и будет совершенствоваться по мере возникновения новых задач, таких как изменение роли и области деятельности самих органов власти, а также воздействие новых технологий на работу государственной машины, которое зачастую бывает довольно сильным.

Вопросы демократии • Электронный журнал Государственного департамента США • Том 5, № 2, август 2000 года

Округ Ли (штат Флорида): пример контроля общественности за деятельностью штатных органов управления

Дэвид Питтс

Округ Ли – быстроразвивающийся район на юго-западном побережье штата Флорида – одно из многих мест в США, где граждане могут непосредственно влиять на принимаемые властями решения посредством участия в референдумах по тем или иным конкретным предложениям. Последнее такое голосование в округе Ли состоялось 14 марта 2000 года – первый день первичных президентских выборов в масштабах всего штата. Редактор Дэвид Питтс исследует проблему, стоявшую перед избирателями округа Ли, анализируя механизм организации и проведения референдумов на конкретном примере.

КОРЕННОЙ ЖИТЕЛЬ округа Ли (штат Флорида) Джим Вуд моментально понял, как ему следует голосовать, когда узнал, что Округной совет (высший исполнительный орган округа) вынес на голосование предложение о повышении ставки налога с продаж с 6% до 7% в течение пяти лет. 14 марта 2000 года – в первый день первичных президентских выборов в масштабах штата Флорида – он проголосовал против этого предложения. Более 80% тех, кто в тот день опустил избирательные бюллетени в урны для голосования в округе Ли, проголосовали также. Предложение об увеличении налога с продаж стало достоянием истории. «Думаю, большинство жителей нашего округа разделяли мои взгляды, – говорит Вуд. – Власти должны найти другие способы привлечения дополнительных денежных средств в бюджет».

Округ Ли – один из тысяч административно-территориальных образований США, где референдумы стали нормой жизни. В 26 штатах, включая Флориду, в которых избирателям разрешается это делать, они могут непосредственно голосовать



Джим Вуг, коренной житель округа Ли, который, как и большинство участников голосования, отдал свой голос против повышения налога с продаж.

по местным вопросам или по вопросам, затрагивающим весь штат, а также призывать к ответу выборных лиц на основе общей оценки их работы. Референдумы служат примером так называемой «прямой демократии» или «прямой подотчетности». Некоторые политологи и эксперты в области конституционного права оспаривают законность референдумов в представительной системе государственного управления, однако опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что их поддерживают более двух третей избирателей.

Значение вопроса об увеличении налога с продаж

Вокруг предложения о повышении налога с продаж на территории округа Ли развернулось «ожесточенное сражение, которое с самого начала покатило по наклонной плоскости», говорит журналист Майк Хойем, освещавший эти события по поручению ведущей окружной газеты «Ньюс-пресс», редакция которой расположена в Форт-Майерсе – самом большом городе округа. По его словам, Совет предложил увеличить ставку налога на

один процент, чтобы в течение пяти лет собрать дополнительно 310 млн. долл., которые можно было бы распределить между округом и его городами для финансирования множества различных проектов, включая строительство парков, автомобильных дорог, библиотек и убежищ на случай урагана, а также расширение окружной тюрьмы. «Но власти отстаивали свое предложение недостаточно решительно и убедительно», – добавляет Хойем.

Сторонники разработанного властями плана называли предполагаемое повышение налога необходимым вкладом в будущее округа и лучшим способом привлечения необходимых денежных средств. Их оппоненты утверждали, что финансовое бремя должны нести сами застройщики, которые вызвали необходимость увеличения финансирования окружных служб. Противники повышения налога с продаж предлагали вместо этого поднять взимаемую с застройщиков плату за воздействие на окружающую среду и по мере необходимости выпускать облигации для финансирования новых проектов. Вопрос о способах финансирования затрат на развитие общественной инфраструктуры, связанной с частной застройкой, актуален для многих административно-территориальных образований не только в США, но и во всем мире. В округе Ли избиратели имеют возможность непосредственно высказываться по данному вопросу.

«Я голосовал за увеличение налога с продаж, потому что это имеет стратегическое значение для нашего административно-территориального образования, – говорит президент Торговой палаты Юго-Западной Флориды Стив Тайри. – Но за это предложение голосовали не только деловые люди. Его также поддержали люди, которые осознали все связанные с ним сложные выкладки». Несмотря на то, что «у нашего округа хорошо поставлено планирование, существует потребность в срочном возведении новых инфраструктурных объектов стоимостью 200 млн. долл.», продолжает Тайри. Помимо повышения налога с продаж были и другие варианты финансирования строительства этих объек



Брайан Гриффин. Он возглавил оппозицию против повышения налога с продаж.

тов, но «ни один мог сравниться с ним по степени эффективности». Тайри прогнозирует будущий рост налогов на имущество для покрытия дефицита необходимых средств и говорит, что повышение налога с продаж было бы более честным вариантом, поскольку оно в равной мере коснулось бы всех – как собственников имущества, так и арендаторов, как приезжих, так и местных жителей.

Кампания в средствах массовой информации

Как сторонники, так и противники повышения налога с продаж пытались убедить жителей округа в своей правоте через местные средства массовой информации. Сторонники этой идеи организовали общественное объединение под названием «Комитет в поддержку самого эффективного плана будущего развития округа Ли». Председатель этого комитета Гэйл Маркхэм говорит: «Я абсолютно убеждена в том, что повышение налога с продаж было бы лучшим способом решения данной проблемы. Взимаемая с застройщиков плата за воз-

действие на окружающую среду повышается в максимальной степени, разрешенной законом. Но это не обеспечит притока достаточных средств в бюджет». Она подтверждает, что Управление промышленного развития округа Ли (УПР) выделило возглавляемому ей общественному объединению 200 тыс. долл. для финансирования пропагандистской кампании в поддержку повышения налога с продаж, что, по утверждению оппонентов, бросило тень на деятельность этого объединения.

За шесть недель до голосования была развернута пропагандистская кампания на телевидении. Однако эта кампания дала обратный эффект, поскольку она пыталась донести до избирателей мысль о том, что повышение налога с продаж будет эффективным способом привлечения необходимых средств в бюджет, потому что оно в равной степени касается как местных жителей, так и приезжих. Многих жителей округа возмутила попытка сравнить их с приезжими из других регионов, которые вносят существенный вклад в финансирование местной экономики. По информации из официальных источников, в 1999 году округ посетили почти два миллиона туристов, вложивших в местную экономику 1,2 млрд. долл.

Это мнение поддерживает и Брайан Гриффин, президент Совета гражданских объединений, включающего в себя более 100 гражданских и домовладельческих объединений, разбросанных по всей территории округа. «Ассигнование УПР 200 тыс. долл. из средств округа на поддержку предложения о повышении налога было неправильным использованием властями округа своих средств», – говорит он. Источники во властных структурах округа отвергают это обвинение, утверждая, что деньги поступили из частных источников, а не от налогоплательщиков. Однако Гриффин говорит, что им была подана жалоба в Департамент штата Флорида по этике на том основании, что УПР своими действиями «нарушило действующие на территории штата законы о гласности в деятельности органов управления, в соответствии с кото-

рыми заседания, где принимаются решения по расходованию средств округа, должны быть открытыми и общественность должна быть заблаговременно уведомлена об их проведении».

О расходах своей организации, которая первой выступила против повышения налога с продаж, Гриффин говорит следующее: «Мы затратили на раздаточные материалы всего лишь 12 долларов. Чтобы донести наше мнение до избирателей, наша организация сделала основной упор на бесплатном освещении в средствах массовой информации, используя такие методы, как «письма в редакцию» и интервью в СМИ». По словам Гриффина, его организация не могла себе позволить платные пропагандистские ролики, но в них в любом случае не было необходимости, поскольку «реклама противоположной стороны не убеждала избирателей, а лишь отталкивала их». Что касается общего освещения в средствах массовой информации, в частности, в газете «Ньюс-пресс», Гриффин называет его превосходным. «Оно было более чем честным», – говорит он.

Однако Стив Тайри из Торговой палаты утверждает, что освещение вопроса о повышении налога с продаж в средствах массовой информации было несправедливым по отношению к тем, кто поддерживал это предложение. – редакционные материалы газеты придерживались четко выраженной точки зрения отнюдь не в пользу повышения налога», – отмечает он. Эта точка зрения была очевидной даже на страницах, посвященных новостям. Что касается платной рекламы, Тайри говорит, что объективные данные об итогах голосования подтверждают вывод о том, что «реклама никак не повлияла на результаты голосования».

Правила проведения референдумов

Как правило, избиратели могут вынести тот или иной вопрос на референдум путем сбора определенного числа подписей. Помощник инспектора

по контролю за выборами Мэри Пэт Ленигэн отмечает, что так же обстоят дела и на остальной части территории штата Флорида. «Необходимо собрать подписи определенного процента от числа избирателей на предыдущих выборах – пяти процентов, – поясняет Ленигэн. – Инициаторы референдум должны использовать для сбора подписей небольшие карточки, содержащие точную формулировку их предложения». Окружное управление по выборам заверяет подписи и докладывает результаты специальным уполномоченным.

Однако в случае с предложением о повышении налога с продаж весной этого года сбор подписей избирателей не потребовался, потому что Совет был и так обязан вынести этот вопрос на референдум. В сущности, Совет сам призвал к контролю своих действий. По словам Тайри, это связано тем, что во Флориде власти штата требуют, чтобы вводимый на местном уровне налог с продаж был представлен на утверждение избирателям. «данном случае у Совета не было другого выхода. Для введения на местном уровне налога с продаж требуется одобрение общественности», – поясняет он.

В разных штатах действует свой порядок проведения референдумов, говорит Курт Веннер, эксперт в области налогообложения из частной некоммерческой организации «тэкс уотч», которая действует в масштабах всего штата, защищая интересы налогоплательщиков шт. Флорида. «Во Флориде власти штата вводят параметры референдумов местного уровня и правила их проведения. Избиратели могут также путем референдума вносить поправки в конституцию штата», – добавляет он. Например, «несколько лет назад избиратели Флориды проголосовали за ограничение темпов повышения ставки местного налога на имущество тремя процентами в год на всей территории штата».

Референдумы предоставляют «гражданам возможность напрямую и своевременно влиять на решения властей по налогам и многим другим вопросам», – отмечает Веннер. Он говорит, что провал предполагаемого повышения налога с продаж в



Стив Тайри, президент Торговой палаты юго-западной Флориды, который голосовал за повышение налога с продаж.

округе Ли «служит примером одного из наиболее односторонних провалов предложений властей, о котором ему когда-либо доводилось слышать». Однако официально Веннер отмечает, что его организация сравнила действующие на территории Флориды штатные и местные налоги с налогами в остальных 49 штатах и пришла к выводу, что они ниже среднего.

История референдумов

Различного рода референдумы, призванные непосредственно влиять на действия властей, восходят к первым годам Республики, и особенно к первым двум десятилетиям прошлого века – времени расцвета Прогрессивного движения, цель которого состояла в развитии демократии США. В разных штатах действуют свои правила проведения референдумов, однако флоридские чиновники и их коллеги из других мест принимают все меры для обеспечения того, чтобы они были прозрачными и точными. Это необходимо, в частности, потому что референдумы – и вообще все законодательство – в США подлежат судебному надзору.

По словам Томаса Кронина, автора книги «Прямая демократия», американские политологи выделяют два типа референдумов – референдум, который позволяет избирателям высказывать свое мнение по конкретным предложениям, и референдум, посредством которого законодательные собрания штатов выносят предполагаемый или уже принятый закон на утверждение избирателей. Такие методы прямой демократии требуют наличия информированного электората и доступа к средствам массовой информации для всестороннего освещения того или иного вопроса, добавляет он.

В округе Ли, как и в большинстве других административно-территориальных образований США, доступ к средствам массовой информации не является проблемой. Свободу печати гарантирует Первая поправка, а кроме того в Америке традиционно сильно развиты местные средства массовой информации, как вещательные, так и печатные. В округе Ли действуют местные члены крупных вещательных сетей, доносящие информацию до жителей всего округа, а среди местных газет доминирует «Ньюс-пресс». Все местные средства массовой информации широко освещали дискуссию по вопросу о повышении налога с продаж. Местные телевизионные станции также транслировали пропагандистские ролики, оплаченные сторонниками повышения ставки этого налога.

Плюсы и минусы референдумов

Сторонники проведения референдумов характеризуют их «как полезный механизм контроля необдуманных или опасных действий законодательной или исполнительной власти и одно из проявлений прямой демократии», говорят Джек Плано и Милтон Гринбург, авторы «Американского политического словаря». По их словам, оппоненты такого голосования считают его «ненужным механизмом контроля за действиями представительной власти, который ослабляет законодательную ответственность».



Гэйл Маркхэм. Она возглавила борьбу за повышение налога с продаж.

Среди специалистов в области конституционного права также нет единого мнения о референдумах. Американская демократия делает акцент на разделении властных полномочий между исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти. Прямая подотчетность несколько противоречит укоренившейся в США традиции представительной власти, созданной отцами-основателями американского государства. Это – одна из причин, почему данный принцип распространяется только на органы власти штатов и местные органы самоуправления и почему политологи подчеркивают, что референдумы должны не подменять собой действия законодателей, а дополнять их в строго определенных обстоятельствах.

Однако одновременно с лавинообразным распространением референдумов за последние 20 лет ширилось и противодействие им со стороны ряда видных ученых и журналистов. Наиболее влиятельный «обвинительный акт» из всех, что были вынесены референдумам в последнее время, изложен в книге ветерана журналистики из газеты «Вашингтон пост» Дэвида Бродера. По его словам, референдумы «чужды духу Конституции и е-

тщательно продуманной системе сдержек и противовесов».

Однако большинство жителей округа Ли так не думают. Все опрошенные выразили свое положительное отношение к референдумам. В случае референдума по предложению о повышении налога с продаж этот инструмент прямой демократии поддержали не только противники этой идеи, но и ее сторонники, которые потерпели столь сокрушительное поражение. – Референдумы – это в основе своей здравая идея: участвовать должны все; хотя инициативы по повышению налогов гораздо труднее принять», говорит Стив Тайри из Торговой палаты.

С ним солидарна и Гэйл Маркхэм из «Комитета в поддержку наиболее эффективного плана будущего развития округа Ли»: «Я всецело поддерживаю референдумы». Она стойко перенесла провал поддержанного ею предложения на голосовании в этом году и говорит, что будет продолжать пытаться убедить избирателей в необходимости повышения налога с продаж. «Это хорошая идея. Все дело в том, что избиратели тоже должны осознать это», – утверждает она. Маркхэм также подчеркивает, что в вопросах увеличения налогов необходимо, чтобы сторонники этой идеи умело заложили фундамент. По мнению Маркхэм, Совет «недостаточно конкретно обрисовал проекты, на финансирование которых предполагалось использовать собранные деньги». Того же мнения придерживается и ее оппонент – активист гражданского движения Брайан Гриффин.

«Люди должны знать, за что они голосуют, – говорит Гриффин. – В 1994 году предложение о повышении налога с продаж было вынесено на голосование и принято в (близлежащем) округе Шарлотт, потому что у властей округа была весьма конкретная цель для сбора дополнительных средств. Здесь же, в округе Ли, Совет не указал надлежащим образом, для чего ему нужны деньги. Предложения о повышении налогов могут быть и были бы приняты и здесь, если бы избиратели

имели конкретное представление о том, на что будут расходоваться дополнительные средства».

Однако даже такой ярый сторонник референдумов, как Гриффин, полагает, что этим инструментом не следует злоупотреблять. «Законы не должны регулярно приниматься путем референдумов, – говорит он. – Подобным образом нельзя осуществлять контроль за деятельностью органов управления. Но в тех случаях, когда дело касается кошельков граждан, референдумы играют свою роль». Гриффин философски относится к успеху организованной им кампании против увеличения налога с продаж в округе Ли. «В этой борьбе мы были слабой стороной в финансовом плане. Но слабая сторона одержала победу», – говорит он.

Точку зрения Гриффина, разумеется, разделяют и сами жители округа, такие как Джим Вуд. «С нас здесь взимают безумные налоги, – говорит он. – Я думаю, что референдумы – это великая идея, особенно если речь идет о вопросе, касающемся вашего кошелька. Я лишь хочу, чтобы больше людей участвовало в решении непосредственно затрагивающих их вопросов и не воспринимало демократию как нечто само собой разумеющееся».

Вопросы демократии • Электронный журнал Государственного департамента США • Том 5, № 2, август 2000 года

Референдум по вопросу о повышении налога с продаж

«Следует ли одобрить Постановление округа Ли № 99–21 о введении на территории всего округа добавочного налога с продаж в размере одного цента с каждого доллара на период с 1 января 2000 года по 31 декабря 2005 года без права дальнейшего продления без одобрения избирателей, имея в виду, что поступления от его уплаты будут использоваться округом Ли и городами на строительство и улучшение автомобильных дорог, молодежный отдых, правосудие по делам несовершеннолетних, библиотеки, охрану безопасности населения, сооружения для эвакуации и подготовки населения в случае урагана, при участии общественного консультативного комитета по надзору за расходами, как предусмотрено Разделом 212.055(2) Свода законов штата Флорида?»

Законы штата флориды о гласности в системе управления

Традиция открытости в деятельности органов власти в шт. Флорида берет свое начало с принятия в 1909 году Закона об открытом доступе к документации (Глава 119 Свода законов штата). Этот закон требует, чтобы все документы, созданные или полученные ведомством штата в процессе его официальной деятельности, были доступными любому человеку для ознакомления, за исключением случаев, поименно оговоренных законодательным собранием штата. В 1967 году был принят Закон штата Флорида о гласности в системе управ-

ления (Глава 286 Свода законов штата Флорида) – один из многих подобных законов в США. Этот закон устанавливает основополагающее право доступа к большинству органов управления штата и местного уровня. Первоначально Закон о гласности в системе управления не распространялся на законодательную власть. Но в 1990 году избиратели Флориды подавляющим большинством голосов приняли поправку к Конституции штата, предусматривающую, что заседания законодательной ветви власти штата должны быть открытыми для публики. В 1992 году была принята еще одна конституционная поправка, распространяющая действие этого Закона на судебную власть.

Библиография

Дополнительная информация о подотчетности органов государственной власти

Подотчетность / конституционная основа

Barker, Robert S.

"El Control de Constitucionalidad en los Estados Unidos," in Victor Bazán, ed., *Desafíos del Control de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

Barker, Robert S.

"Human Rights: Two Hundred Years of Constitutional Experience in the United States," 49 *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico* 1 (1988).

Currie, David P.

The Constitution of the United States: A Primer for the People. University of Chicago Press, April 2000.

Fisher, Louis

The Politics of Shared Power: Congress and the Executive, 4th ed. College Station: Texas A&M University Press, 1998.

Hall, Kermit L., ed.

The Least Dangerous Branch: the Supreme Court and the Separation of Powers. Brooklyn, NY: Carlson Publishing, 1996.

Jaffa, Harry V. et al.

Original Intent & the Framers of the Constitution: A Disputed Question. Washington, D.C.: Regnery Gateway, 1994.

Knight, Barbara B., ed.

Separation of Powers in the American Political System. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1989.

Прозрачность

Devine, Thomas M.

"The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent," 51 *Administrative Law Review* 531 (1999).

Gilmour, Robert S. and Laura S. Jensen

"Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action,'" *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, May 1998.

"Recent Developments: Electronic Freedom of Information Act," 50 *Administrative Law Review* 339 (1998) (Symposium with articles by Senator Patrick Leahy, Mark Grunewald, James T. O'Reilly, Henry H. Perritt, Jr. and Michael E. Tankersley).

Vaughn, Robert G.

"State Whistleblower Statutes and The Future of Whistleblower Protection," 51 *Administrative Law Review* 581 (1999).

Vaughn, Robert G.

"Ethics in Government and the Vision of Public Service," 58 *George Washington Law Review* 417 (1990).

Westin, Alan F.

Privacy and Freedom, 1st ed. New York: Atheneum, 1967.

**Этика в системе
государственного
управления /
саморегулирование**

Комитет Сената США по вопросам государственного управления.

Подборка федеральных законов об этике.
Committee Print 103-25. Washington, D.C.: U.S. G.P.O, 1993.

Donahue, Anne Marie, ed.

Ethics in Politics and Government. New York: H.W. Wilson, 1989.

Harriger, Katy J.

The Special Prosecutor in American Politics, 2nd ed., revised. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2000.

"Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch." (Включает все поправки по состоянию на 17 сентября 1999 года.)
Washington, D.C.: U.S. G.P.O. (Данная публикация также доступна на испанском языке.)

Thompson, Dennis F.

Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption. Washington, D.C.: Brookings Institutions, 1995.

**Общественный
контроль**

Campbell, Geoffrey A.

The Pentagon Papers: National Security Versus the Public's Right to Know. San Diego, CA: Lucent Books, 2000.

Grossman, Lawrence.

The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995.

Schmuhl, Robert

Demanding Democracy. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1994.

Schmuhl, Robert

Indecent Liberties. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2000.

Schudson, Michael

The Good Citizen: A History of American Civic Life. New York: Martin Kessler Books, 1998.

Ward, Mike

"How Citizens Make the Act Work: Application of the Freedom of Information Act; Special Report: FOIA," *The Quill*, vol. 84, no. 8, October, 1996.

Референдумы

Bridwell, Randall R.

The Power: Government By Consent and Majority Rule in America. San Francisco: Austin & Winfield, 1999.

Broder, David S.

Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money. Harcourt Trade Publishers, April 2000

Cronin, Thomas E.

Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum & Recall. iUniverse.com, Inc., June 1999.

Maggs, John

"Enough." *National Journal*, vol. 32, no. 27, July 1, 2000, pp. 2144-2149.

Schudson, Michael

What if Civic Life Didn't Die? *The American Prospect*, March - April 1996, p. 17.

Solomon, Burt

"We, the Mob." *National Journal*, vol. 32, no. 27, July 1, 2000, pp. 2140-2143.

Вопросы демократии • Электронный журнал Государственного департамента США • Том 5, № 2, август 2000 года

Дополнительная информация о подотчетности органов государственной власти

Альянс за переустройство системы государственного управления

[http://www.alliance.napawash.org/alliance/
index.html](http://www.alliance.napawash.org/alliance/index.html)

Ссылки на проекты и информацию о переустройстве и анализе работе федеральных органов государственной власти от Национальной академии государственного управления.

Американское общество государственного управления (АОГУ)

<http://www.aspanet.org/>

АОГУ – профессиональная ассоциация, в состав которой входит более 10 тыс. специалистов, ученых, педагогов и учащихся, специализирующихся на вопросах государственного управления.

Центр по борьбе за неподкупность органов государственной власти

<http://www.publicintegrity.org/main.html>

Главная задача Центра по борьбе за неподкупность органов государственной власти заключается в том, чтобы знакомить американскую общественность с результатами проводимых им исследований и анализа работы государственных учреждений, подотчетности органов государственной власти и этических вопросов с помощью книг, докладов и информационных бюллетеней.

«Граждане против расточительства государственных средств» (ГПРГС)

<http://www.govt-waste.org/>

«Граждане против расточительства государственных средств» – это частная, непартийная и некоммерческая организация, посвятившая свою деятельность просвещению американцев в вопросах расточительства государственных средств, злоупотребления государственной властью и неэффективной работы федеральных органов государственной власти.

«Общее дело»

<http://www.commoncause.org/>

«Общее дело» – это некоммерческая, непартийная организация, отстаивающая интересы граждан и выступающая за открытую, честную и подотчетную государственную власть. Организация «Общее дело» существует на сборы и взносы более чем 250 тыс. своих членов, которые имеются в каждом штате страны, и выступает единым «рупором» народа в борьбе с коррупцией в органах государственной власти и влиятельными «денежными мешками».

Проект «Подотчетность Конгресса»

<http://www.essential.org/orgs/CAP/CAPhtml>

Некоммерческая, освобожденная от налогов организация, основанная в 1982 году Ралфом Нейдером, которая предоставляет общественности информацию по животрепещущим темам, незаслуженно обделенным вниманием средствами массовой информации и политическими деятелями.

Отчет о подотчетности системы управления штата Флорида

<http://www.oppaga.state.fl.us/government/>

Отчет о подотчетности системы управления штата Флорида рассказывает о деятельности органов власти штата Флорида и о том, насколько эффективно они удовлетворяют потребности граждан Флориды. Теперь законодатели и общественность имеют бесплатный и прямой доступ к Интернет-службе, которая осуществляет контроль за деятельностью почти 400 штатных учреждений и программ штата и их результатами.

Проект подотчетности правительства (ППП)

<http://www.floridataxwatch.org/>

Главная задача ППП – отстаивать интересы общественности и способствовать повышению подотчетности органов управления и коммерческих структур посредством пропаганды свободы слова на рабочем месте, защиты служащих, сообщающих о нарушениях, и привлечения к решению этих проблем активистов гражданского движения.

Ссылки на веб-сайты организаций общественного контроля

<http://www.whistleblower.org/>

Обширная подборка ссылок на веб-сайты неправительственных организаций, посвятивших свою деятельность контролю за действиями правительства США

Отчет об исполнении Закона о деятельности правительства и ее результатах: новости и анализ

<http://www.hillnews.com/resources/links/watchdog.html>

История, анализ, информационные материалы и прочие сведения, получаемые от Административно-бюджетного управления США (АБУ).

Национальный центр служащих, сообщающих о нарушениях

<http://www.whistleblowers.org/>

Некоммерческая просветительная и правозащитная организация, занимающаяся вопросами охраны окружающей среды, ядерной безопасности, защиты гражданских прав, борьбе за подотчетность органов управления и защиты прав работников, сообщающих о нарушениях.

Национальный архив материалов по безопасности (Университет Джорджа Вашингтона)

<http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/~nsarchiv/>

Национальный архив материалов по безопасности был основан в 1985 году группой журналистов и ученых, получивших от правительства США документы согласно Закону о свободе информации и стремившихся создать централизованное хранилище этих материалов. За прошедшие с той поры годы архив превратился в крупнейшую в мире неправительственную библиотеку раскритикованных документов.

«Open Secrets.org: электронный источник информации о роли денег в политике»

<http://www.opensecrets.org/home/index.htm>

Финансовая информация, предоставленная Центром гибкой политики. См. также специальную подборку материалов о финансировании федеральных избирательных кампаний 2000 года, размещенную в Интернете по адресу: <http://www.opensecrets.org/2000elect/lookup/AllCands.htm>

«Зачетная ведомость: какие федеральные ведомства информируют общественность?»

<http://www.mercatus.org/scorecard/index.html>

Отчеты об исполнении Закона о деятельности правительства и ее результатах (ЗДПЕР) в оценках исследовательской группы Центра Меркатуса при Университете Джорджа Мейсона.

«Проект по надзору за органами власти»

<http://www.pogo.org/>

«Проект по надзору за органами власти» – это непартийная, некоммерческая организация по наблюдению за деятельностью органов власти, главная задача которой заключается в том, чтобы расследовать, делать достоянием общественности и бороться со случаями злоупотребления властью, неэффективного государственного управления и раболепства органов управления перед влиятельными кругами.

«Гражданин общества»

<http://www.citizen.org/>

Основанная в 1971 году Ралфом Нейдером, организация «Социально активный гражданин» выступает «глазами и ушами» потребителей в Вашингтоне, акцентируя свое внимание на проблемах повышения безопасности лекарственных препаратов и медицинской техники, разработки и внедрения более экологически чистых и безопасных источников энергии, улучшения экологической обстановки, честной торговли, а также повышения открытости и демократичности органов власти.

**Бюро информации и неприкосновенности частной жизни
Министерства юстиции США**
<http://www.usdoj.gov/oip/>

Бюро информации и неприкосновенности частной жизни – главное учреждение в рамках исполнительной ветви власти, занимающееся консультированием и рекомендациями в по вопросам надзора за исполнением Закона о свободе информации.

**Библиотека юридической литературы при Бюро судей по административным правонарушениям
Министерства труда США:
Подборка материалов в помощь служащим, сообщающим о внутриведомственных нарушениях**
<http://www.oalj.dol.gov/libwhist.htm>

База данных, содержащая материалы о подотчетности органов власти.

Управление этики в государственных органах США
<http://www.usjge.gjv/>

Управление предотвращает и урегулирует конфликты интересов и поощряет введение высоких этических норм для работников федеральных государственных учреждений, а также укрепляет доверие общественности к органам государственной власти в том, что касается их беспристрастности и неподкупности.

Вопросы демократии • Электронный журнал Государственного департамента США • Том 5, № 2, август 2000 года

в о п р о с ы

Демократии



ПОДОТЧЕТНОСТЬ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В США

А В Г У С Т 2 0 0 0 Г О Д А

ТОМ 5 НОМЕН 2