

Фонд «Либеральная миссия»

МАКСИМ АРТЕМЬЕВ

Как работает Америка

Москва 2009

УДК [323/324+351/352](73)
ББК 66.2(7Coe)+67.401(7Coe)
А86

Артемьев, М.А.

А86 **Как работает Америка / М.А. Артемьев.** — М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009. — 152 с.

ISBN 978-5-903135-05-9

Книга «Как работает Америка» дает подробное описание работы всех уровней власти в США. Автор наглядно разбирает функционирование исполнительной, законодательной и судебных ветвей на уровне федерации, штата и местного самоуправления — в сопоставлении с российскими реалиями для удобства читателя. Книга предназначена для всех изучающих политический процесс и государственное управление в США, а также политологов, журналистов, дипломатов, бизнесменов и туристов.

УДК [323/324+351/352](73)
ББК 66.2(7Coe)+67.401(7Coe)

ISBN 978-5-903135-05-9

© Фонд «Либеральная миссия», 2009

СОДЕРЖАНИЕ

От автора	4
Федеральный уровень	6
Президент США.....	6
Вице-президент США.....	8
Аппарат Белого дома	10
Кабинет.....	18
Независимые агентства	50
Конгресс	78
Суды	95
Штатный уровень	107
Исполнительная власть	107
Законодательные собрания штатов.....	123
Суды штатов	125
Местный уровень	129
Графство	129
Муниципалитет	132
Город Новой Англии.....	140
Специальные округа.....	141
Приложения	143
Комплектация вооруженных сил США и их вспомогательные структуры.....	143
Образование в США	147
Правоохранительная система США	150

ОТ АВТОРА

Представляется, что российскому читателю будет небезынтересно познакомиться с принципами функционирования государственного механизма США на всех его уровнях — небезынтересно в силу ряда причин не только теоретического, но и вполне прагматического характера.

Россия находится на очередной развилке своего исторического развития. Либеральные идеи, столь привлекательные в начале 1990-х, сегодня отвергаются без обсуждения. Идет широкоохватное наступление на реальный федерализм. Но противники либерализма не могут предложить внятной и ясной собственной идеи. Споры о государственном строительстве зачастую бесплодны и схоластичны. В этой ситуации — ситуации определения дальнейших путей развития — трезвое обращение к зарубежному и притом положительному опыту явно никому не будет во вред. США и Россия имеют немало общего — огромная территория, федеративное устройство, многоэтническое население. Почему бы не воспользоваться богатым опытом Америки? Убежден, что в нем содержится немало поучительного и интересного для россиян, даже если кто-то из них и не разделяет либеральных воззрений. Дело тут не в идеологии, а в функциональности и прагматизме.

Америка сегодня доминирует в мире не только политически и экономически, но и культурно. Президентские выборы в США, новинки Голливуда, матчи НХЛ и НБА привлекают внимание сотен миллионов людей по всей планете. Поэтому знание американских реалий является насущной потребностью. С каждым годом возрастает число россиян, посещающих Штаты. Для них книга «Как работает Америка» послужит полезным руководством при контактах с властью на всех ее уровнях. Автор также надеется, что она станет небесполезным пособием для всех политологов, правоведов, историков, в круг профессиональных интересов которых входит государственный механизм США.

Конституция Соединенных Штатов Америки действует с небольшими поправками уже более 220 лет. За это время США превратились в самую мощную, процветающую и богатую страну мира. Величие Америки базируется на классических ценностях либерализма — свободе совести, политической деятельности и предпринимательства. Отцы-основатели Соединенных Штатов разработали, как показала двухвековая практика, вполне успешный механизм государственного федеративного устройства, при котором соблюдается баланс всех трех ветвей власти — исполнительной, законодательной и судебной, а также учитываются интересы центрального правительства, штатов и местного самоуправления.

США пережили Гражданскую войну 1861–1865 годов, две мировые войны, Великую депрессию, всякий раз выходя из этих и других кризисов только силь-

нее. Во многом — благодаря избранной ими модели государственного управления, которая позволяет гибко и быстро реагировать на меняющуюся ситуацию. основополагающие принципы Конституции 1787 года вполне адекватны реалиям XXI века. США безболезненно прошли через увеличение числа штатов с 13 до нынешних 50, а также через фазу беспрецедентного территориального расширения и эмиграционных потоков, когда в Америку переселялись десятки миллионов человек самых разных языков, культур и религий.

Принципы американской политической и государственной жизни просты и понятны — избираемость как можно большего числа представителей власти, постоянный контроль общества за ними через СМИ, взаимоконтроль ветвей власти, полная свобода политических дискуссий, прагматичное отношение к государству как к образованию, служащему интересам людей и формируемому ими. В соответствии с этим от правительства ожидают минимум вмешательства в жизнь общества, а его главная задача видится в обеспечении прав и свобод народа.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Президент США

(President of the United States)

Глава государства и глава исполнительной ветви федеральной власти. Обладает обширными полномочиями, будучи наделенным ими в соответствии с конституцией. Главная обязанность президента — претворение в жизнь законов, принимаемых Конгрессом, и Конституции США. Президент является верховным главнокомандующим вооруженными силами страны. «По совету и с согласия Сената» он назначает членов кабинета, послов, федеральных судей, иных чиновников, всего в среднем делает 6000 тысяч назначений сразу после избрания и еще 8000 в течение срока своих полномочий. Он уполномочен подписывать международные договоры, даровать помилование осужденным федеральными судами.

Президент избирается на четыре года в ноябре в первый вторник после первого понедельника. Собственно говоря, в этот день выбирается коллегия выборщиков (United States Electoral College), которая состоит на данный момент из 538 человек и формируется по следующему принципу — количество представляющих штат выборщиков равно количеству сенаторов и членов Палаты представителей от штата. Так, Калифорния имеет в коллегии 55 мест, Техас — 34, а Аляска или Вермонт — только три. Округ Колумбия также имеет три голоса. Выборщики собираются в столицах своих штатов в первый вторник после второй среды в ноябре, чтобы проголосовать отдельно за президента и вице-президента. Следующим шагом является совместное заседание палат Конгресса, на котором происходит подсчет голосов выборщиков и объявляется победитель (более подробно об избрании президента и вице-президента см. раздел «Конгресс»). Президент вступает в свои обязанности 20 января следующего года (Inauguration Day), принося торжественную клятву в здании Капитолия перед председателем Верховного суда. Конституционной поправкой количество сроков пребывания одного человека в должности президента ограничено двумя.

Власть президента уравнивается системой сдержек и противовесов, предусмотренных конституцией. Фактически все его назначения требуют одобрения Сената, равно как и подписанные им международные договоры. Право объявления войны принадлежит Сенату, хотя президент может без его согласия задействовать войска, но в этом случае он должен запросить разрешение верхней палаты в течение 60 дней. В свою очередь, президент, подписывающий все федеральные законы, обладает правом вето на принятые Конгрессом законопроекты, преодолеть которое можно лишь двумя третями голосов в каждой из палат. Неслучайно значительную часть рабочего времени президента занимает взаимодействие с лидерами Сената и Палаты представителей.

Все это побуждает президента заботиться о политической поддержке своей деятельности как в палатах Конгресса, так и в каждом из штатов. С этой целью он регулярно совершает поездки по стране для поддержки кандидатов-однопартийцев на местных (губернаторы) и федеральных (сенаторы, конгрессмены) выборах.

Президент США избирается на партийной основе как кандидат либо от Демократической, либо от Республиканской партии (формально кандидатов всегда больше двух, но они не играют сколько-нибудь заметной роли — лишь Росс Перо в 1992 году сумел повлиять на исход выборов). Обычно процесс выдвижения протекает следующим образом. Потенциальный кандидат объявляет о создании исследовательского комитета (exploratory committee или «testing the waters» committees), некоммерческой организации, цель которой — изучение шансов номинанта на выборах и принятие принципиального решения в отношении того, участвовать ли ему в выборах вообще. В случае положительного решения кандидат вступает в предвыборную гонку. Ее первым этапом являются проходящие во всех штатах праймериз, на которых избираются депутаты на национальный съезд партии, выдвигающий кандидата в президенты (presidential nominating convention). Праймериз представляют собой голосование зарегистрированных избирателей штата (правила их сильно разнятся от штата к штату, где-то, например, за республиканцев могут голосовать только зарегистрированные избиратели-республиканцы, где-то голосование открытое, и, таким образом, за или против кандидата-республиканца могут голосовать все желающие и т.д.). Впрочем, не во всех штатах проходят праймериз, в некоторых они заменены кокусами — предвыборными собраниями. Особое внимание привлекается к самым первым праймериз в штате Нью-Хэмпшир и к первому кокусу в штате Айова, а также к супервторнику (Super Duper Tuesday), в который данные мероприятия проходят в наибольшем числе штатов.

Обычно к моменту национального съезда будущий выдвиженец уже известен (последний раз неопределенность до съезда сохранялась в 1976 году, когда президент Джеральд Форд с небольшим перевесом обошел Рональда Рейгана). Тогда же официальный кандидат партии выдвигает кандидатуру своего напарника по избирательной гонке — вице-президента, которого утверждают, как правило, без дебатов.

Согласно конституции президентом может быть избран только гражданин США по рождению, не моложе 35 лет, проживающий в стране не менее 14 лет перед избранием. Президент США справедливо считается самым могущественным человеком на Земле, ибо он возглавляет государство с мощнейшей экономикой и сильнейшей армией на планете. Поэтому понятен тот интерес и то внимание, с которыми относятся к главе Белого дома во всем мире. Также вполне объяснимо, что эту должность занимают лидеры со значительным политическим и управленческим опытом. Как правило, это губернаторы, се-

наторы либо вице-президенты. Последние 30 лет чаще всего президентами избирали бывших губернаторов (Картер, Рейган, Клинтон, Буш-младший).

Жалованье президента США на 2007 год равнялось \$ 400 тыс. плюс \$ 159 тыс. на представительские расходы, «разъездные» и т.п. Уровень его оплаты является наивысшим среди федеральных чиновников и служит базовым индикатором, на который ориентирована их заработная плата. Официальная резиденция президента — Белый дом, в котором он живет и работает. Также у президентов имеется загородная резиденция — Кэмп-Дэвид (Camp David, Naval Support Facility Thurmont) в 100 км от Вашингтона. Транспортное обеспечение включает в себя два специально переделанных «Боинга-747» ВВС США (Air Force One — такие позывные у самолета, на борту которого находится президент, президентский вертолет имеет позывные Marine One, так как обслуживается корпусом морской пехоты, корабль с президентом на борту — Navy One и т.д.). Для передвижения по городу используется президентский лимузин (Presidential State Car) — в настоящее время бронированный и оснащенный спецсвязью вариант Cadillac DTS, который использует сигнал связи Cadillac One. Жизнь президентов и членов их семей охраняет секретная служба (см. соответствующий раздел).

Начиная с Герберта Гувера каждый уходящий президент создает свою библиотеку (Presidential library) — хранилище документов, связанных с его правлением. Библиотеки поддерживаются Национальной службой архивов и документации, но первоначальное накопление материалов и строительство зданий осуществляется за счет частных пожертвований. Библиотеки не только выполняют роль архивов, но и являются музеями президентов, общественно-культурными центрами.

Покинув президентский пост, политики в настоящее время не занимают никаких официальных должностей, обычно выступая в роли elder statesman, т.е. почетных гостей и ораторов на мероприятиях своих партий, неформальных советников и посредников во внутренней и внешней политике, организаторов благотворительных акций, руководителей «миссий добрых услуг» и т.п. В прошлом же бывшие президенты могли продолжать активную политическую деятельность, избираясь членами Конгресса, служа в Верховном суде и т.д.

Вице-президент США (Vice President of the United States)

Обязанности вице-президента крайне скупо обозначены в Конституции Соединенных Штатов: он наследует президенту США в случае смерти, отставки или импичмента последнего, является президентом Сената.

Вице-президента нельзя рассматривать в качестве «заместителя» президента или второго человека после него в руководстве. Тезис о малой значимости

данного поста давно уже стал общим местом. Самый первый вице-президент США, Джон Адамс, говорил о нем как о «самом незначительном poste, когда-либо придуманном». Как президент Сената, вице-президент голосует только при равном числе голосов за и против, что случается очень редко. За всю историю США вице-президенты подавали свой голос в Сенате всего 243 раза, а многие вообще не голосовали ни разу. Дик Чейни по состоянию на декабрь 2008 года бросал на чашу весов свой голос всего семь раз. Также вице-президент председательствует в Сенате во время подсчета голосов выборщиков Избирательной коллегии. Этим исчерпывается вся его деятельность в верхней палате, так как по традиции обладатели данной должности не участвуют в повседневной деятельности Сената и не председательствуют на его заседаниях.

До президентства Ф.Д. Рузвельта вице-президенты даже не посещали заседаний кабинета и могли быть не в курсе важнейших решений. Впрочем, и при Рузвельте вице-президент Трумэн мог ничего не знать об атомном проекте и иных стратегических инициативах президента. Только в последние 50–60 лет роль вице-президентства стала повышаться. Сегодня вице-президенты — постоянные члены Совета национальной безопасности и кабинета, они выполняют не только церемониальные и представительские функции, но и отвечают за принятие важнейших решений во вверенных им сферах. В каждом индивидуальном случае президент обговаривает с вице-президентом ту область, которую тот будет курировать. Так, Эл Гор при Билле Клинтоне занимался вопросами анализа эффективности деятельности федеральных органов власти, подготавливая *National Performance Review*, а также был главным советником президента по вопросам окружающей среды и информационных технологий. Дик Чейни при Буше-младшем являлся наделенным едва ли не самыми большими полномочиями вице-президентом, будучи ближайшим помощником и советчиком по основным политическим проблемам в силу своего огромного опыта.

Начиная с середины XX века действующий вице-президент, как правило, рассматривается в качестве наследника президента в рядах своей партии. Исключения (Чейни) только подтверждают это — Никсон, Буш-старший, Гор. Поэтому кандидат на пост президента предлагает съезду в качестве напарника не случайную фигуру, а одного из видных лидеров своей партии. Любопытно, что именно Дик Чейни в 2000 году по просьбе Буша-младшего возглавлял команду, занимавшуюся подбором кандидатуры вице-президента, одним из возможных претендентов была супруга Чейни — Линн, видный публицист-республиканец, однако окончательный выбор неожиданно пал на самого Дика.

Официальной резиденцией и местом проживания вице-президента является Обсерватория номер один (*Number One Observatory Circle*) в Вашингтоне, хотя у него имеется и кабинет в Западном крыле Белого дома.

По истечении срока своих полномочий вице-президенты более свободны в своих действиях, чем бывшие президенты, и нередко не довольствуются статусом elder statesman. Так, Уолтер Мондейл являлся послом в Японии при Клинтоне, Ричард Никсон, проиграв Джону Кеннеди в 1960-м, в 1962 году баллотировался в губернаторы Калифорнии и т.д.

Аппарат Белого дома

(Executive Office of the President, EOP)

Аппарат Белого дома возник в 1939 году по решению Конгресса в связи с усложнением государственного аппарата в США и увеличением нагрузки на исполнительную власть, возглавляемую президентом. Ранее у президентов был минимальный штат помощников, по сути — секретарей. Сегодня Аппарат Белого дома насчитывает более 1800 сотрудников и являет собой мощную правительственную единицу, состоящую из чиновников, непосредственно вовлеченных в обслуживание президента и подчиненных лично ему.

Сотрудники аппарата имеют три градации должностей. Старшие чиновники носят звание помощников президента (Assistant to the President), следующие за ними — заместителей помощников президента (Deputy Assistant to the President), младшие служащие — специальных помощников президента (Special Assistant to the President). Большинство должностей в Аппарате Белого дома не требуют согласия Сената при назначении. Исключения будут отмечены далее.

Следует иметь в виду, что собственно Белый дом (в значении «команда президента») делится на аппарат и на структуры, подчиненные президенту, но не входящие в аппарат, что создает некоторую путаницу для людей, далеких от коридоров власти в Вашингтоне. Так, Управление по контролю за наркотиками входит в аппарат, а Управление национальной политики по противодействию СПИДу не входит, хотя и то и другое считаются частью Белого дома. Но, по большому счету, разница чисто формальная, поэтому далее мы не проводим это разделение.

Глава Аппарата Белого дома (White House Chief of Staff) является центральной фигурой в администрации. Недаром иногда его называют вторым по влиятельности человеком в Вашингтоне. Он возглавляет работу аппарата, обеспечивая повседневное исполнение своих обязанностей президентом. Кроме того, он отвечает за координацию деятельности всех министерств, агентств и иных ведомств в исполнительной ветви власти. В некотором роде глава аппарата выполняет функцию премьер-министра, существующую в других президентских республиках. Однако его реальная роль сильно зависит от отношений с президентом и стиля работы последнего. При президентах, предпочита-

ющихся не вмешиваться непосредственно в детали управления, роль главы аппарата возрастает, при президентах, вникающих во все вопросы работы кабинета и аппарата, напротив, снижается. Так, значение главы Аппарата Белого дома было очень высоким при Рейгане и сравнительно скромным при Клинтоне и Буше-младшем. При Кеннеди и Картере (в первую половину президентства последнего) на эту должность вообще никто не назначался. Кандидат на пост главы аппарата утверждается Сенатом.

Обычно главой аппарата становятся опытные политики с большим управленческим стажем. Некоторые из них успешно продолжают карьеру, покинув Белый дом, например Дональд Рамсфельд и Дик Чейни — главы аппарата при Форде, бывшие затем министрами обороны, а Чейни — вице-президентом. Чейни примечателен тем, что стал главой аппарата в 34 года. Другой критерий для отбора на эту должность — личная известность и преданность президенту. Таковыми были Боб Халдеман при Никсоне, Гамильтон Джордан при Картере, Мак Макларти при Клинтоне.

У главы Аппарата Белого дома имеются несколько заместителей (при Буше-младшем их число колебалось от двух до трех, одним из них был Карл Ров, знаменитый и влиятельный советник президента, главный стратег его избирательных кампаний).

Далее перечислены основные структуры Аппарата Белого дома.

Административно-бюджетное управление, АБУ (Office of Management and Budget, OMB). Самое влиятельное подразделение аппарата. По своей значимости его глава выше многих министров и входит в кабинет. Отвечает за составление проекта бюджета страны и за контроль над его исполнением. Также сотрудники АБУ проводят мониторинг деятельности всех федеральных министерств и агентств, в том числе в рамках так называемого Президентского плана управления (President's management agenda), оценивая их эффективность и профессионализм. Управление выпускает нормативные документы для ведомств. Руководитель АБУ, два его заместителя и главы трех важнейших офисов в составе управления назначаются с согласия Сената. Тот факт, что составлением бюджета занимается не Министерство финансов, а Административно-бюджетное управление, подчеркивает ту роль, которую американцы отводят бюджетному процессу. На уровне штатов и муниципалитетов, как правило, структуры, отвечающие за местные бюджеты, также являются самостоятельными подразделениями. В подготовку бюджета, кроме АБУ, вовлечены Бюджетное управление Конгресса (оба дают оценку расходов), Министерство финансов и Совместный комитет по налогообложению (дают оценку доходов). Из руководителей АБУ стоит отметить Алису Ривлин и Питера Орсага, которые возглавляли оба бюджетных управления — Белого дома и Конгресса. Первый директор АБУ при Буше-младшем, Митч Даниелс, затем был избран губернатором штата Индиана.

Совет экономических консультантов (Council of Economic Advisers). Состоит из председателя и двух членов совета — видных экономистов, чья задача — давать советы президенту касательно экономической политики и оценивать текущее состояние дел в экономике. Все трое назначаются президентом с согласия Сената. У совета имеется штат из 10 профессоров, привлекаемых обычно на год-два из лучших американских университетов. Профессорам, в свою очередь, ассистируют 10 младших сотрудников из числа выпускников университетов (также привлекаются к работе на один-два года). Таким образом, Совет экономических консультантов отличается от прочих подразделений Белого дома своим академическим характером, высоким уровнем проводимых исследований. Председатель совета при Буше-младшем, Бен Бернанке, был назначен затем главой Федеральной резервной системы.

Торговый представитель Соединенных Штатов (United States Trade Representative). Возглавляет соответствующий офис внутри Аппарата Белого дома — Office of the United States Trade Representative. Отвечает за договоры по внешней торговле США на двух- и многосторонней основе. Является членом кабинета, носит (как и трое его заместителей) титул посла. Его офис имеет отделения в Женеве и Брюсселе. Играет чрезвычайно важную роль в сфере защиты авторских прав и интеллектуальной собственности в мировом масштабе, ежегодно выпуская Специальный отчет 301 (Special 301 Report) — мониторинг по этой тематике. Представитель и его заместители назначаются президентом с согласия Сената.

Президентский совет по внешней разведке (President's Foreign Intelligence Advisory Board). Состоит из 16 членов, не являющихся правительственными чиновниками, достаточно опытных и независимых в суждениях. Дают рекомендации президенту относительно деятельности разведывательных ведомств Соединенных Штатов, качества поставляемой ими информации, оценивают эффективность их работы. Председатель совета и его члены необязательно профессиональные разведчики. Среди них немало адмиралов и генералов, но также бизнесменов и публичных политиков.

Совет по качеству окружающей среды (Council on Environmental Quality). Координирует усилия исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды. Его председатель — главный консультант президента по экологическим вопросам. Он назначается президентом с согласия Сената.

Федеральный уполномоченный по охране окружающей среды (The Federal Environmental Executive). Работает в связке с Советом по качеству окружающей среды и возглавляет соответствующий офис (Office of the Federal Environmental Executive). Главная задача федерального уполномоченного — выработка политики устойчивого развития с учетом охраны природы.

Управление по контролю за наркотиками (Office of National Drug Control Policy, ONDCP). Вырабатывает национальную политику по борьбе с произ-

водством и распространением наркотиков, предотвращением преступлений и заболеваний, вызванных потреблением наркотических веществ. Директора этого управления в США неформально называют наркоцарем (Drug Czar), имея в виду его широкие полномочия и влияние. Он координирует усилия всех федеральных ведомств США по борьбе с наркотиками и сотрудничает со штатными и муниципальными органами власти в этом направлении. Также директор управления выступает в роли главного консультанта президента по всем вопросам, связанными с нелегальным оборотом и потреблением наркотиков. Он является членом кабинета и утверждается Сенатом, что подчеркивает его значение в американской политике.

Офис клерка Белого дома (White House Office of the Executive Clerk). Клерк отвечает за сохранение всех документов, подписанных президентом, и за официальную переписку с Конгрессом, включая надзор за соблюдением временного регламента при подписании законопроектов или наложении на них вето.

Административный офис (Office of Administration). Отвечает за техническое обслуживание текущей деятельности президента — финансирование, информационная поддержка, кадры, обеспечение помещениями, канцелярскими принадлежностями, справочными материалами, курьерскими услугами и т.д.

Управление научной и технической политики (Office of Science and Technology Policy). Является главным консультантом президента и его администрации по вопросам науки и технического прогресса. Координирует межведомственные усилия федеральной власти в сфере научных исследований, выделяет приоритеты, поддерживает взаимодействие между научным сообществом и федеральной, штатной и местной властью. Директор управления и его заместитель (Associate Director) утверждаются Сенатом. Директор также является сопредседателем Президентского комитета советников по науке и технологиям (President's Council of Advisors on Science and Technology) и сопредседателем Национального научно-технологического совета (National Science and Technology Council). Первый консультативный орган работает непосредственно при президенте и состоит из ученых, второй состоит из высших чиновников кабинета и координирует усилия различных министерств и ведомств в области научной политики.

Управление коммуникаций (Office of Communications). Возглавляется советником президента (Counselor to the President), который координирует работу четырех офисов — коммуникаций, пресс-секретаря, СМИ и спичрайтеров. В свою очередь пресс-секретарь Белого дома (White House Press Secretary) знакомит пул журналистов Белого дома (White House Press Corps) с рабочим графиком президента, информирует о позиции администрации по тем или иным вопросам, проводит брифинги и пресс-конференции, а также закрытые встречи с прессой (press gaggles). Обычно на эту должность назначаются видные журналисты, имеющие широкие связи в кругах массмедиа.

Управление глобальных коммуникаций (Office of Global Communications, OGC). Создано для информационной поддержки и продвижения в мире президентских инициатив, контрпропаганды, разъяснения стратегических приоритетов администрации за рубежом. Работает в тесном сотрудничестве с информационным отделом помощника президента по национальной безопасности.

Советник президента по юридическим вопросам (White House Counsel). Главный консультант президента в юридической сфере. Его офис отвечает за все вопросы, связанные с правовыми аспектами деятельности президентской администрации и принимаемых президентом решений. Однако надо учитывать, что советник не является адвокатом президента по личным вопросам и в этом качестве не может обслуживать его, например, во время процесса импичмента.

Управление религиозных и общинных инициатив (Office of Faith-Based and Community Initiatives). Создано при президенте Буше-младшем. Имеет своей целью координацию благотворительных усилий религиозных и неправительственных организаций. Создание управления подвергалось резкой критике с точки зрения возможного нарушения принципа отделения церкви от государства.

Секретарь штата (сотрудников) (Staff Secretary). Главный делопроизводитель президента, отвечает за оборот документов в Белом доме.

Офис первой леди (Office of the First Lady of the United States). У жены президента, которая согласно статусу выполняет определенные церемониальные обязанности, имеется свой штат сотрудников, в том числе собственный пресс-секретарь.

В контакте с первой леди (но не подчиняясь ей) работают **секретарь Белого дома по приемам** (White House Social Secretary), возглавляющий Офис приемов (Social Office), и **церемониймейстер Белого дома** (White House Chief Usher), отвечающий за этикет (вместе с шефом протокола США из Госдепа — см. ниже) и организационно-техническое обслуживание резиденции президента. При решении вопросов консервации Белого дома как исторического памятника церемониймейстер сотрудничает с **куратором Белого дома** (Curator of the White House), **Комитетом по сохранению Белого дома** (Committee for the Preservation of the White House) и **Исторической ассоциацией Белого дома** (White House Historical Association). Комитет является консультативным советом, члены которого назначаются президентом, а ассоциация — неправительственная организация.

Аппарат вице-президента (Office of the Vice President). Состоит из чиновников, обеспечивающих деятельность вице-президента. В тех случаях, когда вице-президент играет значительную роль в администрации, как, например, Дик Чейни, существенно возрастает роль главы его аппарата, так как он оказывается причастен к выработке важнейших решений. Это в полной мере относится к Льюису Либби и Дэвиду Аддингтону — главам аппарата Чейни.

Управление национальной политики по противодействию СПИДу (Office of National AIDS Policy). Координирует усилия внутри США по предотвращению распространения заболеваемости СПИДом. Также проводит политику сотрудничества в этом направлении на международном уровне. (См. также «Офис по глобальной борьбе со СПИДом» в составе Госдепартамента.)

Совет национальной безопасности (National Security Council). Самый влиятельный из всех «советов» при президенте не только в силу специфики своей деятельности, но и потому, что его глава — помощник президента по национальной безопасности (Assistant to the President for National Security Affairs, сокращенно National Security Advisor) — является одним из архитекторов внешней и оборонной политики страны. В совет на постоянной основе входят президент (его председатель), вице-президент, министры финансов и обороны, госсекретарь и сам помощник по национальной безопасности. В качестве постоянных консультантов совета выступают председатель Комитета начальников штабов и директор национальной разведки. Помощник президента по национальной безопасности назначается без согласия Сената, он не связан жесткими иерархическими и бюрократическими рамками, поэтому может разрабатывать независимую политику, которую и предлагает президенту. Роль этой фигуры меняется от администрации к администрации. Особенно она была значительной при Киссинджере и Бжезинском, которые доминировали при решении внешнеполитических и оборонных вопросов. Аппарат Совета национальной безопасности управляет ситуационной комнатой (Situation Room) в Белом доме, в которую в режиме реального времени стекается вся информация от военных, разведывательных и иных правоохранительных органов и которая является центром управления страной в чрезвычайных ситуациях, будучи оснащенной всеми необходимыми средствами связи.

Совет по внутренней безопасности (Homeland Security Council). Создан в 2001 году после террористических атак на Нью-Йорк и Вашингтон и имеет более широкий состав по сравнению с Советом национальной безопасности. Возглавляется помощником президента по внутренней безопасности и контртеррористической деятельности (Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism). Хотя Совет по внутренней безопасности малоизвестен широкой публике, именно на его заседаниях принимались ключевые решения по предотвращению эпидемии птичьего гриппа или ликвидации последствий урагана «Катрина».

Национальный экономический совет (National Economic Council). Создан в 1993 году при президенте Клинтоне для координации экономической политики администрации внутри и вовне страны, а также для мониторинга хода решения экономических задач, поставленных президентом. Состоит из глав различных министерств и агентств, чья деятельность оказывает непосредственное влияние на экономику страны. Директор совета является одновременно помощником президента по экономической политике (Assistant to the President for Economic Policy).

Консультативный совет по экономическому восстановлению (Economic Recovery Advisory Board). Создан Бараком Обамой. Состоит из неправительственных экспертов. Его цель — консультирование президента по вопросам преодоления глобального кризиса экономики.

Совет по внутренней политике (Domestic Policy Council). Здесь принимаются решения по тем вопросам внутренней политики США, которые лежат вне сферы экономики (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и т.п.), а также осуществляется мониторинг их исполнения. Директор совета имеет одновременно титул помощника президента по внутренней политике (Assistant to the President for Domestic Policy). Совет по внутренней политике, подобно предыдущим советам, состоит из глав ряда ведомств.

Управление по персоналу (Office of Presidential Personnel). Отвечает за подбор назначений в администрацию, советы и комиссии при президенте.

Управление стратегических инициатив и внешних дел (Office of Strategic Initiatives & External Affairs). Создано при президенте Буше-младшем специально под советника президента Карла Роува. Вырабатывает политические (но не партийные!) инициативы для президента.

Военный офис Белого дома (White House Military Office). Обеспечивает необходимое содействие президенту в военной сфере. Его работу мы можем видеть, например, по телевизору, когда нам показывают, как президент поднимается на борт своего вертолета или самолета. Директор офиса обеспечивает связь с военными во время полетов президентского самолета (Air Force One). В состав офиса входят следующие подразделения: Агентство связи Белого дома (White House Communications Agency), президентская авиагруппа (Presidential Airlift Group), медицинская бригада Белого дома (White House Medical Unit), загородная резиденция Кэмп-Дэвид (Camp David), вертолетная эскадрилья (Marine Helicopter Squadron One), Служба питания президента (Presidential Food Service), Транспортное агентство Белого дома (White House Transportation Agency).

Совет по гражданским свободам и неприкосновенности частной жизни (Privacy and Civil Liberties Oversight Board). Создан в 2004 году. Задача совета — следить за соблюдением прав и свобод граждан в ходе войны с террором. Состоит из пяти членов, которые не являются федеральными чиновниками и назначаются президентом. Председатель совета и его заместитель утверждаются Сенатом. При совете имеется штат сотрудников во главе с исполнительным директором.

Практиканты Белого дома (White House Fellows). Программа, поддерживаемая специальной комиссией в Аппарате Белого дома. В ее рамках на конкурсной основе ежегодно отбираются 11–19 человек, которые затем работают год на оплачиваемой основе в качестве помощников высокопоставленных сотрудников администрации. Цель программы — познакомить общественность с работой правительства, наладить двусторонние связи по линии власть — общество.

Корпус свободы США (USA Freedom Corps). Координационный совет по продвижению волонтерских услуг в стране. Создан в 2002 году после террористических атак и одной из своих целей ставит вовлечение добровольцев в поддержание национальной безопасности.

При президенте США существует также несколько сотен постоянных советов и комиссий для решения самых разных проблем, иногда со своим штатом сотрудников. Далее перечислены некоторые из таких структур.

Президентский совет по физическому здоровью и спорту (President's Council on Physical Fitness and Sports). Поощряет американцев к занятиям физкультурой и спортом, пропагандирует здоровый образ жизни, проводит просветительскую и методическую работу, присуждает награды. Двадцать его членов назначаются президентом с подачи министра здравоохранения и социального обеспечения. При президенте Буше-старшем председателем совета был знаменитый бодибилдер и актер Арнольд Шварценеггер, с чего и началась политическая карьера последнего.

Президентский совет по интеграции и эффективности (President's Council on Integrity and Efficiency). Занимается проблемами повышения эффективности работы правительственных агентств и их взаимодействия. Состоит из назначаемых президентом главных инспекторов ведомств. Работает во взаимосвязи с Исполнительным советом по интеграции и эффективности (Executive Council on Integrity and Efficiency), который занимается теми же самыми проблемами, но состоит из главных инспекторов, которые назначаются уже не президентом, а главами агентств.

Специальная комиссия по борьбе с хищением личных данных (Identity Theft Task Force). Имеет двух сопредседателей — министра юстиции и председателя Федеральной торговой комиссии. Цель комиссии — выработка комплекса предложений по предотвращению преступлений данного рода.

Президент может создавать и временные комиссии — во-первых, с целью исследования той или иной проблемы, а во-вторых, в некоторых исключительных случаях, для расследования происшествий, получивших большой общественный резонанс. Например, убийство президента Кеннеди расследовала **Комиссия Уоррена**, названная так по имени ее председателя — главы Верховного суда, катастрофу космического корабля «Челленджер» — **Комиссия Роджера** (бывший госсекретарь), террористическую атаку 11 сентября 2001 года — **Комиссия 11 сентября** (9/11 Commission). Возглавляют такие расследовательские комиссии обычно уважаемые общественные и государственные деятели, зачастую уже находящиеся в отставке. Работа комиссий завершается выпуском больших подробных отчетов, доступных публике.

Что касается комиссий первого рода, то в качестве примера можно привести образования последнего времени: **Комиссия по будущему американской аэрокосмической индустрии** (Commission on the Future of the United States Aerospace Industry) — 2001 год, **Президентская комиссия по реализации американской космической программы** (President's Commission on Implementation of United States Space Exploration Policy) — 2004 год, **Президентский совет по федеральной налоговой реформе** (President's Advisory Panel on Federal Tax Reform) — 2005 год. Их работа также завершается итоговым документом.

Кроме того, Белый дом является организатором всякого рода инициатив и программ, которые в свою очередь поддерживаются консультативными комиссиями. Например, Белый дом вступил с **Инициативой относительно исторических колледжей и университетов для негров** (White House Initiative on Historically Black Colleges and Universities). В рамках этой инициативы создан **Президентский совет по историческим колледжам и университетам для негров** (President's Board of Advisors on Historically Black Colleges and Universities).

Кабинет (Cabinet)

Кабинет состоит из высших должностных лиц исполнительной власти, назначенных президентом и возглавляющих соответствующие министерства (departments). По-английски они называются secretaries, за исключением министра юстиции (Attorney General), или, иными словами, генерального прокурора, — по-русски переводят и так и так.

Кабинет — орган, не упомянутый в конституции. В ней лишь сказано, что президент может запрашивать мнение глав министерств. Не разъясняют положение кабинета Свод законов США и Свод федеральных правил. В известной мере деятельность кабинета базируется на обычном праве.

Но следует понимать, что США — президентская республика, должности премьера там нет, и министры непосредственно выходят на президента и подчиняются ему. В этом смысле кабинет не политический орган, определяющий политику государства, а коллегия при его (государства) главе. Считать кабинет «правительством» в привычном европейском смысле слова нельзя.

В первоначальном виде кабинет состоял из четырех министров — военного, финансов, юстиции и госсекретаря. Но за прошедшее два с лишним столетия структура управления бесконечно усложнилась, и сегодня в кабинете 15 министров. Одновременно с увеличением числа министров, как это ни пара-

доксально, уменьшалось значение кабинета. Начиная с середины XX века все большую роль в принятии решений и выработке политики стали играть чиновники из Аппарата Белого дома и Совета национальной безопасности.

В кабинете существует формальная и неформальная иерархия должностей. Если говорить о формальной иерархии, то, во-первых, имеется «порядок старшинства», который определяется Белым домом и в соответствии с которым министры рассаживаются на заседаниях кабинета (госсекретарь непосредственно справа от президента, министр обороны — слева и т.д.). Во-вторых, существует в качестве закона порядок наследования президенту в случае его смерти или отстранения от власти. По нему после вице-президента, спикера Палаты представителей и президента Сената *pro tempore* (если с ними со всеми что-то случилось) главой США становится госсекретарь, затем министр финансов и так далее по порядку все члены кабинета.

Неформально же давно устоялась «большая четверка» самых влиятельных министров — госсекретарь, министры обороны, финансов и юстиции. К ним по степени влиятельности приближается созданный в 2003 году пост министра национальной безопасности.

По закону президент не может назначать в кабинет своих ближайших родственников — эта поправка принята после того, как Джон Кеннеди поставил министром юстиции своего родного брата Роберта.

Число министерств и прочих федеральных ведомств, их полномочия определяются законом. Президент не может самовольно изменить структуру кабинета, все министры и их заместители назначаются с согласия Сената.

Помимо 15 министров в кабинет входят еще несколько высших должностных лиц, например при Буше-младшем это были вице-президент, глава Аппарата Белого дома, руководитель Агентства по охране окружающей среды, директор Административно-бюджетного управления (АБУ), директор Управления по контролю за наркотиками и Торговый представитель Соединенных Штатов. Также по оплате труда к членам кабинета приравнены директор Федеральной резервной системы, глава Администрации социального обеспечения и директор национальной разведки (не ЦРУ!), что свидетельствует об их высоком статусе в административной иерархии.

Американские министры в первую очередь либо политические назначенцы, либо опытные менеджеры, но необязательно специалисты в своей сфере. Каспар Уайнбергер, бывший министр обороны при Рейгане, при Никсоне работал министром здравоохранения, образования и социального обеспечения, до того — директором АБУ, а ранее, будучи депутатом ассамблеи Калифорнии, занимался решением проблем водоснабжения и инициировал создание знаменитого департамента водных ресурсов штата. Джордж Шульц — рейгановский госсекретарь, при том же Никсоне был министром труда, директором АБУ, министром финансов. Джеймс Шлесинджер являлся директором ЦРУ,

министром обороны во времена Никсона, а после — министром энергетики при Картере. Впрочем, его случай — исключение в том смысле, что министры четко делятся по своей партийной принадлежности, и лишь в чрезвычайной ситуации президент-демократ призывает в свой кабинет республиканца.

Государственный департамент (*United States Department of State*)

Госдеп является эквивалентом Министерства иностранных дел в других странах. Его возглавляет государственный секретарь — единственный член кабинета, чья должность сохранила в переводе на русский свою «секретарскую» основу. Первоначально Государственный департамент назывался Министерством иностранных дел, но вскоре был переименован ввиду передачи ему ряда внутривластных дел. Впоследствии Госдеп утратил большинство из этих функций, но кое-какие за ним закрепились. Например, в Госдепартаменте хранится Большая печать Соединенных Штатов, он отвечает за протокольные мероприятия в Белом Доме (шеф протокола Соединенных Штатов / Chief of Protocol of the United States — сотрудник Госдепартамента), и именно госсекретарю вручает свое прошение в случае отставки президент США.

Госсекретарь — одна из важнейших должностей в кабинете, так как он является главным советником президента по вопросам внешней политики и одновременно реализует ее, проводя переговоры и назначая послов. Он первый среди членов кабинета в ряду наследования президенту. В первые десятилетия существования США должность госсекретаря рассматривалась как последняя ступень перед постом главы Белого Дома. Неслучайно шесть бывших президентов возглавляли в свое время Госдеп. Однако в XX веке на внешнюю политику Америки могли оказывать огромное влияние лица не из Государственного департамента. Генри Киссинджер на посту советника по национальной безопасности решал принципиальнейшие вопросы напрямую с президентом в обход госсекретаря Уильяма Роджерса. При Картере Збигнев Бжезинский поступал почти в том же качестве по отношению к Сайрису Вэнсу.

Госсекретарь имеет одного первого заместителя (Deputy Secretary) и шесть простых заместителей (Undersecretary). Каждый из них курирует свое направление, и в его подчинении находятся соответствующие подразделения Госдепа.

Значительную часть сотрудников Государственного департамента в Вашингтоне и большую часть кадров дипломатических миссий составляют карьерные дипломаты, поступившие на «заграничную службу». Порядок ее прохождения определяется специальным законом и предполагает регулярные зарубежные командировки. Должность посла исполняют как профессиональные

дипломаты (примерно в двух третьих случаев), так и политические назначенцы. Например, бывший вице-президент Уолтер Мондейл был послом в Японии при Клинтоне. При Джордже Буше-младшем послом в Ватикане служил Джим Николсон — прежде председатель Национального комитета Республиканской партии. Всего Госдеп имеет 265 посольств, консульств и дипломатических миссий.

Следует учесть, что поступившие на «заграничную службу» могут проходить ее не только в Госдепе, но и в Министерстве торговли, Министерстве сельского хозяйства и Агентстве по международному развитию, имеющих свои подразделения за рубежом.

В число задач Государственного департамента входят защита и помощь американским гражданам, живущим или путешествующим за рубежом, содействие американскому бизнесу в его заграничных контактах, координация усилий других официальных ведомств на международной сцене и помощь им, информирование сограждан о международной политике США и ситуации в мире, а также обратная связь с ними, регистрация автотранспорта иностранных дипломатов и лиц, к ним приравненных, в США.

В числе многочисленных подразделений Госдепа следует выделить **Бюро дипломатической безопасности** (Bureau of Diplomatic Security), контролирующее мощную **Службу дипломатической безопасности** (Diplomatic Security Service), чьи агенты имеются во всех посольствах и наделены правом расследования и ареста. Бюро является одним из правоохранительных ведомств США (см. соответствующий раздел). Также в состав Государственного департамента входит **Разведывательное и исследовательское бюро** (Bureau of Intelligence and Research) — одно из 16 агентств американского разведывательного сообщества (см. соответствующий раздел), и **Управление координатора борьбы с терроризмом** (Office of the Coordinator for Counterterrorism).

К заместителям госсекретаря приравнен его специальный советник, выступающий как личный посланник главы Госдепа на важнейших переговорах. Также напрямую выходит на главу внешнеполитического ведомства постоянный представитель США в ООН. Эта должность традиционно высоко котируется в Америке, при Рейгане Джин Кирпатрик даже имела ранг члена кабинета. Третьим «независимым» руководителем в Госдепе является координатор Офиса по глобальной борьбе со СПИДом, поскольку он отвечает за исполнение чрезвычайного президентского плана по борьбе с этим заболеванием в Африке и Азии и координирует расходование \$ 15 млрд, выделенных на эту цель на пять лет. Руководитель Агентства по международному развитию (USAID) — независимого органа исполнительной власти (см. соответствующий раздел) отчитывается перед госсекретарем, и в известном смысле его автономия ограничена.

Бюджет Госдепартамента на 2007 год — \$ 35,1 млрд.

Министерство обороны

(United States Department of Defense, DOD)

Министерство обороны координирует деятельность всех вооруженных сил, а также ряда структур, отвечающих за национальную безопасность США. В него, помимо других агентств и офисов, входят еще три «министерства» (departments) — сухопутных сил, военно-морского флота и авиации.

В известном смысле министр обороны США — самый могущественный человек на Земле после своего президента, поскольку командует самой сильной армией мира. Оборонные расходы США составляют примерно треть мировых расходов на эти цели. Современная мощь американских вооруженных сил не имеет аналога в мировой истории. США — крупнейшая ракетно-ядерная держава, с высококлассными флотом, авиацией и наземными войсками, имеющими подавляющее качественное превосходство над любым гипотетическим противником.

Министры обороны, сухопутных сил, авиации и ВМФ — штатские лица, не находящиеся на воинской службе. Благодаря в том числе и этому государство контролирует действия военных. Как правило, главой Пентагона (Минобороны размещается в этом пятиугольном здании) назначают либо крупного политика, либо высококлассного менеджера. Например, Чарльз Вильсон был президентом «Дженерал моторс», Роберт Макнамара — президентом компании «Форд». Другие известные министры обороны, такие как Каспар Уайнбергер или Дональд Рамсфельд (он был главой Пентагона дважды), являлись видными политиками-республиканцами и имели большой административный опыт.

У министра обороны один первый заместитель и пять простых замов. Из них следует выделить заместителя министра обороны по разведке, под чьим крылом находятся **Разведывательное управление** (Defense Intelligence Agency), **Служба безопасности** (Defense Security Service), **Агентство информационной безопасности** (Defense Information Systems Agency), **Национальное агентство картографической разведки** (National Geospatial-Intelligence Agency), **Национальный офис рекогносцировки** (National Reconnaissance Office), **Агентство национальной безопасности** (National Security Agency), **Контрразведывательное полевое управление** (Counterintelligence Field Activity). Все они (кроме Службы безопасности и Агентства информационной безопасности) подчиняются не только руководству своего министерства, но и входят в Национальное разведывательное сообщество, возглавляемое директором национальной разведки (см. соответствующий раздел). Свои подразделения разведки есть у всех трех видов вооруженных сил и Корпуса морской пехоты.

У Министерства обороны имеется также **Агентство охраны** (Pentagon Force Protection Agency), обороняющее как Пентагон, так и другие здания

МО в Вашингтоне, и **Служба криминальных расследований** (Defense Criminal Investigative Service). Свои расследовательские службы есть также во всех трех видах вооруженных сил и в береговой охране.

Из общеминистерских агентств следует выделить **Агентство противоракетной обороны** (Missile Defense Agency) и **Агентство передовых оборонных исследовательских проектов** (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA). Первое отвечает за разработку масштабной системы ПРО территории США, второе — за новейшие виды вооружения.

Тремя важнейшими компонентами МО являются три «министерства» родов войск.

Министерство сухопутных сил (Department of the Army). Включает в себя сухопутные вооруженные силы. Возглавляется гражданским министром, высшим военным лицом в нем является начальник штаба сухопутных сил (Chief of Staff of the Army). Компонентом сухопутных сил является Корпус армейских инженеров (United States Army Corps of Engineers), в котором подавляющее большинство занятых — гражданские лица. Корпус обеспечивает строительство не только объектов для вооруженных сил, но и (главным образом) различных гидротехнических сооружений (дамбы, плотины), защищающих от наводнений, а также расчистку водных путей и поддержание их рабочем состоянии.

Министерство военно-морского флота (United States Department of the Navy). В его состав входят как собственно ВМФ, так и Корпус морской пехоты (U.S. Marine Corps). Они независимы друг от друга и возглавляются профессиональными военными, соответственно Chief of Naval Operations и Commandant of the Marine Corps. Министр, как и в предыдущем и последующем случаях, гражданский политический назначенец.

Министерство авиации (Department of the Air Force). В него входят бо́льшая часть подразделений авиации США. Нужно отметить, что свои авиационные подразделения имеют как сухопутные силы, так и в особенности ВМФ. Кроме того, министерство располагает межконтинентальными баллистическими ракетами. Главное военное лицо — Chief of Staff of the Air Force.

До 2003 года четвертым компонентом министерства обороны была **Береговая охрана Соединенных Штатов** (United States Coast Guard). В настоящее время она относится к Министерству национальной безопасности, но в случае объявления войны переходит обратно в подчинение МО.

Также в состав Министерства национальной безопасности была передана **Национальная коммуникационная система** (National Communications System) — система резервной связи на случай войны или чрезвычайных ситуаций, но ее обслуживающий персонал по-прежнему находится в МО.

Высшим органом военного командования является **Комитет начальников штабов** (Joint Chiefs of Staff), куда входят высшие чины всех трех родов войск и морской пехоты, — аналог Генерального штаба.

Стратегическое ядерное оружие находится в ВМФ (подводные лодки с МБР) и в ВВС (МБР и стратегические бомбардировщики).

Бюджет Министерства обороны на 2007 год — \$ 439,3 млрд.

Более подробно о вооруженных силах США см. приложение «Комплектация вооруженных сил США и их вспомогательные структуры».

Министерство финансов

(United States Department of the Treasury)

Министерство финансов США отвечает за управление правительственными финансами, сбор федеральных налогов и оплату всех государственных счетов, печатание денежных купюр и чеканку монеты, регулирование долга США, надзор за финансовыми институтами, расследование и преследование фальшивомонетчиков, контрабанды, преступлений в налоговой сфере, нелегальной торговли.

Главами этого ведомства являются министр финансов (Secretary of the Treasury) и казначей Соединенных Штатов (Treasurer of the United States). Последняя должность уникальна тем, что возникла еще до образования самого Министерства финансов, однако в настоящее время она носит, скорее, номинальный характер, и упоминание казначея наравне с министром лишь дань традиции. Казначей ведает в министерстве **монетным двором** (United States Mint) и **Бюро печати денежных знаков** (Bureau of Engraving and Printing), и его подпись мы можем видеть на долларах вместе с подписью министра финансов. Последние 60 лет эту должность традиционно занимает женщина.

Минфин США обладает колоссальным влиянием на текущую экономическую политику страны, и пост его главы — один из важнейших в масштабах как страны, так и мира, учитывая значение американской экономики в глобальном масштабе и уникальный статус доллара. Впрочем, влияние министра финансов на монетарную политику уравновешивается влиянием главы Федеральной резервной системы, а на бюджет — главой Административно-бюджетного управления. Из ведения Минфина выведено формирование бюджета, и в этом его отличие, например, от соответствующего министерства в России. В свою очередь, у американского министерства были и частично остаются функции, несвойственные его аналогам за рубежом. Например, до 2003 года в его состав входила Секретная служба, ведающая охраной президента и других высших лиц страны.

Обычно главами Минфина становятся видные специалисты в практической экономике, часто они приходят из бизнеса. Все три министра в администрации Буша-младшего возглавляли до назначения крупнейшие корпорации, например «Алкоа» и «Голдман Сакс». У министра финансов — один первый заместитель и три простых зама.

В министерстве имеется должность заместителя министра по финансовой разведке и борьбе с терроризмом. Под его началом офисы **Разведки и анализа** (Office of Intelligence and Analysis), **По борьбе с финансированием терроризма** (Executive Office of Terrorist Financing and Financial Crimes), **Контроля зарубежных авуаров** (Office of Foreign Assets Control), который ведет черные списки лиц, с которыми запрещено иметь совместный бизнес, и поддерживает экономические санкции против враждебных государств, а также **Служба финансовых преступлений** (Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN), которая борется с отмыванием денег, т.е. осуществляет ту работу, которую на международном уровне возглавляет FATF.

Бюро по контролю за оборотом алкоголя, табачных изделий и оружия (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives), которое, между прочим, штурмовало в 1993 году в Техасе штаб-квартиру секты «Ветвь Давидова», больше не существует. В 2003 году его правоохранные полномочия перешли в Министерство юстиции (тогда же к Министерству национальной безопасности отошли Секретная служба, федеральная Полиция академия и таможенная служба). В Минфине оно осталось в усеченном виде как **Бюро по торговле и налогообложению алкоголя и табачных изделий** (Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, TTB) — одно из двух федеральных налоговых органов, взимающих акцизы и выдающих лицензии на торговлю алкогольными и табачными изделиями, оружием и боеприпасами. Любопытно заметить, что TTB размечает и официально сертифицирует регионы в Америке, специализирующиеся на выращивании виноградной лозы.

Другое налоговое ведомство — знаменитая **Служба внутренних доходов** (Internal Revenue Service, IRS). В Америке вокруг нее сложены многочисленные легенды, она фигурирует в разнообразных теориях заговоров. До сих пор существование этого главного налогового ведомства вызывает резкую критику американцев, не любящих, когда в их денежные дела сует нос государство. Комиссионер IRS назначается президентом с согласия Сената на пять лет.

Управление надзора за сбережениями (Office of Thrift Supervision) — главный орган контроля за «федеральными сберегательными ассоциациями» (сберегательные банки и ссудно-сберегательные ассоциации). Уникально тем, что в сферу его контроля входят как сами сберегательные институты, так и их холдинговые компании. Поэтому среди его подопечных такие гиганты, как American Express, Morgan Stanley, Merrill Lynch, Lehman Brothers и General Electric.

Управление контролера денежного обращения (Office of the Comptroller of the Currency). Регистрирует, регулирует и контролирует деятельность «национальных банков» и федеральных филиалов зарубежных банков. Его руководитель, как и в предыдущем случае, назначается президентом с согласия Сената.

Бюро государственного долга (Bureau of the Public Debt). Занимается организацией займов для федерального правительства.

Служба финансового менеджмента (Financial Management Service) выплачивает денежное содержание федеральным служащим, управляет счетами и депозитами правительства, а также помогает финансовому менеджменту в федеральных агентствах и ведомствах.

Бюджет Министерства финансов на 2004 год — \$ 11,1 млрд.

Министерство юстиции

(United States Department of Justice, DOJ)

Минюст создан для поддержания законности и защиты интересов государственной системы Соединенных Штатов, содействия честному и беспристрастному судопроизводству.

До 1870 года министерства как такового не существовало, а был лишь генеральный прокурор (Attorney General). Так как со временем круг обязанностей последнего существенно расширился, потребовалось создание соответствующего министерства, которое сегодня является одним из важнейших в кабинете. Ввиду наличия этого ведомства мы будем называть его главу министром юстиции, хотя по-русски его едва ли не чаще именуют генпрокурором. Обычно эту должность занимают высококлассные профессиональные юристы, но не аполитичные, а из партии президента или близкие ей. При Буше-младшем, например, министрами юстиции были Джон Эшкрофт, дважды избиравшийся главным прокурором штата Миссури, а после — губернатором и сенатором; Альберто Гонсалес, бывший юридический советник Буша в Техасе, а после судья там же, затем — юридический советник в Белом Доме; Майкл Мукасей — бывший федеральный окружной судья.

У министра юстиции всего четыре заместителя, но пост каждого из них очень важен. Первый заместитель (Deputy Attorney General) осуществляет повседневное руководство делами министерства и может исполнять обязанности министра в его отсутствие. Второй заместитель (Associate Attorney General) отвечает за гражданскую юриспруденцию, исполнение законов и общественную безопасность. Третий заместитель — генеральный поверенный (United States Solicitor General) — является представителем правительства Соединенных Штатов в Верховном суде и выступает в этой роли в индивидуальном качестве, не курируя подразделений в министерстве. Его нередко называют адвокатом президента, поскольку он ведет дела, сообразуясь с указаниями последнего.

Наиболее важные из многочисленных подразделений и агентств Минюста мы приводим далее в порядке их кураторства заместителями министра юстиции.

Первый заместитель министра курирует следующие подразделения и агентства.

Бюро алкоголя, табачных изделий, оружия и боеприпасов. Это одно из двух агентств (см. выше), получившихся в результате разделения Бюро по контролю за оборотом алкоголя, табачных изделий и оружия. В обязанности его сотрудников входит расследование и предотвращение преступлений, связанных с нарушением федерального законодательства в отношении незаконного использования, производства оружия и боеприпасов и владения ими, поджогов и взрывов, нелегальной торговли алкогольными и табачными продуктами. При этом в каждом штате США имеются свои органы по контролю за оборотом алкогольных напитков, следящие за соблюдением законодательства штата, например Орегонская комиссия по контролю за спиртными напитками (Oregon Liquor Control Commission). Более подробно об этом см. в соответствующем разделе.

Агентство по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration, DEA). Ведущий правоохранительный орган США в сфере противодействия наркотрафику, курирует действия других структур, например ФБР, в этом направлении за рубежом. Одних только специальных агентов в DEA насчитывается более 5500. Агентство активно действует не только в США, но и в других странах, чем вызывает немало обвинений с их стороны в нарушении суверенитета. Внутри США агентство критикуют за предполагаемое нарушение гражданских свобод. Тем не менее борьба с наркотиками в числе наиглавнейших приоритетов любой администрации, поэтому DEA — одно из мощнейших правоохранительных и одновременно разведывательных ведомств.

Федеральное бюро расследований (Federal Bureau of Investigation, FBI). Роль и значение этого бюро таковы, что из всех американских спецслужб оно, наряду с ЦРУ, самое известное. ФБР является главным органом по расследованию преступлений, связанных с нарушением федерального законодательства по более чем 200 категориям. В числе его главных задач — защита США от террористических атак и киберпреступлений, контрразведка, борьба с коррупцией, организованной преступностью, защита гражданских прав. Для выполнения этих задач ФБР располагает оборудованной по последнему слову техники лабораторией (FBI Laboratory). Желающие стать специальными агентами ФБР проходят курс в Академии ФБР, которая одновременно является и научно-техническим центром. Несколько уникальных баз данных поддерживаются Информационной службой криминальной юстиции (Criminal Justice Information Services). Текущая работа протекает в 56 полевых офисах ФБР, которые возглавляют уполномоченные специальные агенты. В Вашингтоне, Нью-Йорке и Лос-Анджелесе этими офисами руководят, ввиду их размеров, уполномоченные помощники директора. Директор ФБР возглавляет Антитеррористические объединенные силы (Joint Terrorism Task Force) — партнер-

ство различных американских правоохранительных ведомств всех уровней. Первым и самым известным директором ФБР (1924–1972) был Эдгар Гувер. Любопытна фигура Уильяма Уэбстера, который в 1978–1987 годах был директором ФБР, а после до 1991 года возглавлял ЦРУ, — таким образом, это единственный человек, который руководил как американской разведкой, так и контрразведкой. Сегодня директор ФБР назначается на 10 лет и не может служить больше этого срока. Его должность не политическая и не партийная — возглавляет ФБР обычно человек с опытом борьбы с преступностью.

Федеральное бюро тюрем (Federal Bureau of Prisons). Отвечает за федеральную систему исправительных заведений. На сентябрь 2007 года в США отбывали наказания за преступления, предусмотренные федеральным законодательством, 199 485 заключенных. Бюро располагает центром в Индиане, где производятся смертельные инъекции приговоренным к смертной казни.

Служба маршалов США (United States Marshals Service). Самое старое правоохранительное ведомство. Задача маршалов — задержание разыскиваемых преступников, защита федеральных судей и судов, а также свидетелей, управление имуществом, конфискованным у преступников. Также маршалы являются судебными исполнителями. В США имеется 94 федеральных судебных округа (см. соответствующий раздел), и в каждом из них есть свой маршал со штатом помощников. Важная составляющая работы маршалов — перевозка федеральных заключенных, для чего задействованы самолеты специального правительственного агентства JPATS, известного в обиходе как Con Air.

Исполнительный офис прокуроров Соединенных Штатов (Executive Office for United States Attorneys). В 94 судебных округах служат 93 федеральных прокурора (Гуам и Северные Марианские острова обслуживаются одним прокурором). Это одни из самых важных и известных федеральных чиновников, часто фигурирующие в судебных отчетах и в фильмах про правосудие. Их задача — представлять федеральное правительство в окружных и апелляционных судах. В своем округе прокурор — главное лицо, защищающее закон. В этом качестве он не только выступает как обвинитель по уголовным делам, а в гражданском судопроизводстве как защитник или истец, но и ведет борьбу с преступностью в своем округе, иницируя расследования. В этом ему помогает штат помощников (Attorney's Office). Прокурор по округу Колумбия дополнительно выступает в качестве обвинителя в Верховном суде округа Колумбия (это не федеральный, а муниципальный суд столицы Вашингтон). Многие министры юстиции, директора ФБР работали или федеральными прокурорами, или их помощниками. Бывший мэр Нью-Йорка Рудольф Джулиани был избран главой города после нескольких лет успешной борьбы с преступностью в качестве прокурора округа Южный Нью-Йорк. Пятьюдесятью годами ранее в этом же округе работал Томас Дьюи, нанесший смертельные удары нью-йоркской мафии и впоследствии избранный губерна-

тором штата Нью-Йорк. Прокуроры назначаются президентом с одобрения Сената на четыре года. Обычно они принадлежат к той же партии, что и президент, и уходят вместе с ним. Министр юстиции может назначать временно исполняющих обязанности до заполнения вакансии. Федеральных прокуроров не следует путать с окружными прокурорами (см. соответствующий раздел), которые представляют штатный или муниципальный уровень юстиции и, как правило, избираются. Исполнительный офис федеральных прокуроров обозревает их деятельность, оказывает помощь и координирует их усилия с усилиями других подразделений Минюста и прочих федеральных правоохранительных ведомств. В отличие от других подразделений министерства этот офис обычно находится в тени, и главная роль принадлежит самим прокурорам на местах.

Криминальное управление (Criminal Division). Наблюдает за исполнением федеральных уголовных законов. Прокуроры этого управления ведут наиболее важные в общенациональном масштабе дела и выступают в качестве главных консультантов министра юстиции, Конгресса и президента. Нынешний министр национальной безопасности Майкл Чертофф возглавлял в 2001–2003 годах это управление.

Управление национальной безопасности (National Security Division). Консолидирует усилия прокуроров Минюста относительно обозначенной в названии тематики.

Исполнительный офис по делам иммиграции (Executive Office for Immigration Review) — квазисудебное ведомство, решающее вопросы, связанные с иммигрантами. В нем три важнейших подразделения. Офис главного судьи по вопросам иммиграции (Office of the Chief Immigration Judge) наблюдает за деятельностью свыше 200 иммиграционных судей, расположенных в 54 иммиграционных судах. Эти судьи решают, позволено ли находиться и оставаться в США тому или иному лицу. Совет по иммиграционным жалобам (Board of Immigration Appeals) рассматривает апелляции из иммиграционных судов и жалобы на решения чиновников Службы иммиграции и гражданства. Состоит из 11 членов, назначаемых министром юстиции, которые решают дела без слушаний сторон, на основании представленных документов. Однако в редчайших случаях члены совета могут приглашать ответчиков и истцов для ознакомления с их позицией (см. также раздел о федеральных судах). Офис главного администратора слушаний (Office of the Chief Administrative Hearing Officer) отвечает за работу административных судей, рассматривающих вопросы, связанные с незаконным наймом на работу иммигрантов и подделкой иммиграционных документов.

Исполнительный офис попечителей (Legislative Office for U.S. Trustees, EOUST) — **Программа попечителей Соединенных Штатов**. В соответствии с законами о банкротстве территория США разбита на 21 округ, в каждом

из которых имеется свой попечитель, осуществляющий надзор за делами по банкротству и за действиями частных управляющих банкротлируемых компаний. Следует иметь в виду, что программа не распространяется на штаты Алабама и Северная Каролина. В них в шести судебных округах действуют особые администраторы по банкротству.

Национальный разведывательный антинаркотический центр (National Drug Intelligence Center). Является членом разведывательного сообщества Соединенных Штатов (см. соответствующий раздел) и отвечает за стратегическую разведку в сфере наркоторговли. Его специалисты создали HashKeeper — компьютерную программу открытого доступа, используемую судебными и правоохранительными органами.

Офис специального прокурора (Office of Special Counsel). Отвечает за расследования должностных преступлений в исполнительных органах власти. Офис специального прокурора заменил в 1999 году **Офис независимого прокурора** (Office of the Independent Counsel), ярким представителем которого был Кеннет Стар, расследовавший скандал вокруг Билла Клинтона.

Делами о помиловании и условном освобождении занимаются **Отдел прокурора по помилованиям** (Office of the Pardon Attorney) и **Комиссия по условно-досрочному освобождению** (United States Parole Commission).

В процессе создания находится **Управление национальной безопасности** (National Security Division), в состав которого войдет **Офис обозрения и политики в области разведки** (Office of Intelligence Policy and Review), отвечающий за разработку законодательства в области разведки и являющийся главным юридическим советником разведывательных служб.

Второй заместитель министра юстиции курирует следующие подразделения и агентства.

Антимонопольное управление (Antitrust Division). Наряду с Федеральной торговой комиссией ведет дела о монополиях.

Офис программ юстиции (Office of Justice Programs). Главное научно-исследовательское подразделение Минюста. Занимается также разъяснительской работой. Здесь ведется учет преступлений, их классификация, изучается подростковая преступность, разрабатываются методы помощи жертвам преступлений, осуществляется антикриминальное сотрудничество в местных коммунах.

Управление гражданских прав (Civil Rights Division). Следит за предотвращением дискриминации по признакам расы, пола, вероисповедания, состояния здоровья и национальности.

Управление охраны окружающей среды и природных ресурсов (Environment and Natural Resources Division). Отвечает за соблюдение природоохранного законодательства и исполнение программ по поддержанию здоровой среды и экологии.

Комиссия по разрешению зарубежных претензий (Foreign Claims Settlement Commission). Квазисудебное агентство по содействию американским гражданам в предъявлении исков к иностранным правительствам.

Управление по делам преступлений против женщин (Office on Violence Against Women) — специфически американское подразделение Минюста, созданное в 1995 году.

Бюджет Министерства юстиции на 2007 год — \$ 43,5 млрд.

Министерство торговли (United States Department of Commerce)

Относительно молодое ведомство, созданное в 1903 году. До 1913 года — Министерство торговли и труда. Его миссия — «способствовать созданию рабочих мест и улучшать жизненные стандарты для всех американцев путем создания инфраструктуры, которая способствует экономическому росту, технологической конкурентоспособности и устойчивому развитию». Важная часть деятельности министерства — ведение статистики, выдача патентов, прав на торговые марки и установление технических стандартов.

Таким образом, данное ведомство представляет собой, скорее, министерство экономики вкупе с госстатистикой, патентным бюро и госстандартом. Традиционно оно рассматривается как четвертое по значимости среди других ведомств кабинета. Именно на него возложена конституционная обязанность каждые 10 лет проводить перепись населения, на основании которой перенарезаются округа по выборам в Палату представителей.

У министра — один первый заместитель и шесть простых замов.

Далее перечислены важнейшие ведомства министерства.

Бюро промышленности и безопасности (Bureau of Industry and Security, BIS). Ведает списками товаров, запрещенных к вывозу из США по соображениям национальной безопасности, и следит за мерами по недопущению создания оружия массового поражения.

Администрация международной торговли (International Trade Administration). Способствует продвижению американских товаров на международный рынок. Напомним, что основную роль в вопросах международной торговли играет Торговый представитель Соединенных Штатов — подразделение Аппарата Белого Дома.

Бюро переписи (Census Bureau). Отвечает за перепись населения.

Бюро экономического анализа (Bureau of Economic Analysis). Собирает сведения об экономической жизни США, на основании его материалов рассчитывается ВВП.

Управление патентов и торговых марок (Patent and Trademark Office). В его составе имеются квазисудебные органы — Процессуальный и апелляции-

онный суд по торговым маркам (Trademark Trial and Appeal Board) и Суд по апелляциям и рассмотрению споров о патентах (Board of Patent Appeals and Interferences).

Национальный институт стандартов и технологии (National Institute of Standards and Technology). Помимо основного профиля своей деятельности, в соответствии с названием, институт поддерживает Computer Security Resource Center — уникальную базу данных по компьютерной безопасности.

Национальная метеорологическая служба (National Oceanic and Atmospheric Administration). В ее составе есть собственное военизированное подразделение, одно из семи американских военизированных структур (Uniformed services), из 300 человек — NOAA Corps.

Администрация экономического развития (Economic Development Administration). Призвана способствовать возрождению депрессивных регионов страны.

Любопытное порождение стремления американцев к равенству возможностей — **Агентство по развитию бизнеса меньшинств** (Minority Business Development Agency), чье название говорит само за себя.

Бюджет министерства торговли на 2006 год — \$ 9,4 млрд.

Министерство национальной безопасности *(Department of Homeland Security, DHS)*

Это самое молодое министерство, созданное после террористических атак 11 сентября 2001 года с целью повысить эффективность защиты Америки от внешних и внутренних угроз. Оно координирует деятельность правоохранительных агентств и ведомств, ранее входивших в другие министерства и действовавших разобщенно. Общее число служащих министерства — более 200 тысяч человек, что выводит его на третье место по числу занятых после Министерства обороны и Министерства по делам ветеранов.

Первым министром национальной безопасности 1 марта 2003 года стал бывший губернатор Пенсильвании Том Ридж, награжденный медалями и орденами ветеран вьетнамской войны. Сразу после 11 сентября он был назначен помощником президента США по внутренней безопасности¹ и на этом посту фактически занимался созданием министерства. Вторым министром стал

¹ Во избежание путаницы с должностью помощника президента по национальной безопасности мы называем должность Риджа на тот момент «помощник по внутренней безопасности». По-английски это звучит как Assistant to the President for Homeland Security, т.е. видна связь с названием будущего министерства. На русский это название часто переводят как Министерство внутренней безопасности. Мы используем иной перевод, чтобы опять же не возникло путаницы с Министерством внутренних дел (Department of the Interior), за которым это название в русском языке закрепилось исторически. Соответственно, Homeland Security Council мы переводим как Совет по внутренней безопасности.

Майкл Чертофф — бывший федеральный прокурор и федеральный судья. У министра три заместителя, помимо первого заместителя.

Далее перечислены главные агентства в составе министерства.

Таможенно-пограничная служба (U.S. Customs and Border Protection, СВР). Двумя ее главными задачами являются: а) сбор таможенных пошлин и регулирование внешней торговли США, б) защита границ страны от незаконного проникновения. Помимо предотвращения контрабанды, нелегальной торговли и миграции, въезда террористов служба следит за тем, чтобы в Штаты не попали сельскохозяйственные вредители, носители опасных заболеваний, и защищает интеллектуальную собственность. Она возникла в 2003 году в результате слияния ряда санитарно-эпидемиологических подразделений Министерства сельского хозяйства, Таможенной службы (бывшей в Минфин) и части знаменитой Службы натурализации и иммиграции (являвшейся частью Минюста), хорошо известной всем въезжавшим в Штаты. Во главе ее стоит комиссионер, назначаемый президентом с согласия Сената. Под контролем службы — 326 пунктов въезда в США, 58 центров проверки контейнерных грузов (из них 47 за рубежом) и 15 пунктов предварительного досмотра въезжающих в Канаде, Ирландии и на Карибах. В числе автономных формирований службы — Пограничный патруль, несущий службу на сухопутной границе с Мексикой и Канадой, Морские и воздушные силы — вспомогательные подразделения, имеющие суда, катера, вертолеты, самолеты и беспилотные летательные аппараты. У Таможенно-пограничной службы — самый большой штат служебных собак среди всех правоохранительных ведомств.

Служба гражданства и иммиграции (Citizenship and Immigration Services, USCIS). Создана на основе подразделений Службы натурализации и иммиграции, не вошедших в предыдущее ведомство. Главная задача — рассмотрение прошений на иммиграцию в США, предоставление американского гражданства, решение вопросов о праве на убежище в Соединенных Штатах.

Иммиграционная и таможенная полиция (Immigration and Customs Enforcement, ICE). Следит за недопущением попадания в США террористов, их оружия и финансов. Выполняет главным образом разведывательные и расследовательские функции. В ее состав входит Федеральная служба охраны, ответственная за безопасность почти 9000 федеральных зданий и владений.

Администрация транспортной безопасности (Transportation Security Administration, TSA). Переведена в Министерство национальной безопасности из Министерства транспорта. Отвечает за безопасность шоссе, портов, пассажирского транспорта и аэропортов. В последнем качестве более всего известна широкой публике, так как славится своими дотошными и длительными

проверками авиапассажиров и их багажа, вызывая массу нареканий. Имеет свыше 43 000 сотрудников, больше, чем какое-либо другое агентство в министерстве. Несколько аэропортов, в том числе Международный аэропорт в Сан-Франциско, сохранили право пользоваться услугами частных фирм, но под наблюдением Администрации транспортной безопасности. В ее состав входит Служба воздушных маршалов (Federal Air Marshal Service) — правительственных агентов, инкогнито входящих в число пассажиров рейса с целью предотвращения угона самолета и иных опасных действий.

Секретная служба (Secret Service). Помимо охраны президента Соединенных Штатов и его семьи сотрудники службы обеспечивают безопасность вице-президента, бывших и только что избранных президентов, их супруг и детей до 16 лет, а также основных кандидатов на этот пост — начиная за 120 дней до выборов. Кроме того, они охраняют глав иностранных государств во время их визитов в США. На их плечах — охрана ряда важнейших правительственных зданий, в том числе Белого Дома и иностранных посольств в Вашингтоне, за что отвечает форменное подразделение Секретной службы (Uniformed Division). Второе направление деятельности Секретной службы — борьба с подделкой денежных знаков. Такой симбиоз несхожих обязанностей сложился исторически. В начале XX века, когда было принято решение о постоянной личной охране президента (после убийства Уильяма Маккинли), в США не было ни одного правоохранительного органа, способного решить эту задачу. Однако в Министерстве финансов уже имелась Секретная служба, созданная для борьбы с фальшивомонетчиками и обладавшая правом широких расследований, поэтому было решено возложить на нее и функцию телохранителя президента.

Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям (Federal Emergency Management Agency, FEMA). Обеспечивает помощь при стихийных бедствиях и катастрофах, если их масштабы таковы, что местные власти не в состоянии сами обеспечить ликвидацию их последствий. Губернатор штата в таком случае объявляет чрезвычайное положение и запрашивает помощь у федерального правительства. Без формального запроса властей штата агентство действует в том случае, если ущерб причинен федеральной собственности. Оно не только оказывает непосредственную помощь жертвам стихийных бедствий, проводя спасательные работы, эвакуацию и т.д., но и выделяет необходимых специалистов для восстановления разрушенного и обеспечивает вместе с Администрацией малого бизнеса финансовые средства для возмещения ущерба. После того как в 2005 году ураган «Катрина» разрушил Новый Орлеан, агентство подверглось жесткой критике в Конгрессе и массмедиа за неоперативную и неадекватную помощь жертвам. Наряду с отражением природных катаклизмов Агентство по чрезвычайным ситуациям отвечает и за гражданскую оборону нации. Составной частью агентства является Пожарная служба США (United States Fire Administration).

Береговая охрана (United States Coast Guard). Военизированная структура, несущая охрану побережья (и океанского, и района Великих озер) Соединенных Штатов. Играет важную роль в проведении спасательных операций на море, предотвращении контрабанды, нелегальной иммиграции, ввоза наркотиков, охране окружающей среды. Помимо разнообразных судов имеет свою авиацию. Разведка Береговой охраны входит в Разведывательное сообщество Соединенных Штатов. В военное время Береговая охрана может переходить под начало Министерства обороны. Главнокомандующий Береговой охраной (Commandant of the Coast Guard) назначается президентом на четыре года с согласия Сената. Он является по должности четырехзвездочным адмиралом флота, кадровым офицером.

Федеральная полицейская академия (Federal Law Enforcement Training Center). Это учебное заведение служит главным подготовительным и тренировочным центром для более чем 80 федеральных правоохранительных ведомств США, а также штатных и муниципальных. Заметим, что ФБР и Агентство по борьбе с наркотиками не являются клиентами академии. Главный кампус академии расположен в штате Джорджия, два других — в Нью-Мексико и Южной Каролине. Имеются также курсы в штате Мэриленд под Вашингтоном. Ежегодно академия выпускает более 50 тысяч подготовленных специалистов. Кроме того, академия проводит обучение на базе своих программ в Ботсване, Сальвадоре и Перу.

Из отделений аппарата министерства нужно отметить **Офис ядерного контроля** (Domestic Nuclear Detection Office), **Антинаркотическое подразделение** (Office of Counternarcotics Enforcement), **Отдел разведки и анализа** (Office of Intelligence & Analysis), отвечающее за защиту от интернет-атак **Подразделение национальной компьютерной безопасности** (National Cyber Security Division), **офис Омбудсмана по делам миграции и гражданства** (Citizenship and Immigration Services Ombudsman).

При министерстве создан **Гражданский корпус** (Citizen Corps) — волонтерская организация, целью которой является повышение бдительности населения в отношении возможных угроз национальной безопасности и помощь в ликвидации последствий стихийных бедствий и террористических атак.

Бюджет Министерства национальной безопасности на 2007 год — \$ 44,6 млрд.

Министерство сельского хозяйства *(Department of Agriculture, USDA)*

Предназначение данного ведомства — выработка и осуществление национальной политики в агропромышленной сфере. Оно занимается проблемами земледелия, скотоводства, продовольственной безопасности, защитой природ-

ных ресурсов, торговли сельхозпродуктами, борьбой с голодом в США и на планете в целом.

Министерство сельского хозяйства — одно из самых «старых» в кабинете и существует в ранге ведомства, входящего в кабинет с 1889 года. В его штате 105 тысяч человек, большая часть которых рассредоточена по стране. Американцы трепетно относятся к своему сельскому хозяйству и не жалеют на него денег, чем и объясняется почти стомиллиардный бюджет министерства. В последние годы в деятельности ведомства все более значимой становится борьба с голодом во всемирном масштабе. Неслучайно первый министр сельского хозяйства в администрации Буша-младшего, Эн Венеман, стала затем директором ЮНИСЕФ (UNICEF). Значение министерства подчеркивается тем фактом, что у министра восемь заместителей, в том числе один первый. Руководителями Минсельхоза обычно становятся выходцы из главных аграрных регионов на Среднем Западе. Например, четверых дала Небраска. Интересно, что Генри А. Уоллес, министр сельского хозяйства при Ф.Д. Рузвельте на протяжении восьми лет (и сын министра сельского хозяйства при Гардинге — Генри К. Уоллеса), стал затем вице-президентом при нем же — наивысшее достижение обладателя рассматриваемого поста. Прославился же он тем, что был поклонником Николая Рериха и Сталина. Эзра Т. Бенсон, министр при Эйзенхауэре, в последние годы жизни служил главой мормонской церкви.

Ниже представлены главные службы и агентства Министерства сельского хозяйства.

Агентство сельскохозяйственных услуг (Farm Service Agency, FSA). Главное ведомство Минсельхоза, в задачу которого входит поддерживать закупочные цены на сельхозпродукцию и сохранять фермерский потенциал. Ведет свою родословную от знаменитой рузвельтовской сельскохозяйственной администрации AAA. Агентство представлено во всех 50 штатах. Уникально тем, что на уровне штатов и графств его местные представительства работают под контролем соответствующих локальных комитетов, избираемых фермерами из своего состава. Например, нынешний губернатор Монтаны Брайан Швейтцер до своего избрания как раз работал в таком комитете. Этот комитет из трех человек отвечал за работу 46 офисов в графствах штата, с 300 сотрудниками и бюджетом в \$ 300 млн.

Лесная служба (United States Forest Service). Управляет 155 «национальными лесами» (в их число входят не только собственно леса, но и заповедные степи, горные ледники). Задача службы — регулировать использование лесов (заготовка древесины, сенокосы, посещение туристами). Она организует патрулирование удаленных районов, борьбу с лесными пожарами, поддержание биосферы, сохранение уникальных памятников природы.

Служба питания и продовольствия (Food and Nutrition Service). Имея один из самых маленьких штатов среди агентств Министерства сельского хо-

зяйства, данная служба располагает в то же время одним из самых больших бюджетов. Она поддерживает 15 программ, направленных на предотвращение голода в США и продвигающих здоровое питание. Служба отвечает за бесплатные школьные завтраки и обеды для нуждающихся, снабжение продуктами детей из бедных семей, престарелых и инвалидов, индейцев в резервациях. Кроме того, она проводит разъяснительные кампании, направленные на ознакомление американцев с основами здорового и сбалансированного питания.

Служба продовольственной безопасности (Food Safety and Inspection). Удостоверяет безопасность для потребителей мясных продуктов, птицы и яиц. Под ее сертификацию попадают все продукты с содержанием мяса более трех процентов.

Зарубежная продовольственная служба (Foreign Agricultural Service). Отвечает за продвижение на внешний рынок продукции американских сельхозпроизводителей, предоставляет экспортные гарантии, проводит маркетинговые исследования, ведет статистику. Также занимается распределением продовольственной помощи за рубежом, способствует повышению уровня ведения сельского хозяйства в странах третьего мира.

Управление развития села (Rural Development). Занимается поддержанием и развитием сельской инфраструктуры — связь, энергетика, дороги и т.д. В него входит Служба сельского домостроения (Rural Housing Service), выдающая займы, гарантирующая ссуды, предоставляющая гранты с целью обеспечения фермеров доступным жильем.

Кроме того, в Минсельхозе существует несколько ведомств, занимающихся статистикой, прогнозированием, научными исследованиями.

Бюджет Министерства сельского хозяйства на 2006 год — \$ 94 млрд.

Министерство внутренних дел *(Department of the Interior, DOI)*

Название не должно вводить в заблуждение. В отличие от министерств внутренних дел в других странах американское МВД занимается управлением землями, принадлежащими федеральному правительству, и их сохранением. Так как большинство этих земель находятся в западных штатах, то и министры, как правило, выходцы оттуда. Создано ведомство в числе первых — в 1849 году. Министерство контролирует более чем 2 млн км² земель (свыше одной пятой территории США), на которых оно управляет 472 плотинами, 348 водохранилищами, 388 национальными парками, историческими и природными памятными местами, 544 национальными заказниками. Важная составляющая работы министерства — забота о племенах индейцев и подопечных островитянах. Структура МВД отличается от других министерств тем, что в ней лишь один первый заместитель министра (deputy secretary) и нет иных заместителей

(undersecretaries), а контроль за подразделениями осуществляют помощники министра (assistant secretary).

В Министерстве внутренних дел девять агентств и ведомств.

Служба национальных парков (National Park Service). Управляет системой национальных парков, национальных монументов и других памятных мест и достопримечательностей. В ее составе имеется Парковая полиция (United States Park Police) — старейшее правоохранительное ведомство США. Реально эта полиция контролирует лишь районы Вашингтона, Нью-Йорка и Сан-Франциско. В остальных парках действуют местные «парковые рейнджеры» — нечто среднее между полицией, лесничими и егерями.

Служба охраны дикой природы и рыбозоводства (Fish and Wildlife Service). Поддерживает систему биосферных резерватов, мест размножения птиц, рыб и животных, охраняет вымирающие виды.

Бюро по делам индейцев (Bureau of Indian Affairs). Управляет землями индейских племен и жителей Аляски (алеуты и эскимосы), находящимися в трасте у федерального правительства. Общая их площадь — 225 тыс. км², т.е. больше, чем штат Айдахо. Кроме того, бюро отвечает за образование почти 50 тысяч детей индейцев, которое они получают в 185 школах, финансируемых федеральным правительством, управляет двумя федеральными колледжами и субсидирует еще 25 колледжей, принадлежащих племенам.

Бюро земельного управления (Bureau of Land Management). Главный администратор общественных земель в США, поддерживающий их в состоянии здоровой экологии и продуктивности, сохраняющий их богатство и разнообразие для будущих поколений.

Служба управления полезными ископаемыми (Minerals Management Service). Осуществляет две важнейшие программы — сбор доходов от добычи полезных ископаемых, извлекаемых из земель федерального правительства и индейских племен, и управление природными ресурсами континентального шельфа.

Офис угледобывающих разрезов и шахт (Office of Surface Mining). Ведает восстановлением участков земли, поврежденных угледобычей, проводит мониторинг заброшенных шахт, осуществляет технический надзор за действующими карьерами и разрезами.

Геологическое управление (United States Geological Survey, USGS). Научно-исследовательское подразделение министерства, изучающее минеральные богатства страны. Кроме того, управление проводит топографическую съемку поверхности, являясь крупнейшим картографическим ведомством США, осуществляет мониторинг земного магнетизма, вулканической деятельности, предупреждения землетрясений. В 17 научных центрах управления изучается живой и растительный мир Америки.

Бюро гидромелиорации (Bureau of Reclamation). Занимается водоснабжением, ирригацией, производством гидроэлектроэнергии в западных штатах.

Снабжает водой 31 млн человек, обеспечивает полив 4 млн га сельскохозяйственных земель, вырабатывает 40 млрд кВт·ч электроэнергии в год.

Офис по делам островов (Office of Insular Affairs). Отвечает за федеральную политику в отношении островных владений США — Восточное Самоа, Гуам, Северные Марианские острова и Виргинские острова. Также через него США взаимодействует со своими бывшими владениями — Маршалловыми островами, Палау и Федеративными Штатами Микронезии.

Также в министерстве имеется **Управление специального поверенного по делам индейцев** (Office of the Special Trustee for American Indians), выполняющего функции контроля за денежными средствами индейцев, находящимися в трасте у федерального правительства.

Бюджет министерства на 2004 год — \$ 10,7 млрд.

Министерство энергетики *(Department of Energy, DOE)*

Главная сфера деятельности министерства — производство и безопасное хранение ядерного оружия. Кроме того, оно отслеживает безопасность атомных реакторов ВМФ, разрабатывает национальную энергетическую политику. Министерство энергетики в кабинете является лидером затрат на научно-исследовательские разработки, поскольку финансирует (и управляет) три десятка национальных лабораторий и центров, в том числе занимающихся ядерным оружием (это, например, лаборатории в Лос-Аламосе, Ливерморская национальная лаборатория, Национальная лаборатория Сандиа, завод «Пантекс»). Минэнерго активно занимается информационными и компьютерными технологиями, охраной окружающей среды, внедрением новых видов топлива. Это одно из самых молодых ведомств кабинета — оно создано в 1977 году и является правопреемником Комиссии по атомной энергии (Atomic Energy Commission), развившейся из Манхэттенского проекта. У министра энергетики — один первый заместитель и три обычных.

Далее перечислены важнейшие подразделения и агентства внутри Министерства энергетики.

Администрация ядерной безопасности (National Nuclear Security Administration). Создана Конгрессом в 2000 году после скандала со шпионажем в пользу Китая в Лос-Аламосе. Имеет полуавтономный статус внутри министерства. Отвечает за безопасное и надежное хранение ядерного оружия (его владельцем считается именно Министерство энергетики, а Министерство обороны — пользователем), усовершенствование его без проведения испытаний, работает над снижением глобальной ядерной угрозы, обеспечивает суда ВМФ атомными реакторами, разрабатывает план действий в случае радиоактивного заражения в США и за рубежом. Агентство собирает и хранит данные на всех лиц, причастных к раз-

работке ядерного оружия в США. Составной частью агентства является Офис безопасной транспортировки (Office of Secure Transportation), который обеспечивает безопасную перевозку ядерного оружия и его компонентов. Эскортирующие транспорт с опасными материалами федеральные агенты (Nuclear Material Couriers) вооружены, не носят формы и имеют право на арест. Офис поддерживает Центр транспортного и аварийного контроля (Transportation and Emergency Control Center) в штате Нью-Мексико, куда в режиме реального времени стекается информация о нахождении транспортов с ядерными материалами.

Офис главного администратора по информатике (Office of the Chief Information Officer). Обслуживает потребности министерства в информационных и коммуникационных услугах и поддерживает несколько программ по компьютерной безопасности, имеющих национальное значение. Самая важная из них — Свод данных о компьютерных инцидентах (Computer Incident Advisory Capability), в котором хранится уникальная информация о всех проблемах и опасностях (вирусы и т.п.), связанных с информатикой и компьютерными технологиями, начиная с 1989 года.

Федеральная комиссия по энергетическому регулированию (Federal Energy Regulatory Commission) — независимое агентство внутри министерства с регулятивными полномочиями. Регулирует межштатную и оптовую продажу электроэнергии, цены на натуральный газ, тарифы на прокачку нефти в трубопроводах. Также дает разрешение на эксплуатацию и строительство ГЭС, терминалов со сжиженным газом, межштатных газопроводов. Изучает экологические последствия деятельности энергетических компаний. Проводит мониторинг энергетических рынков и имеет полномочия штрафовать тех, кто нарушает ее правила. Решения комиссии не могут отменяться президентом или Конгрессом и могут быть оспорены только в суде. Министерство энергетики может обжаловать действия комиссии только в общем порядке, подобно любому другому органу. Сам министр или другие чиновники министерства не могут давать указаний комиссии. Во главе ее стоят пять комиссионеров, назначаемых президентом с согласия Сената на пятилетний срок и имеющих равные голоса в принятии решений. Один из них определяется президентом в качестве председателя. Во избежание политического давления ни к одной из партий не может принадлежать более трех действующих комиссионеров. В составе комиссии работают 13 административных судей, решающих спорные вопросы. Таким образом, принадлежность комиссии к Минэнерго чисто формальная, и ее полномочия сопоставимы с министерскими.

Администрация энергетической информации (Energy Information Administration). Это независимое статистическое агентство внутри министерства, которое осуществляет оценку, прогноз и анализ в энергетической сфере с целью проведения эффективной экономической и экологической политики и оповещения общественности.

Управление энергетической эффективности и возобновляемой энергии (Office of Energy Efficiency and Renewable Energy). Помимо выполнения задач, вытекающих из названия, управляет Национальной лабораторией возобновляемой энергии (National Renewable Energy Laboratory) в Колорадо.

Агентства оптовой продажи электроэнергии (Power Marketing Administration) — четыре федеральные компании, занимающиеся передачей и продажей электроэнергии, вырабатываемой на ГЭС, которые управляются Бюро гидромелиорации, Корпусом армейских инженеров и Международной пограничной и водной комиссией.

Национальный транспортный исследовательский центр (National Transportation Research Center). Основан как партнерство между Министерством энергетики, Университетом Теннесси и Лабораторией Оук-Ридж. Проводит исследования в области повышения эффективности и энергоемкости транспорта и снижения уровня вредных выбросов в окружающую среду.

Министерство энергетики управляет **Стратегическим нефтяным запасом** (Strategic Petroleum Reserve), крупнейшим в мире хранилищем сырой нефти на случай чрезвычайных ситуаций.

Также в министерстве имеются собственные разведка и контрразведка. Следует подчеркнуть, что, несмотря на название, Минэнерго, во-первых, не контролирует безопасность АЭС и атомного производства в целом, этим занимается независимое агентство — Комиссия по регулированию атомной энергии (см. соответствующий раздел), во-вторых, надзор за нефтегазодобывающей промышленностью осуществляет не подчиненная министерству Федеральная комиссия по энергетическому регулированию. Таким образом, значительная часть работы ведомства носит аналитический и прогностический характер.

Бюджет Министерства энергетики на 2006 год — \$ 23,4 млрд.

Министерство транспорта (*Department of Transportation*)

Создано в 1967 году с целью «служить Соединенным Штатам, обеспечивая быструю, безопасную, эффективную, доступную и удобную транспортную систему, которая отвечает нашим жизненным национальным интересам, улучшает качество жизни американского народа сегодня и в будущем».

В министерстве один первый заместитель и один простой заместитель. Любопытна фигура этнического японца Нормана Минеты, который долее всех прослужил в должности министра — при президенте-республиканце Дж. Буше-младшем, сам будучи демократом. При Клинтоне он занимал должность министра торговли.

Далее — главные агентства Минтранса.

Федеральная авиационная администрация (Federal Aviation Administration). Регулирует коммерческое использование воздушного пространства

США, способствует развитию новых авиационных технологий, стандартов безопасности, уменьшения нагрузки на окружающую среду, оперирует системой контроля за воздушным движением. Наряду с Европейским агентством авиационной безопасности является ведущим мировым ведомством, сертифицирующим новые самолеты.

Федеральная дорожная администрация (Federal Highway Administration). Деятельность этого агентства в основном сводится к реализации двух программ — Программы федеральной помощи строительству и поддержанию высокоскоростных магистралей (Federal-aid Highway Program) и Программы строительства шоссе на федеральных землях (Federal Lands Highway Program). В первом случае агентство надзирает за использованием федеральных фондов, отпускаемых на строительство и ремонт национальной системы шоссе (National Highway System). Во втором случае — проектирует и строит дороги для различных ведомств, управляющих федеральными землями, например Лесной службы и Службы национальных парков. Кроме того, агентство занимается разработкой новых методов строительства дорог и вопросами автомобильной безопасности. Оно также публикует справочник дорожных знаков (Manual on Uniform Traffic Control Devices), определяющий их стандарты.

Администрация общественного транспорта (Federal Transit Administration). Занимается развитием сети общественного транспорта (автобусы, электрички, троллейбусы, подземки, монорельс, пассажирские паромы и т.д.) через систему грантов.

Федеральная администрация безопасности грузового автомобильного транспорта (Federal Motor Carrier Safety Administration). Ее цель — повышение стандартов безопасности при использовании грузовиков и автобусов.

Национальная администрация дорожной безопасности (National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA). Ее миссия — «сохранять жизни, предотвращать увечья, уменьшать число автомобильных аварий». Агентство уполномочено лицензировать автопроизводителей и импортеров автомобилей на предмет безопасности их движущих средств. Оно занимается вопросами топливной экономии, выхлопов газов, безопасной езды, в том числе с детьми, предотвращения воровства автомобилей. Ведет статистику автомобильных аварий (Fatality Analysis Reporting System).

Федеральная железнодорожная администрация (Federal Railroad Administration). Отвечает за развитие железнодорожного транспорта и его безопасность.

Морская администрация (United States Maritime Administration, MARAD). Отвечает за резерв морского транспортного флота (National Defense Reserve Fleet) на случай военных действий, а также за поддержание мобилизационной готовности судоходства. Руководит комплектацией транспортного флота (US Merchant Marine) для военных нужд.

Администрация трубопроводов и перевозки опасных материалов (Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration). Создана в 2004 году специально для контроля за трубопроводной системой страны и передвижением грузов, содержащих опасные для жизни и экологии материалы. Поддерживает цифровую карту всех трубопроводов и связанных с ней терминалов и хранилищ (National Pipeline Mapping System).

Совет по наземному транспорту (Surface Transportation Board). Наследник знаменитой Комиссии по межштатной торговле (Interstate Commerce Commission) — первого федерального регулятивного органа США. Независимое агентство, формально находящееся в структуре Министерства транспорта. Выполняет одновременно арбитражные и регулирующие функции. Отвечает за железнодорожные тарифы, слияния железнодорожных компаний, а также контролирует некоторые автобусные и занимающиеся грузовыми перевозками автомобильные компании, ряд судоходных компаний в части наземных операций, трубопроводы, не контролируемые Федеральной комиссией по энергетическому регулированию. Совет управляется тремя членами, назначаемыми президентом с согласия Сената на пятилетний срок.

Кроме того, в министерстве имеется **Научно-исследовательское подразделение** (Research and Innovative Technology Administration).

Бюджет Министерства транспорта на 2006 год — \$ 61,1 млрд.

Министерство городского развития и жилищной политики (*Department of Housing and Urban Development, HUD*)

Одно из новейших (с 1965 года) ведомств кабинета. С течением времени городское планирование стало занимать лишь малое место в работе министерства. Главная функция его сегодня — содействие покупке американцами собственного жилья, защита их от жилищной дискриминации, предоставление крыши над головой нуждающимся.

У министра только один заместитель (deputy secretary), а подразделения министерства курируют помощники министра (assistant secretary).

Основная работа министерства заключается в предоставлении финансовых средств (гранты, займы и т.д.) в рамках целого ряда программ, за которые отвечают так называемые программные офисы.

Офис планирования и развития общин (Community Planning and Development), например, ведет программы Community Development Block Grant, Community Renewal, Disaster Recovery Assistance, HOME program, Shelter Plus Care, Emergency Shelter Grants, Moderate Rehabilitation Single Room Occupancy program, Housing Opportunities for Persons with AIDS, Self-Help Homeownership (SHOP), Homeownership Zone, Renewal Communities and Empowerment Zones (RC/EZ) и еще несколько десятков других.

Офис жилищной политики (Housing). Он надзирает за деятельностью Федеральной жилищной администрации (Federal Housing Administration) — государственного агентства в составе министерства. Это агентство — единственное ведомство исполнительной власти, не получающее бюджетных средств и находящееся на самофинансировании. Его цель — улучшение жилищных стандартов и условий проживания, поддержание устойчивой финансовой системы покупки жилья и рынка недвижимости через страхование займов под залог недвижимости (mortgage loans). Агентство является крупнейшей в мире компанией по страхованию залладных. Кроме того, Офис жилищной политики отвечает за многочисленные программы многоквартирных домов (Multifamily housing programs), такие как Supportive Housing for the Elderly, Rental Housing for the Elderly, Supportive Housing for Persons with Disabilities и т.д., а также строительство медицинских заведений.

Офис жилья для индейцев и общественных программ (Public and Indian Housing). Отвечает за разнообразные жилищные программы, в том числе HOPE VI, Housing Choice Voucher Program (Section 8), строительство домов для индейцев, эскимосов, алеутов и гавайских аборигенов.

Офис честной жилищной политики и равных возможностей (Fair Housing and Equal Opportunity). Защищает интересы меньшинств, семей с детьми, инвалидов.

В этот ряд можно поставить и **Государственную национальную ипотечную ассоциацию, «Джинни Мэй»**¹ (Government National Mortgage Association, Ginnie Mae). Эта принадлежащая государству корпорация создана в 1968 году. Поддерживает вторичный рынок ипотеки, выпуская ипотечные ценные бумаги, застрахованные Федеральной жилищной администрацией либо гарантированные Министерством по делам ветеранов, Службой сельского домостроения, Офисом жилья для индейцев и общественных программ. Ввиду правительственных гарантий ценные бумаги «Джинни Мэй» имеют наивысший рейтинг AAA. Глава «Джинни Мэй» назначается президентом США с согласия Сената.

Далее перечислены ключевые среди многочисленных непрограммных офисов министерства.

Офис исследований и развития (Development and Research). Собирает, анализирует и распространяет информацию о рынке жилья и жилищной политике. Большая часть этих данных содержится в уникальной информационной базе — HUD USER Clearinghouse. В рамках HUD USER выходят четыре периодических издания, поддерживается сайт, с регулярно обновляемыми данными по различным направлениям городского планирования и жилищной политики.

¹ Название, возникшее как переосмысление аббревиатуры GNMA — GiNnie Mae. То же самое касается «Фанни Мэй» и «Фредди Мак».

Офис здорового жилья и контроля над опасностью отравления свинцом (Healthy Homes and Lead Hazard Control). Уникален тем, что создан в 1991 году Конгрессом специально для того, чтобы бороться с опасностью для здоровья, исходящей от свинцовых красок.

Помимо «Джинни Мэй» под контролем министерства работают еще две крупнейшие компании вторичного рынка ипотеки — **Федеральная национальная ипотечная ассоциация, «Фанни Мэй»** (Federal National Mortgage Association, Fannie Mae), и **Федеральная корпорация жилищного ипотечного кредита, «Фредди Мак»** (Federal Home Loan Mortgage Corporation, Freddie Mac). Это так называемые предприятия, организованные правительством (government sponsored enterprise, GSE). Они находятся в частном владении, не поддерживаются и не финансируются властями Соединенных Штатов, равно как их ценные бумаги не имеют правительственных гарантий. Акции и «Фанни Мэй», и «Фредди Мак» торгуются на Нью-Йоркской фондовой бирже. Однако обе компании имеют исключительное положение ввиду законов, на основании которых они осуществляют свою деятельность. Они освобождены от уплаты штатных и местных подоходных налогов, неподконтрольны Комиссии по ценным бумагам и биржам (хотя «Фанни Мэй» начиная с 2003 года добровольно регистрирует свои акции в данной комиссии, а «Фредди Мак» начал делать это с 2008 года), их ценные бумаги обладают рядом преференций по сравнению с ценными бумагами других компаний, в частности в том, что касается их покупки Федеральной резервной системой и Министерством финансов США. По пять членов совета директоров этих компаний (из 18) назначаются президентом США. Стоит заметить, что с сентября 2008 года обе компании находятся в так называемой федеральной опеке (federal conservatorship). «Фанни Мэй» создана в 1938 году (до 1968-го была государственной корпорацией), а «Фредди Мак» — в 1970 году. Они работают на вторичном ипотечном рынке с целью пополнения заемных денег для закладных и гарантирования стабильности рынка жилья. Оборот компаний превышает триллион долларов. Наличие двух компаний с одинаковыми целями и задачами объясняется желанием Конгресса поощрять дух соревновательности и не допускать монополии «Фанни Мэй». Причастность властей США к их созданию нередко вводит в заблуждение покупателей акций, убежденных в несуществующих правительственных гарантиях.

Наиболее известным министром городского развития и жилищной политики (при Буше-старшем) был Джек Кемп — бывшая звезда американского футбола, а после конгрессмен на протяжении многих сроков. На посту министра он добился успеха в продвижении рыночно ориентированной жилищной политики через систему налоговых льгот и снижении бремени регулятивной нагрузки. Его программа известна как Enterprise Zone. Достижения Дж. Кемпа позволили ему в 1996 году стать кандидатом на пост вице-президента от республиканцев.

Бюджет Министерства городского развития и жилищного строительства в 2006 году — \$ 28,5 млрд.

Министерство труда (*Department of Labor*)

Создано в 1913 году после разделения бывшего Министерства торговли и труда. Отвечает за безопасность условий труда, стандарты его оплаты и продолжительности, минимальное пенсионное обеспечение, страхование на случай безработицы и борьбу с ней. Ведет статистику в области трудовых отношений. У министра один заместитель (*deputy secretary*).

Перечислим основные агентства внутри министерства.

Бюро трудовой статистики (*Bureau of Labor Statistic*). Собирает широкий спектр фактов касательно экономики труда. Выпускает несколько периодических изданий и справочников (*Monthly Labor Review*, *Occupational Outlook Handbook*, *Career Guide to Industries*, *Occupational Outlook Quarterly*).

Администрация стандартов занятости (*Employment Standards Administration*). Важнейшее агентство министерства, следящее за исполнением законов о минимальной оплате и об условиях труда, сверхурочных, занятости несовершеннолетних, компенсациях за трудовые увечья и т.д.

Администрация занятости и подготовки (*Employment and Training Administration*). Управляет федеральными программами профессиональной переподготовки, рационального распределения рабочей силы, выдает гранты штатам и муниципалитетам на программы занятости и страхования от безработицы.

Администрация безопасности рабочих мест и охраны здоровья (*Occupational Safety and Health Administration*). Ее цель — предотвращать травмы и несчастные случаи на рабочем месте путем выпуска нормативных актов и контроля за их исполнением. Ее юрисдикция распространяется на занятых в частом секторе. Лица, работающие на правительство штата или муниципалитет, не входят в сферу ее контроля. Однако программы штатов и местных властей по охране труда этих работников выпускаются по согласованию с данным агентством.

Администрация шахтной безопасности и охраны здоровья (*Mine Safety and Health Administration*). Устанавливает стандарты безопасности на шахтах и следит за их исполнением.

Корпус труда (*Job Corps*). Программа для молодых людей 16–24 лет, направленная на обучение их профессии с одновременным получением среднего образования, оказывается также содействие в получении работы.

В министерстве имеется несколько квазисудебных агентств и офисов, выполняющих функции административных судов по делам, связанным со спецификой ведомства.

Бюджет Министерства труда на 2004 год — \$ 59,7 млрд.

*Министерство здравоохранения и социального обеспечения
(Department of Health and Human Services, HHS,)*

В современном виде существует с 1979 года, когда из его состава было выделено Министерство образования. Министерство здравоохранения, образования и социального обеспечения было создано в 1953 году. Бюджет ведомства — самый большой в кабинете и значительно превосходит бюджет Министерства обороны. Одиннадцать его агентств образуют **Публичную службу здравоохранения** (Public Health Service). Основная функция — защита здоровья американцев и обеспечение их социальными услугами, направленными на решение этой задачи. Министерство распределяет значительную часть федерального вэлфера, особенно в той части, которая касается пожилых и детей.

У министра — один заместитель (deputy secretary), подразделения и отделы министерства курируются помощниками (assistant secretary).

Основные агентства перечислены ниже.

Администрация продуктов и медикаментов (Food and Drug Administration, FDA). Отвечает за контроль над продуктами, пищевыми добавками, лекарствами, биофармацевтиками, медицинскими приборами, устройствами, излучающими радиацию, ветеринарными продуктами и косметикой. Агентство не только издает стандарты безопасности, лицензирует производителей и торговцев, но и контролирует исполнение. В нем имеется Офис криминальных расследований (Office of Criminal Investigations), чьи специальные агенты наделены соответствующими полномочиями.

Центры программ «Медикэр» и «Медикэйд» (Centers for Medicare and Medicaid Services). Агентство управляет программой «Медикэр» и работает в партнерстве со штатами над программами «Медикэйд» и «Страхование здоровья детей в штатах» (State Children's Health Insurance Program). Также занимается повышением стандартов медицинского обслуживания и страхования. «Медикэр» — программа, целиком финансируемая федеральным правительством, обеспечивает страхование медицинских услуг для людей старше 65 лет. «Медикэйд» — программа, софинансируемая штатами и федеральным правительством, имеющая целью медицинское обеспечение лиц с низкими доходами.

Администрация услуг здравоохранения (Health Resources and Services Administration). Обеспечивает доступ к услугам врачей лицам, не имеющим медицинской страховки.

Центры по контролю и предотвращению заболеваний (Centers for Disease Control and Prevention). Американский аналог санитарно-эпидемиологической службы.

Национальный институт здоровья (National Institutes of Health). Крупнейшее ведомство США, занимающееся медицинскими исследованиями. В его составе 19 профильных (раковые заболевания, глазные, психического

здоровья и т.д.) институтов и 10 междисциплинарных исследовательских центров. Кроме исследований в собственных лабораториях, Национальный институт здоровья сотрудничает с учеными и врачами из университетов, клиник и институтов в США и за рубежом, выделяя гранты, осуществляет образовательные программы.

Администрация помощи детям и семьям (Administration for Children and Families).

Администрация помощи пожилым (Administration on Aging).

Корпус офицеров здравоохранения (Public Health Service Commissioned Corps) — одна из семи военизированных служб США, также входит в Публичную службу здравоохранения. В корпусе насчитывается 6000 медиков различных специальностей, носящих форму и имеющих офицерские звания. Их основная задача — экстренное медицинское обслуживание населения в случае чрезвычайных ситуаций. Другие их функции схожи с функциями санитарно-эпидемиологической службы. Возглавляет корпус главный медицинский офицер (Surgeon General of the United States), назначаемый президентом с согласия Сената. В ряд его обязанностей — информирование нации об угрозах ее здоровью.

Бюджет Министерства здравоохранения и социального обеспечения на 2006 год — \$ 573,5 млрд.

Министерство образования *(Department of Education)*

Создано в 1979 году при президенте Картере в результате выделения из Министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения. В известном смысле это самое «сомнительное» ведомство, так как образование в США — прерогатива местных властей. Недаром в 1980 году Рональд Рейган шел на выборы с обещанием ликвидировать Министерство образования. Но ни ему, ни кому-либо другому из республиканцев, несмотря на многочисленные попытки, добиться этого не удалось. Штат Министерства образования самый маленький из всех ведомств кабинета.

Главные задачи министерства:

- установление приоритетов в выделении федеральной помощи на образование;
- мониторинг американских школ;
- привлечение внимания общества к ключевым проблемам образования;
- борьба с дискриминацией и предоставление равного доступа к образованию.

Постановлением Конгресса Министерству образования запрещено осуществлять какое-либо руководство, наблюдение или контроль за содержанием учебных программ, равно как и за персоналом учебных заведений. Таким образом, роль министерства сводится к консультативно-исследовательской деятель-

ности и распределению финансов. Федеральная доля в расходах на образование составляет всего 12%, причем часть из них идет по линии Министерства сельского хозяйства (школьные завтраки) и Министерства здравоохранения и социального обеспечения.

У министра — два заместителя, в том числе один первый.

Работа Министерства образования главным образом строится вокруг исполнения программ. Всего в ведомстве восемь программных офисов. Самый важный из них — **Офис по защите гражданских прав** (Office for Civil Rights). Это одно из самых больших правительственных агентств в США по данному профилю, располагающее штатом юристов и следователей. Его решения можно обжаловать в **Апелляционном управлении по гражданским правам** (Civil Rights Reviewing Authority), независимом квазисудебном органе, семь членов которого назначаются министром образования. Также можно выделить входящий в министерство Институт образовательных наук (Institute of Education Sciences).

Важное место в работе министерства занимает сотрудничество с федеральными консультативными комитетами, имеющими отношение к образованию. Из них следует выделить **Федеральный межведомственный комитет по образованию** (Federal Interagency Committee on Education) и **Консультативный комитет по финансовой помощи учащимся** (Advisory Committee on Student Financial Assistance).

Бюджет министерства образования на 2006 год — \$56 млрд.

Министерство по делам ветеранов *(Department of Veterans Affairs)*

Отвечает за выплату компенсаций и пенсий ветеранам, страхование их жизни и медицинское обеспечение, профессиональную реабилитацию, выдачу жилищных ссуд, похоронные услуги, предоставление льгот членам семей ветеранов и их наследникам. Министерство создано в 1989 году на базе Администрации ветеранов (Veterans Administration), которую повысили до кабинетного уровня. У министра один первый заместитель и три простых, каждый из которых стоит во главе «администрации». По численности персонала Министерство по делам ветеранов уступает только Министерству обороны. Из шести министров двое сами являлись инвалидами войны.

Администрация по охране здоровья ветеранов (Veterans Health Administration) отвечает за обслуживание ветеранов в принадлежащих министерству медицинских центрах, клиниках, госпиталях и домах инвалидов.

Администрация по предоставлению льгот ветеранам (Veterans Benefits Administration) занимается выделением жилищных ссуд, страхованием жизни,

профессиональной реабилитацией, обеспечением занятости, обучением, выплатой компенсаций и пенсий.

Администрация национальных кладбищ (National Cemetery Administration) отвечает за организацию похорон и содержание ветеранских кладбищ.

Вне администраций находятся офисы, подчиненные первому заместителю министра. Из них необходимо выделить Совет по обращениям ветеранов (Board of Veterans' Appeals) — квазисудебный орган первой инстанции внутри министерства.

Бюджет Министерства по делам ветеранов на 2006 год — \$ 73,2 млрд.

Независимые агентства

Важной особенностью государственного управления Соединенных Штатов является институт независимых агентств, т.е. органов исполнительной власти, не включенных в состав министерств. Каждое из них существует на основании особого закона, определяющего их цели, задачи и сферу деятельности. Даже если какие-то агентства формально включены в состав министерств, это не отменяет их полной автономии и независимости от министра. Такие ведомства были рассмотрены выше, например Совет по наземному транспорту или Федеральная комиссия по энергетическому регулированию.

Руководство многих независимых агентств назначается на фиксированный срок: пять, семь и так далее лет — и потому не меняется автоматически с приходом новой администрации. В этом смысле такие органы функционируют обособленно от «президентской вертикали» исполнительной власти. Это в полной мере относится и к независимым агентствам, выполняющим регулятивные или квазисудебные функции. На их решения никак не могут влиять ни министры, ни президент.

Ряд независимых агентств будут рассмотрены в разделе «Конгресс», так как подотчетны они только ему. В этом разделе вместе с независимыми агентствами для удобства помещены государственные корпорации (которых в Америке немного), а также некоторые межведомственные комиссии и советы. Подобных комиссий и советов существует великое множество. В качестве примера можно указать на **Комиссию по льготам ветеранам** (Veterans' Disability Benefits Commission) или **Федеральный координационный комитет по наводнениям на реке Рио Гранде** (Rio Grande Watershed Federal Coordinating Committee). Рассмотрим их устройство на примере Комиссии по льготам ветеранам. Она основана в развитие закона National Defense Authorization Act of 2004 и состоит из 13 членов, из которых 12 — бывшие военнослужащие, в том числе 9 — ветераны различных войн. Общий стаж службы членов комиссии

превышает 260 лет. Члены комиссии никак не связаны ни с Министерством обороны, ни с Министерством по делам ветеранов. Единственный неветеран среди них — профессионал в области пенсионного обеспечения. Назначают их как президент, так и лидеры Конгресса. Цель комиссии — изучение ситуации с ветеранскими льготами в США, и ежегодно она выпускает доклад по этой проблеме.

Далее перечислены наиболее важные из независимых агентств и государственных корпораций.

Центральное разведывательное управление (Central Intelligence Agency, CIA). Важнейшее разведывательное ведомство США среди всех агентств национальной разведки. Отвечает за сбор и анализ информации об иностранных правительствах, компаниях и отдельных гражданах. По указанию президента и под наблюдением Конгресса может проводить тайные силовые операции. В прошлом ЦРУ вовлекалось в пропагандистские и пиаровские акции. До 2004 года директор ЦРУ одновременно возглавлял все разведывательное сообщество США. Сегодня над ним стоит фигура директора национальной разведки. Бюджет ЦРУ является закрытым. Многие из ограничений на деятельность ведомства, введенные после Уотергейтского скандала, были сняты вслед за террористическими актами 11 сентября 2001 года. Полуавтономным образованием внутри ЦРУ после 2004 года является Национальная секретная служба (National Clandestine Service), которая отвечает за создание шпионской сети и координирует усилия в этом направлении с другими ведомствами, такими как ФБР, Разведывательное управление Министерства обороны, Служба дипломатической безопасности и т.д. Директора ЦРУ назначает президент с согласия Сената. Им может быть как профессионал-разведчик, так и политический назначенец, как, например, Уильям Кейси при Рональде Рейгане, в прошлом инвестиционный банкир, глава Комиссии по ценным бумагам и биржам при Никсоне, или Джеймс Вулси — директор ЦРУ при Клинтоне.

Директор национальной разведки (The Director of National Intelligence, DNI). До террористических актов 11 сентября 2001 года главой разведывательного сообщества США был директор центральной разведки (Director of Central Intelligence), являвшийся одновременно директором ЦРУ. После терактов, выявивших очевидные пробелы в деятельности разведслужб, в США была предпринята их реформа, в соответствии с которой Конгресс создал новую должность — директора национальной разведки, который не может быть одновременно директором какого-либо ведомства. Он является главным советником президента по вопросам разведки и возглавляет разведывательное сообщество США, состоящее из 16 агентств (ЦРУ, девять агентств в Министерстве обороны, о которых шла речь выше, разведывательные агентства ми-

нистерств энергетики, финансов, национальной безопасности, Госдепа, а также ФБР и Агентство по борьбе с наркотиками из Минюста), а также следит за реализацией Национальной разведывательной программы (National Intelligence Program). У директора национальной разведки имеется свой офис (Office of the Director of National Intelligence, ODNI), который является одним из независимых агентств США и в котором работает свыше 1500 человек. Директор и его первый заместитель (Deputy Director of National Intelligence) назначаются президентом с согласия Сената.

Национальное управление по авионавигации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA). Главный орган США, отвечающий за космическую программу, в том числе запуски пилотируемых и беспилотных объектов, а кроме того, занимающийся перспективными разработками гражданских и военных аэрокосмических технологий. По масштабу работ и бюджету (\$ 16,8 млрд на 2007 год) данное управление вполне сопоставимо с министерством. У НАСА около двух десятков лабораторий, сборочных центров, испытательных полигонов, Центр управления полетом имени Джонсона в Техасе, космодром имени Кеннеди во Флориде, сеть дальней космической связи (Deep Space Network), собственный воздушный флот. Директор НАСА (Administrator of NASA) назначается президентом с согласия Сената. Обычно это технократ-менеджер, не аффилированный с какой-либо партией.

Федеральная резервная система (Federal Reserve System, The Fed). Американский аналог Центробанка. Главные ее задачи — реализация монетарной политики путем влияния на условия денежного обращения и ставку кредита; контроль и регулирование деятельности банков; поддержание стабильности финансовой системы. Для решения этих задач ФРС использует операции на открытых рынках (покупка ценных бумаг правительства), обязательное резервирование банками депозитов в ФРС и установление ставки рефинансирования. Собственно говоря, Федеральной резервной системой называют не какое-то отдельное агентство, а совокупность полугосударственных-получастных банковских структур.

Совет управляющих Федерального резерва (Federal Reserve Board of Governors). Является независимым агентством. Состоит из семи управляющих (в том числе председатель и его заместитель), назначаемых президентом с согласия Сената на 14 лет. Члены совета служат один срок. Если некто назначается на период, оставшийся от каденции досрочно вышедшего члена совета, то по его завершении он может претендовать на новый 14-летний срок. Аналогично, член совета по истечении своего срока может «дослужить» неоконченный период полномочий вышедшего. Председателя Совета управляющих,

равно как и его заместителя, президент назначает на четыре года. В силу ряда законодательных ограничений на назначения в составе совета на 2007 год было только пять членов. Из бывших председателей следует выделить Алана Гринспена, который назначался на эту должность пять раз, и Уильяма Миллера, единственного в истории США человека, возглавлявшего и Федеральную резервную систему, и Министерство финансов (все при Картере). Председатель является одной из ведущих фигур в мире финансов как в США, так и в мировом масштабе, учитывая размеры американской экономики и значение доллара. Недаром его называют человеком более могущественным, чем сам президент.

Федеральный комитет по открытым рынкам (Federal Open Market Committee). Компонент ФРС, отвечающий за куплю-продажу ценных бумаг федерального правительства. Состоит из семи членов Совета управляющих ФРС и пяти из 12 президентов банков ФРС. При этом президент Федерального резервного банка Нью-Йорка (см. далее) всегда является членом комитета и его вице-председателем, а остальные ротируются ежегодно, причем порядок таков, что оставшиеся 11 банков ФРС разбиты на четыре условных региона, и всегда каждый из них представлен одним из банков. Члены комитета собираются на свои заседания не реже восьми раз в год. Председатель Совета управляющих ФРС является одновременно председателем Комитета по открытым рынкам.

Банки федерального резерва (Federal Reserve Banks). ФРС разделена на 12 округов (любопытно, что границы округов не совпадают с границами штатов, например Второй округ включает в себя целиком штат Нью-Йорк, одно графство штата Коннектикут, 12 северных графств Нью-Джерси, Пуэрто-Рико и Виргинские острова), в каждом из которых имеется банк федерального резерва, реализующий политику ФРС в своем регионе. Эти банки являются получастными-полугосударственными корпорациями: каждый частный «банк-участник» ФРС имеет долю акций резервного банка своего округа. Подобная система отражает склонность американцев к децентрализации и недоверию к единому управляющему центру. Из 12 банков федерального резерва особое место занимает Федеральный резервный банк Нью-Йорка (Federal Reserve Bank of New York) — не только в силу размера своих активов, но и потому, что он отвечает за операции с государственными ценными бумагами и определяет котировку доллара.

«Банки-участники» (member banks). По закону «национальные банки» обязаны быть членами ФРС. «Национальными банками» называются те кредитные учреждения, которые действуют под надзором контролера денежного обращения. Деятельность «банков штатов» регулирует Федеральная корпорация страхования депозитов (см. далее). Следует иметь в виду, что не все «национальные банки» действуют по всей стране, некоторые из них работают

только в одном штате. Равно как некоторые «банки штатов» работают далеко за пределами последних.

Немало влиятельных политиков и ученых-экономистов в США полагают, что само существование ФРС неконституционно и вредно для финансовой стабильности. В среде экономистов считается общим местом, что именно ФРС спровоцировала, точнее, усугубила своими действиями Великую депрессию начала 1930-х. Но, несмотря на все попытки распустить Федеральную резервную систему, всерьез ее существованию ничто не угрожает.

Комиссия по ценным бумагам и биржам (United States Securities and Exchange Commission, SEC). Обеспечивает исполнение законов США о ценных бумагах и торговле ими. Имеет квазисудебные функции. Играет важную роль в регулировании экономики страны. Комиссия проводит расследование и осуществляет административное воздействие в отношении компаний и лиц, нарушающих законодательство о ценных бумагах (торговля инсайдерской информацией, мошенничество, дача ложных сведений). Комиссия также сотрудничает с правоохранительными агентствами для более детального изучения возможных нарушений закона. Акционерные компании обязаны предоставлять в комиссию ежеквартальные и годовые отчеты. Комиссия поддерживает на их основе онлайн-базу данных EDGAR (The Electronic Data Gathering, Analysis, and Retrieval system). Комиссия регулирует в том числе деятельность Нью-Йоркской фондовой биржи (New York Stock Exchange, NYSE), НАСДАК (NASDAQ), таких самоуправляющихся организаций, как Национальная ассоциация торговцев акциями (NASD) и Руководящий совет по муниципальным ценным бумагам (MSRB), равно как всех брокерских и инвестиционных фирм. Возглавляется пятью комиссионерами (в их числе председатель), назначаемых президентом с согласия Сената на пятилетний срок. Их назначения чередуются так, чтобы каждый год происходило по одному назначению. К одной партии не может принадлежать более трех членов комиссии. Председатель Комиссии по ценным бумагам и биржам входит в состав (наряду с министром финансов, главой ФРС и председателем Комиссии по фьючерсной торговле) Рабочей группы по финансовым рынкам (Working Group on Financial Markets), призванной координировать работу всех государственных ведомств в данном секторе. Среди знаменитых председателей Комиссии по ценным бумагам и биржам — Джо-зеф Кеннеди, отец президента, и Уильям Колби — директор ЦРУ при Рейгане.

Комиссия по торговле фьючерсами (Commodity Futures Trading Commission). Создана в 1974 году для регулирования рынка фьючерсов и опционов. Организация руководства аналогична той, что принята в Комиссии по ценным бумагами и биржам. Среди главных регулируемых организаций — Чикагская опционная биржа (Chicago Board Options Exchange), Чикагская то-

варная биржа (Chicago Mercantile Exchange), Нью-Йоркская товарная биржа (New York Mercantile Exchange), Миннеаполисская зерновая биржа (Minneapolis Grain Exchange).

Агентство по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency, EPA). Его задача — защита здоровья человека и охрана окружающей среды. Значение агентства подчеркивается тем фактом, что его администратор (назначаемый президентом с согласия Сената) имеет ранг члена кабинета. Создано в 1970 году на волне обращения общественности к природоохранной тематике. Большое значение агентство уделяет проблеме выхлопов автомобильных газов, все автопроизводители США обязаны соответствовать его требованиям по содержанию выхлопов. У агентства 10 региональных отделений. Нынешний президент Литвы Валдас Адамкус был руководителем одного из таких отделений.

Комиссия по потребительской безопасности (Consumer Product Safety Commission). Регулирует производство и продажу более 15 тыс. видов товаров, от игрушек до кухонной посуды, с целью обеспечить их безопасность для потребителей. Из ее юрисдикции исключено только то, что специальными актами передано под контроль других ведомств, например лекарства (Администрация продуктов и медикаментов) или автомобили (Национальная администрация дорожной безопасности). У комиссии имеется горячая телефонная линия для жалоб. Поддерживает Национальную электронную систему по контролю за несчастными случаями (National Electronic Injury Surveillance System), в которую стекается информация из приемных покоев больниц о пострадавших в результате использования некачественных потребительских товаров. Комиссия управляется тремя комиссионерами, назначаемыми президентом с согласия Сената на семь лет, одного из них президент выбирает в качестве председателя.

Федеральная комиссия по коммуникациям (Federal Communications Commission). Регулирует использование в частных целях теле- и радиоэфира, а также междугородных и международных средств коммуникации в стране (кабели, спутники, проводное вещание). Управляется пятью комиссионерами, назначаемыми президентом с согласия Сената, одного из них президент выбирает в качестве председателя. К одной партии не могут принадлежать более трех комиссионеров, и никто из них не должен иметь коммерческих интересов в сфере коммуникаций. В числе многочисленных подразделений комиссии Управление административных судей (Office of Administrative Law Judges), рассматривающее жалобы. При комиссии функционирует Технический консультативный совет (Technical Advisory Council) из специалистов в области вещания, экспертов в сфере быстроразвивающихся секторов коммуникаций, таких как Интернет, кабельное телевидение и т.д.

Федеральная торговая комиссия (Federal Trade Commission). Одно из самых первых независимых агентств — создано в 1914 году с целью защиты потребителей и недопущения неконкурентной практики в момент всеобщего увлечения в США борьбой с трестами. Ввиду того что с тех пор в стране появилось немало агентств, специализирующихся на исполнении антимонопольного законодательства и защите прав потребителей, комиссия сосредоточила свое внимание в основном на предотвращении нечестной торговой практики, недостоверной рекламы, обмана покупателей и борьбе с этими явлениями. По-прежнему в сфере внимания комиссии слияния компаний, несущие угрозу монополизма. Федеральная торговая комиссия уполномочена выносить регулирующие решения. Управляют ею пять комиссионеров (из них один председатель), назначаемых на семилетний срок президентом с согласия Сената. К одной партии не может принадлежать более трех комиссионеров. Сроки их полномочий расставляются так, чтоб в год менялось не более одного человека.

Международная торговая комиссия (International Trade Commission). Квазиюридическое агентство, занимающееся вопросами внешней торговли США. Изучает влияние импорта на американскую экономику, проводит исследования с целью защиты американских компаний от нечестной торговли — демпинга, нарушения авторских прав и законодательства о патентах и торговых марках. Возглавляют комиссию шесть комиссионеров (в том числе председатель и его заместитель), назначаемых президентом с согласия Сената на девять лет. Назначения происходят поочередно каждые полтора года. Соблюдается правило присутствия не более трех комиссионеров от одной партии. Спорные вопросы рассматривают административные судьи комиссии на своих слушаниях.

Администрация общих служб (General Services Administration). Обеспечивает деятельность всех федеральных ведомств. Аналог российского Управления делами президента, или, попросту говоря, межведомственное хозяйственное управление. Миссия администрации, по ее собственным словам, «помогать федеральным агентствам лучше служить обществу, предоставляя им по лучшей цене лучшие рабочие места, экспертные решения, снабжение и управление». Администрации принадлежит или находится под ее управлением 8300 зданий, 170 тыс. единиц автотранспорта. Она закупает для федеральных служб все необходимое, начиная от канцелярских принадлежностей и бумаги и заканчивая сложнейшим телекоммуникационным оборудованием. АОС поддерживает программу «Сертификаты доступа к электронным службам» (The Access Certificates for Electronic Services (ACES) и, таким образом, является ответственной за компьютерную безопасность правительства. Администратор АОС назначается президентом с согласия Сената.

Национальная служба архивов и документации (National Archives and Records Administration). Выделилась из Администрации общих служб в 1985 году. Отвечает за хранение официальных документов и предоставление доступа к ним публики, публикацию актов Конгресса, распоряжений президента, нормативных документов федеральных ведомств. В ее состав входит система президентских библиотек (Presidential library system). Они не являются библиотеками в общем смысле слова, а представляют собой собрание документов, относящихся к правлению соответствующего президента начиная с Герберта Гувера. У каждой библиотеки — отдельное здание на родине президента. Доступ к секретным правительственным документам охраняет Офис наблюдения за информационной безопасностью (Information Security Oversight Office). Офис федерального регистра (Office of the Federal Register) отвечает за публикацию ежедневного «Федерального регистра» (Federal Register), в котором печатаются документы, исходящие из министерств и ведомств, «Свода федеральных правил» (Code of Federal Regulations), «Полного собрания законов Соединенных Штатов» (United States Statutes at Large) и других официальных изданий. Возглавляет службу архивист Соединенных Штатов (Archivist of the United States), назначаемый президентом с согласия Сената.

Федеральная избирательная комиссия (Federal Election Commission). Создана на волне Уотергейтского скандала. Несмотря на всеобъемлющее название, фактически следит только за правильным сбором и расходованием финансовых средств во время избирательных кампаний. Состоит из шести членов (в их числе председатель), назначаемых президентом с согласия Сената на шестилетний срок. Каждые два года переназначению подлежат два места в комиссии. Действует правило — не более трех человек от одной партии. Для принятия решения необходимы минимум четыре голоса за. Комиссия подвергается серьезной критике за медлительность в принятии решений, и в Конгресс вносятся предложения по изменению ее структуры и принципов функционирования.

Комиссия по оказанию содействия голосованию (Election Assistance Commission, EAC). Создана в 2002 году для реализации закона Help America Vote Act, HAVA. Состоит из четырех комиссионеров — по два от каждой партии, назначаемых президентом с согласия Сената. Комиссия отвечает за работу программы сертификации электронных систем, использующихся на выборах, поддерживает информационную базу для нужд избирательных комиссий по всей стране, составляет формуляры, применяемые при голосовании по почте, распределяет фонды, выделяемые в рамках реализации закона HAVA.

Служба призывной системы (Selective Service System). Ведет учет всех мужчин в США в возрасте 18–25 лет на предмет их возможного призыва в слу-

чае объявления войны. В США сейчас нет воинской повинности, но Конгресс может ввести ее при чрезвычайных обстоятельствах. Все американцы мужского пола, достигшие 18 лет, обязаны в течение месяца зарегистрироваться, в противном случае им угрожает тюремное заключение до пяти лет или штраф до \$ 250 тыс. Директор службы назначается президентом с согласия Сената, и он не обязан быть профессиональным военным.

Агентство по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID). Отвечает за невоенную помощь США другим странам. Основные направления включают в себя поддержку торговли, сельского хозяйства, экономического роста, здравоохранения, экстренную гуманитарную помощь, содействие в предотвращении конфликтов и распространение демократии. Агентство финансирует Систему раннего предупреждения голода (Famine Early Warning Systems Network). Администратор агентства и его заместитель назначаются президентом с согласия Сената и действуют в координации с государственным секретарем.

Агентство по торговле и развитию (United States Trade and Development Agency). Содействует экономическому развитию и защите коммерческих интересов США в развивающихся странах. Оказывает техническую помощь, проводит экономический анализ, содействует привлечению инвестиций, развитию инфраструктуры, созданию дружественной среды для вложения капитала. Директор агентства назначается президентом с согласия Сената.

Почтовая служба (United States Postal Service, USPS). До 1971 года называлась Почтовым министерством (Post Office Department). Является третьим работодателем в стране по числу занятых после Министерства обороны и компании «Уол-Март». У службы — крупнейший в мире парк автомобилей, более 260 тыс. Главная задача службы — оказание почтовых услуг (пересылка писем, открыток, бандеролей, посылок, периодической печати, денежных переводов). На ряд операций Почтовая служба имеет монополию, защищающую ее от конкуренции частных почтовых компаний. Служба не является правительственной корпорацией, подобно «Фанни Мэй» или «Амтраку». Она именно независимое государственное агентство с вытекающими из этого статуса специальными привилегиями (право на отчуждение частной собственности, иммунитет от гражданской ответственности и т.д.). Схема управления Почтовой службой достаточно сложна. Совет управляющих состоит из 11 человек. Девять из них назначает президент с согласия Сената на девять лет. Эти девять избирают главного почтмейстера (Postmaster General), который возглавляет службу. Уже вдесятером они выбирают заместителя главного почтмейстера (Deputy Postmaster General), который является одиннадцатым членом совета

управляющих и выступает в роли исполнительного директора (Chief Operating Officer). В совете управляющих одной партии не может принадлежать более пяти мест. У Почтовой службы имеется свое правоохранительное ведомство — Служба почтовой инспекции (U.S. Postal Inspection Service), одна из старейших в стране, созданная еще Бенджаминем Франклином. Ее задача — защита почтальонов и почты от преступных посягательств, расследование случаев криминального использования почтовых услуг. Кроме того, в 1996 году создан пост главного инспектора (Office of Inspector General), который отвечает перед девятью президентскими назначениями и в задачу которого входит предотвращение случаев мошенничества, неэффективной работы, перерасходования средств Почтовой службой. Он же наблюдает за деятельностью Службы почтовой инспекции. Из руководителей почтовой службы стоит выделить Марвина Раньона, который после успешной карьеры управляющего в частном бизнесе (в автомобильных компаниях «Форд» и «Ниссан») возглавил сперва Администрацию долины Теннесси, а после, в 1992 году, в возрасте 68 лет, Почтовую службу. Здесь он провел необходимые реформы почтовых услуг, сделав работу службы более эффективной, оперативной и отвечающей интересам потребителей.

Комиссия по регулированию почтовых услуг (Postal Regulatory Commission). Предлагает тарифы на расценки почтовых услуг на основании предложений Почтовой службы. Окончательное решение принимает совет управляющих Почтовой службы, принимая во внимание мнение комиссии. Состоит из пяти комиссионеров (один из них — председатель), назначаемых президентом с согласия Сената.

Администрация малого бизнеса (Small Business Administration, SBA). Цель агентства — способствовать развитию малого бизнеса и защите его интересов. Особая функция — помощь бизнесменам и их семьям во время стихийных бедствий, катастроф и т.п. Во время объявления чрезвычайного положения именно это агентство в числе первых выдает ссуды на восстановление разрушенных домовладений и имущества. За время своего существования с 1953 года Администрация малого бизнеса помогла более 20 млн частных компаний и бизнесменам, она одновременно оперирует примерно 220 тыс. займов малому бизнесу на сумму более \$ 45 млрд и является крупнейшим в стране финансовым спонсором для небольших компаний. Только в венчурные проекты начиная с 1958 года она вложила свыше \$ 30 млрд. Надо иметь в виду, что само агентство займов не выдает, за исключением направленных на восстановление разрушенного во время стихийных бедствий, а выступает в роли поручителя. Работа агентства осуществляется через руководителей различных программ и директоров полевых офисов, которые имеются в каждом

штате, а в наиболее крупных по несколько. Надо отметить, что само существование Администрации малого бизнеса ставится под сомнение республиканцами, которые регулярно предпринимают попытки через Конгресс распустить ее. Администратор и его первый заместитель назначаются президентом с согласия Сената.

Администрация социального обеспечения (Social Security Administration). Управляет программами социального страхования для лиц пожилого возраста и инвалидов. Выплачивает пенсии и пособия окончившим трудовую деятельность, их супругам, детям и наследникам, инвалидам, жертвам несчастных случаев. Эти программы финансируются обязательными платежами наемных работников и работодателей, поступающими в Фонд социального страхования (Social Security Trust Fund) — условное название для финансов, образуемых этими отчислениями. По этим программам агентство выплачивает деньги приблизительно 50 млн американцам. Кроме того, оно управляет Программой дополнительного социального обеспечения (Supplementary Security Income), которая финансируется из общего бюджета США и охватывает 7 млн человек. Агентство также определяет, какие лица попадают под действие программы «Медикэр», и отвечает за первичные выплаты им, а также выдает карточки социального страхования с индивидуальным номером (Social Security number), выполняющие в США роль идентификационного документа. Ежегодно ко Дню матери (второе воскресенье мая) публикует список наиболее распространенных имен, которые были даны детям в истекшем год — по тысяче имен на каждый пол. Администрация социального обеспечения уникальна тем, что ее бюджет превышает бюджет любого из министерств. Центральный офис находится не в Вашингтоне, а в пригороде Балтимора, что также нетипично для федеральных ведомств. При администрации действует Совет поверенных (Social Security Board of Trustees) из шести человек, наблюдающих за ее работой. Четыре человека в него входят по должности (министры финансов, труда и здравоохранения, комиссионер администрации), а два назначаются президентом с согласия Сената на четыре года. Кроме того, имеется Совет по социальному обеспечению (The Social Security Advisory Board) из семи человек, назначаемых президентом и Конгрессом для выработки политики в данной сфере и консультирующих Конгресс, Белый дом и администрацию; Консультативная панель по работе и поощрениям (The Ticket to Work and Work Incentives Advisory Panel) из 12 человек (четверо от президента, четверо от Сената и четверо от Палаты представителей) по вопросам трудового поощрения инвалидов. Комиссионер администрации и его заместитель назначаются президентом с согласия Сената на шесть лет. Также с согласия Сената назначается генеральный инспектор администрации.

Совет по делам пенсионеров-железнодорожников (Railroad Retirement Board). Обеспечивает пенсионное страхование и страхование от несчастных случаев и безработицы рабочим-железнодорожникам и членам их семей, а также отвечает за программу «Медикэр» для них. Под контролем совета находится Национальный железнодорожный инвестиционный фонд (National Railroad Retirement Investment Trust). В США железнодорожники не охвачены общегосударственной системой социального страхования, управляемой Администрацией социального обеспечения. В год совет выплачивает пенсий по старости на \$ 9,4 млрд 640 тыс. человек и около \$ 75 млн 30 тыс. безработных. В совет входят три члена, назначаемых президентом с согласия Сената. Один из них представляет профсоюзы, другой — работодателей, третий — председатель. Сроки полномочий — пять лет.

Национальный совет по трудовым отношениям (National Labor Relations Board). На него возложены две задачи — проведение опросов среди наемных работников с целью выяснить, согласны ли они, чтобы определенный профсоюз представлял их интересы, и расследование (с последующим исправлением ситуации) случаев «нечестной трудовой практики» (unfair labor practice). В последнем случае совет выполняет квазисудебные функции. Управляется советом из пяти человек (в том числе председатель), назначаемых на пять лет, и генеральным советником (Counsel), назначаемым на четыре года (все назначаются президентом с согласия Сената). Генеральный советник выполняет функции государственного обвинителя, а совет из пяти человек является апелляционным органом по отношению к решениям нижестоящих административных судей Национального совета по трудовым отношениям. Юрисдикция агентства распространяется только на занятых в частном секторе и сотрудников Почтовой службы. Также из-под юрисдикции Национального совета по трудовым отношениям выведены сотрудники железных дорог, авиатранспорта и сельскохозяйственные рабочие.

Национальный посреднический совет (National Mediation Board). Квазисудебное независимое агентство, созданное для решения трудовых споров на железнодорожном и авиационном транспорте. Его особенность в том, что при возникновении споров во избежание забастовки совет может назначает посредника, чтобы попытаться найти компромиссное решение. Управляется тремя членами совета, назначаемыми президентом с согласия Сената на три года (к одной партии не может принадлежать более двух членов, и никто не должен иметь интересов в железнодорожной или авиационной сфере). Каждый год они избирают из своего состава председателя.

Служба управления персоналом (Office of Personnel Management). Отвечает за прохождение государственной службы 1,8 млн человек, занятых на ней. В задачу агентства входит управление программой медицинского страхования госслужащих (самая большая в мире на одного работодателя), их пенсионными сбережениями (\$ 700 млрд), создание условий для наилучшего исполнения ими своих обязанностей, выработка профессиональных требований и стандартов, расследование нарушений. Директор и заместитель директора назначаются президентом с согласия Сената.

Комиссия равных возможностей при найме (Equal Employment Opportunity Commission). Ее задача — борьба с дискриминацией при трудоустройстве. Выдвигает обвинения в суде при нарушениях в частном секторе, выполняет арбитражные функции при исках против федеральных агентств. Руководство состоит из пяти комиссионеров (в их числе председатель и вице-председатель, определяемые президентом), назначаемых на пятилетний срок, и генерального советника с четырехлетним сроком полномочий. Все они назначаются президентом с согласия Сената.

Управление по правительственной этике (United States Office of Government Ethics). Цель управления — предотвращение конфликта интересов государственных служащих в исполнительной ветви власти. Для этого агентство разрабатывает и издает нормативные акты, правила поведения, служебные инструкции, проводит образовательные и разъяснительные курсы для чиновников. Директор управления назначается президентом на пять лет с согласия Сената.

Комиссия по гражданским правам (Commission on Civil Rights). Задача комиссии — расследование жалоб граждан о лишении их права голоса на выборах; сбор и анализ информации о дискриминации по признакам пола, расы, религии, возраста, инвалидности; оценка законов и правоприменительной практики с точки зрения недопущения дискриминации; выработка предложений по этой теме для президента и Конгресса. Комиссия состоит из восьми комиссионеров, назначаемых на шесть лет. Четверо назначаются президентом, а четверо — Конгрессом. Президент с согласия комиссионеров назначает исполнительного директора комиссии.

Совет по защите системы заслуг (Merit Systems Protection Board). Квазисудебное агентство, охраняющее интересы федеральных служащих в части их служебного продвижения, оценки деятельности, социальной защищенности, а также защищающее от необоснованных увольнений. Возглавляется тремя членами правления (в их числе председатель), назначаемыми президентом с согласия Сената на шесть лет.

Управление соответствия требованиям (Office of Compliance). Отвечает за предоставление сотрудникам Конгресса и других федеральных учреждений законодательной ветви власти безопасных и удобных рабочих мест и обстановки. Пять членов совета директоров агентства назначаются лидерами большинства и меньшинства в Сенате. Они должны быть специалистами в области трудового законодательства и охраны труда.

Федеральная администрация трудовых отношений (Federal Labor Relations Authority). Квазисудебное агентство, аналогичное по своим задачам Национальному совету по трудовым отношениям, но его компетенция распространяется на федеральных служащих. Возглавляется тремя членами совета, назначаемыми президентом на пять лет (один из них председатель) с согласия Сената.

Совет по решению трудовых споров в федеральной службе (Federal Service Impasses Panel). Состоит из семи назначенных президентом членов (в их числе председатель), занятых на непостоянной основе. Цель совета — разрешение трудовых споров, зашедших в тупик, между федеральными агентствами и профсоюзами.

Управление специального прокурора Соединенных Штатов (United States Office of Special Counsel). Агентство занимается расследовательской работой и поддерживает обвинение в суде с целью защиты федеральных служащих от «запрещенной практики обращения с персоналом». В первую очередь имеются в виду гонения на неугодных, попытки скрыть критику, nepoтизм, дискриминация, продвижение по политическим мотивам. Прокурор назначается президентом на пять лет с согласия Сената.

Федеральное агентство по финансированию жилищного строительства (Federal Housing Finance Agency). Создано в августе 2008 года на основе слияния Федерального совета по ипотеке (Federal Housing Finance Board), занимавшегося контролем и регулированием системы федеральных ипотечных банков (Federal Home Loan Banks), и Офиса федерального надзора за жилищным предпринимательством (Office of Federal Housing Enterprise Oversight), надзиравшего за деятельностью «Фанни Мэй» и «Фредди Мак», бывшего независимым агентством в составе Министерства городского развития и жилищной политики, а также публиковавшего индекс цен на жилье (House price index). Цель федеральных ипотечных банков, «предприятия, организованного правительством», с уставом, утвержденным Конгрессом, — предоставление доступных кредитов для покупки жилья. Система состоит из 12 региональных банков, независимых друг от друга и обслуживающих соответствующий район

США. Их владельцами являются 8100 «банков-участников» и иных финансовых институтов, которые покупают в обязательном порядке их акции (в свободном обороте те не находятся). В обмен на это «банки-участники» получают доступ к дешевым денежным ресурсам и дивиденды по акциям. Федеральные ипотечные банки освобождены от федеральных и штатных налогов на доход. Активы 12 ипотечных банков составляют более триллиона долларов. Агентство по финансированию жилищного строительства унаследовало от обоих предшественников их функции, получив дополнительные права по управлению имуществом несостоятельных должников из числа правительственных корпораций, а также по их опеке.

Администрация национального кредитного союза (National Credit Union Administration). Осуществляет надзор за деятельностью федеральных кредитных союзов. Главный инструмент администрации — Фонд страхования вкладов Национального кредитного союза (National Credit Union share insurance fund), участие в котором обязательно для всех кредитных союзов. Активы более 8500 союзов составляют свыше \$ 678 млрд. Администрацию возглавляет правление из трех человек, назначаемых (в том числе председатель) президентом с согласия Сената на шесть лет. Не более двух человек могут принадлежать к одной партии.

Федеральная корпорация страхования вкладов (Federal Deposit Insurance Corporation). Создана для страхования депозитов на сумму не более \$ 100 тыс. Ее фонд (Deposit Insurance Fund) объемом в \$ 49 млрд страхует вклады на сумму \$ 3 трлн. Управляется советом из пяти человек, из которых не более трех могут принадлежать к одной партии. Два члена совета — глава Офиса надзора за сбережениями и контролер денежного обращения — входят в него по должности. Остальных (в том числе председателя) назначает президент с согласия Сената на шесть лет.

Корпорация по защите инвесторов ценных бумаг (Securities Investor Protection Corporation). Создана Конгрессом для защиты интересов покупателей ценных бумаг в случае ошибочных или недобросовестных действий брокеров. Представляет собой некоммерческую корпорацию взаимных вкладчиков.

Федеральный совет по управлению пенсионными сбережениями (Federal Retirement Thrift Investment Board). Одно из самых маленьких федеральных агентств со штатом около 100 человек. Его задачей является управление Планом пенсионных накоплений (Thrift Savings Plan) — программой, предназначенной для работающих на федеральное правительство и военно-

служащих. Планом охвачено почти 3,8 млн человек, а сумма его накоплений составляет \$ 224 млрд. Управляется пятью членами правления, назначаемыми президентом (в том числе председатель) с согласия Сената, которые участвуют в работе совета не на постоянной основе и нанимают в свою очередь исполнительного директора, занятого постоянно. Члены правления обязаны иметь опыт осуществления финансовых инвестиций.

Корпорация по гарантированию пенсионных доходов (Pension Benefit Guaranty Corporation). Защищает интересы 44 млн американцев, вовлеченных в разные программы добровольного дополнительного пенсионного обеспечения, способствует поддержанию минимальной доходности пенсионных схем, развитию новых планов накоплений. Доплачивает сумму пенсионных выплат до установленного законом минимума более чем 600 тыс. человек. Финансируется за счет отчислений работодателей, участвующих в системе дополнительных пенсий. Совет директоров корпорации состоит из министров труда (председатель), торговли и финансов. Перед ним отчитывается исполнительный директор, назначаемый президентом с согласия Сената. Кроме того, при корпорации действует консультативный совет из семи человек, назначаемых президентом.

Администрация кредитования фермеров (Farm Credit Administration). Выдает кредиты в случае стихийных бедствий под залог урожая и выращенного скота фермерам, которые не могут получить финансы из других источников. Также осуществляет мониторинг деятельности банков и сберегательных ассоциаций, входящих в Фермерский кредитный союз (Farm Credit System) — «предприятие, организованное правительством». Союз состоит из Сельскохозяйственного кредитного банка (Agricultural Credit Bank), четырех фермерских кредитных банков (Farm Credit Banks), 81 сельскохозяйственной кредитной ассоциации (Agricultural Credit Associations), девяти федеральных земельных кредитных ассоциаций (Federal Land Credit Associations). Фермерские банки являются совладельцами Корпорации по финансированию (Federal Farm Credit Banks Funding Corporation), через которую идет торговля ценными бумагами. Кроме того, в союз входят ряд сервисных компаний (технологические, лизинговые, страховые и прочие услуги). Под контролем агентства работает Федеральная сельскохозяйственная ипотечная корпорация, «Фармер Мак» (Federal Agricultural Mortgage Corporation, Farmer Mac), учрежденная властями Соединенных Штатов (government sponsored enterprise) частная компания для работы на вторичном ипотечном рынке сельскохозяйственных земель и домовладений. Администрация кредитования фермеров возглавляется правлением из трех членов, назначаемых президентом с согласия Сената на шесть лет (один из них председатель). Переназначаться на новые сроки они не могут.

Экспортно-импортный банк Соединенных Штатов (Export-Import Bank of the United States). Основан Конгрессом в 1934 году с целью кредитования и страхования экспорта из США. Банк не конкурирует с частными финансовыми институтами, работая в тех сферах, которые невыгодны или опасны для них. Смысл его конечной деятельности — сохранение рабочих мест в американской экономике. Пять постоянных членов совета директоров банка (в том числе председатель) назначаются президентом с согласия Сената. Министр торговли и торговый представитель США входят в совет директоров по должности.

Корпорация частных зарубежных инвестиций (Overseas Private Investment Corporation). Агентство помогает американским бизнесменам осуществлять инвестиционные проекты на новых и развивающихся рынках. Оно защищает их от политических рисков, выдает ссуды и предоставляет страховые гарантии. Корпорация не использует бюджетные деньги, а существует за счет платы за свои услуги. В год ее доходы составляют до \$ 175 млн. В совет директоров агентства входят 15 человек, восемь из которых представляют частный сектор (минимум двое должны представлять малый бизнес, один — профсоюзы и один — кооперативное движение), а семь — федеральное правительство (шесть его ведомств), в том числе президент корпорации. Все они назначаются президентом с согласия Сената.

Корпорация реинвестиций в окружающую обстановку (Neighborhood Reinvestment Corporation). Обиходное название корпорации (и ее трейд-марк) — NeighborWorks America. Является частно-государственной организацией, учрежденной Конгрессом с целью возрождения старых городских кварталов и строительства в них доступного жилья совместными усилиями государства, бизнеса и общин. Главная ставка в работе делается на сплочение соседей в решении жилищных проблем. Корпорация способствует нахождению местными активистами финансовых институтов, способных предоставить необходимые средства для улучшения инфраструктуры и окружающей среды в жилых кварталах и строительства новых домов, проводит тренинги, осуществляет методическое и организационное содействие, техническое консультирование. Корпорация (по сути, некоммерческое партнерство) состоит из 240 региональных организаций, объединяющих местные общины. В совет директоров корпорации по должности входят представители руководства Федеральной корпорации страхования вкладов, Администрации национального кредитного союза, Федеральной резервной системы, офисов Контролера денежного обращения, Надзора за сбережениями, Министерства городского развития и жилищной политики. Им подотчетны исполнительные руководители корпорации.

Корпорация национальной и общинной службы (Corporation For National and Community Service). Миссия агентства — «поддержание американской культуры гражданственности, служения и ответственности». Корпорация функционирует в качестве основного грантодателя для различных программ волонтерства, через которые в год проходит более 2 млн человек. Основные программы, поддерживаемые агентством:

- «Америкор» (AmeriCorps) — сеть из трех тысяч некоммерческих, религиозных и общественных организаций. В свою очередь подразделяется на несколько направлений:
 - AmeriCorps National — межштатные инициативы неправительственных организаций в области образования, общественной безопасности, здравоохранения и охраны окружающей среды;
 - AmeriCorps State — совместная работа со штатами в обозначенных выше сферах;
 - AmeriCorps*NCCC (National Civilian Community Corps) — командная работа волонтеров 18–24 лет, базирующихся в трех кампусах (на западе, востоке и в центре страны) на условиях полной занятости. Волонтеры оказывают услуги первой помощи, экстренного спасения, помощи в чрезвычайных ситуациях, а также образовательные и экологические;
 - AmeriCorps*VISTA (Volunteers in Service to America) — полная занятость волонтеров, чья деятельность направлена на выведение из состояния бедности как отдельных лиц, так и общин;
- «Учи и служи Америке» (Learn and Serve America) — включает в себя различные волонтерские образовательные программы;
- «Корпус старших» (Senior Corps) — программа по вовлечению граждан старшего возраста в систему оказания волонтерских услуг (помощь детям, инвалидам, местным общинам).

Корпорация возглавляется советом директоров из 15 человек и исполнительным директором, которых назначает президент с согласия Сената. Среди членов совета один должен обязательно быть в возрасте 16–25 лет и с опытом волонтерской деятельности. Работе корпорации содействует Президентский совет по оказанию помощи и гражданскому участию (President's Council on Service and Civic Participation).

Корпус мира (Peace Corps). Агентство создано по инициативе Дж. Кеннеди в 1961 году. Предоставляет возможность американским волонтерам принимать участие в гуманитарных и вспомогательных акциях за рубежом в сферах образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, помощи сельскому хозяйству и организации предпринимательства. Корпус работает более чем в 70 странах мира. Цель агентства — помочь развивающимся стра-

нам, испытывающим нужду в квалифицированных специалистах, а также способствовать тому, чтобы жители этих стран и американцы лучше понимали друг друга.

Комиссия по регулированию ядерной энергии (Nuclear Regulatory Commission). Контролирует и регулирует использование в гражданских целях атомных реакторов, радиоактивных материалов и утилизацию их отходов. Возглавляется пятью комиссионерами (в их числе председатель), назначаемыми президентом с согласия Сената на пятилетний срок.

Совет по безопасности ядерных вооружений (Defense Nuclear Facilities Safety Board). Задача агентства — контроль за хранением ядерных боеприпасов, находящихся на балансе Министерства энергетики. Агентство уполномочено давать рекомендации министру энергетики. Совет состоит из пяти членов правления (в их числе председатель и его заместитель), назначаемых на четыре года президентом с согласия Сената.

Федеральная комиссия по шахтной безопасности и охране здоровья (Federal Mine Safety and Health Review Commission). Квасисудебный орган по рассмотрению исков, вытекающих из Закона о безопасном ведении работ в шахтах (Federal Mine Safety and Health Amendments Act, Mine Act). Административные судьи комиссии выступают в роли первичной инстанции, а пять комиссионеров, назначаемых президентом с согласия Сената, — в роли апелляционной палаты.

Совет по химической безопасности и расследованию угроз (Chemical Safety and Hazard Investigation Board). Агентство расследует химические аварии на производстве. Возглавляется пятью членами правления (в их числе председатель), назначаемыми президентом с согласия Сената на пять лет.

Национальный совет по транспортной безопасности (National Transportation Safety Board). Расследует каждый аварийный случай в авиации, а также значительные аварии на железных дорогах, трубопроводах, скоростных шоссе и на море. Также расследует случаи вредных выбросов в окружающую среду из всех видов транспорта. Возглавляется правлением из пяти членов, назначаемых президентом с согласия Сената на пять лет. Из их числа президент назначает на два года председателя (требуется утверждение Сенатом) и его заместителя.

Национальный научный фонд (National Science Foundation). Поддерживает фундаментальные научные изыскания (кроме медицинских — см. «Нацио-

нальный институт здоровья»). На его долю приходится 20% федерального финансирования фундаментальных разработок. В математике, программировании и информатике, экономических исследованиях, гуманитарных науках финансирование из фонда составляет главный источник помощи от правительства. Фонд не имеет своих лабораторий, а предоставляет гранты ученым, как правило небольшим группам или индивидуальным исследователям. В год он выделяет примерно 10 тыс. грантов. Рассмотрение проектов и работа с ними идет по восьми базовым научным направлениям (например, науки о Земле) и междисциплинарным проектам (например, создание цифровых библиотек или нанотехнологии). Директор Национального научного фонда, его заместитель и 24 члена правления назначаются президентом с согласия Сената на шесть лет.

Национальный гуманитарный фонд (National Endowment for the Humanities). Его задача — поддержка гуманитарных инициатив в США через систему предоставления грантов. Основными получателями являются музеи, архивы, библиотеки, образовательные учреждения, независимые вещательные станции. Президент с согласия Сената назначает директора и 26 членов правления на шесть лет.

Национальный фонд искусств (National Endowment for the Arts). Распределяет гранты с целью поддержки мастеров разных видов искусства (в том числе писателей) и культурных инициатив. Директору фонда, который назначается президентом с согласия Сената, помогает **Национальный совет по искусству** (National Council on the Arts) из 14 человек, назначаемый таким же образом на шесть лет. В совет входят шесть членов Конгресса, избираемые на два года.

Комиссия Соединенных Штатов по изящным искусствам (United States Commission of Fine Arts). Создана в 1910 году с тем, чтобы консультировать президента и Конгресс по вопросам эстетики и дизайна в той части, в которой последние касаются федеральных интересов в целом и округа Колумбия в частности. Комиссия одобряет дизайн американских монет и медалей, месторасположение и вид национальных мемориалов и памятников в США и за рубежом, следит за сохранением исторического и культурного наследия в Вашингтоне, например в районе Джорджтаун, способствует проведению в столице различных культурных мероприятий. Состоит из семи человек, которых назначает президент (без согласия Сената!) на четыре года на неоплачиваемой основе и которые сами выбирают из своего состава председателя и его заместителя.

Консультативный совет по сохранению исторического наследия (Advisory Council on Historic Preservation). Отвечает за сохранение и надлежащее

использование исторических памятников. Выступает в качестве главного советника президента и Конгресса по вопросам исторического наследия, координирует соответствующие программы на федеральном уровне. Совет состоит из 20 членов. Восемнадцать назначаются президентом, в том числе председатель совета (представляет общественность), два министра и четыре главы федеральных агентств, имеющих дело с сохранением исторических ценностей, архитектор Капитолия, один губернатор штата, один мэр, четыре специалиста в области сохранения исторического наследия, три представителя общественности и один представитель американских или гавайских аборигенов. Два члена совета, не назначаемые президентом, — это президент Национальной конференции уполномоченных штатов по сохранению исторического наследия (National Conference of State Historic Preservation Officers) и председатель Национального фонда за сохранение исторического наследия (Chairman of the National Trust for Historic Preservation).

Национальная галерея искусств (National Gallery of Art). Музей, созданный Конгрессом в 1938 году при помощи частных пожертвований. Представляет собой частно-государственное партнерство, в котором федеральный бюджет обеспечивает расходы на поддержание музея и заработную плату сотрудникам, а частные благотворители — работу с художественными фондами (пополнение, специальные программы и т.д.).

Институт музейных и библиотечных услуг (Institute of Museum and Library Services). Федеральное агентство, задача которого — поддержка музеев и библиотек на всей территории США. Осуществляет программы по обмену фондами между данными заведениями различных штатов, проводит обучающие программы, оказывает методическое, технологическое и информационное содействие, ведет аналитическую работу. Директор института назначается президентом с согласия Сената.

Национальная комиссия по библиотекам и информационным наукам (National Commission on Libraries and Information Science). Едва ли на самое маленькое из независимых агентств. Создана для содействия развитию сети библиотек в Америке как способа распространения знаний и каналов обмена информацией. Регулярно высказываются пожелания объединить эту комиссию со схожими по функциям и назначению агентствами.

Межамериканский фонд (Inter-American Foundation). Оказывает помощь неправительственным организациям и общинам в Латинской Америке и странах Карибского бассейна. От Агентства по международному развитию отличается тем, что не работает с правительствами. Управляется советом из девяти

человек, назначаемых президентом с согласия Сената на пять лет. Шесть членов совета должны быть из частного сектора, а трое — из правительственных агентств, занимающихся проблемами Южной и Центральной Америки. Совет назначает президента, который является главным чиновником агентства.

Национальная комиссия по планированию столицы (National Capital Planning Commission). Занимается городским планированием в Вашингтоне и прилегающих к нему графствах Мэриленд и Вирджиния. Комиссия может отклонять любые строительные проекты федерального правительства, равно как и проекты властей округа Колумбия. Ее задача — следить за сохранением исторического облика столицы, поддержание в ней исторического лица и сохранение свободных пространств. В нее входят мэр Вашингтона, два его назначенца, председатель совета округа Колумбия, председатели комитетов Сената и Палаты представителей, уполномоченных заниматься вопросами столицы, три назначенца президента (один обязательно должен быть жителем Вирджинии, и один — Мэриленда), а также три федеральных чиновника по должности.

Совет по международному вещанию (Broadcasting Board of Governors). Преемник Информационного агентства Соединенных Штатов. Отвечает за все невоенное международное вещание США. Под его управлением работают несколько радио- и телестанций, в том числе «Голос Америки» (Voice of America). Управляется советом из восьми человек (девятый по должности госсекретарь), назначаемых президентом с согласия Сената. От одной партии не может быть более четырех членов совета.

Администрация долины Теннесси (Tennessee Valley Authority, TVA). Принадлежащая правительству США корпорация, учрежденная Конгрессом в 1933 году. Одна из наиболее знаменитых структур, созданных во времена Нового курса Ф.Д. Рузвельта. Ее цель — поощрить экономическое развитие в долине реки Теннесси (юрисдикция включает целиком штат Теннесси, значительную часть Кентукки, Алабамы, Миссисипи, небольшие кусочки Джорджии, Вирджинии, Северной Каролины) путем строительства плотин и дамб для содействия навигации, недопущения наводнений, выработки электроэнергии. Сегодня Администрации долины Теннесси принадлежит 29 ГЭС, 17 тепловых электростанций и три АЭС. На ее балансе 45 плотин, сложная система шлюзов и портов. Она является крупнейшей государственной электроэнергетической компанией и выступает как оптовый продавец электроэнергии. Компания не только обеспечивает круглогодичное судоходство и электроснабжение, но и занимается ирригационными проектами, водоснабжением, поддержанием устойчивого уровня воды в речной системе. Возглавляют адми-

нистрацию девять членов совета директоров (на неосвобожденной основе), назначаемых президентом США с согласия Сената. Они в свою очередь назначают президента администрации, который осуществляет повседневное руководство. Несмотря на регулярную критику администрации как порождения Нового курса с его социалистическими устремлениями и потаканием «большому государству», она продолжает существовать и пользуется поддержкой жителей долины. Среди руководителей администрации следует выделить Дэвида Лилиентала, руководившего TVA в 1941–1946 годах и известного как «мистер TVA». Он входил в руководство администрации с 1933 года, а после 1946-го был первым руководителем Комиссии по атомной энергии. Также можно вспомнить Марвина Раньона, возглавлявший после TVA Почтовую службу (см. соответствующий раздел).

Региональная комиссия Аппалачей (Appalachian Regional Commission, ARC). Партнерство федерального правительства и 13 штатов, расположенных (по преимуществу или частично) в горах Аппалачи. Этот изолированный район являлся одним из наиболее отсталых в США, и комиссия была учреждена Конгрессом с целью его развития. Она не имеет полномочий по управлению, а занимается изучением проблем, планированием, представительством и защитой интересов населения, выделением средств на те или иные проекты. В свою очередь, финансы самой комиссии ежегодно выделяет Конгресс. В числе основных реализованных проектов — сеть высокоскоростных магистралей в Аппалачах (Appalachian Development Highway System). Управляет комиссией совет из 13 губернаторов и федерального сопредседателя. Последний (равно как и его заместитель) назначается президентом с согласия Сената, другим сопредседателем является губернатор одного из штатов (меняются ежегодно). Губернаторы назначают себе заместителей по вопросам, связанным с работой комиссии, которые у себя в штате наблюдают за ее программами и выступают в роли ее представителей для контактов на низовом уровне. Совет нанимает исполнительного директора, руководящего штатом комиссии. Кроме того, в Вашингтоне имеется специальный представитель 13 штатов, входящих в комиссию.

«Амтрак» (Amtrak, National Railroad Passenger Corporation). Созданная Конгрессом и принадлежащая государству корпорация. Предназначена для организации междугородних железнодорожных пассажирских перевозок. В связи с тем что начиная с 1920-х годов в Америке резко уменьшилось количество перевозок пассажиров на большие расстояния по железной дороге ввиду конкуренции автомобильного и авиационного транспорта, большинство таких рейсов к 1960-м годам было закрыто. Учреждение «Амтрака», начавшего функционировать в 1971 году, стало выходом из кризисной ситуации. «Амт-

рак» действует в 46 штатах и оперирует несколькими десятками маршрутов. Особенно важную роль он выполняет в Северо-Восточном регионе, осуществляя рейсы между Бостоном и Вашингтоном. Ежегодно его услугами пользуются более 25 млн пассажиров. Кроме того, в сотрудничестве с региональными агентствами и компаниями «Амтрак» поддерживает в ряде штатов пригородные рейсы поездов (commuter services), что дает еще 61 млн пассажиров. Закон разрешает корпорации перевозить небольшие грузы (под маркой Amtrak Express). Также «Амтрак» имеет собственные автобусные рейсы Thruway Motorcoach, которые перевозят пассажиров от железнодорожных станций до населенных пунктов, не обслуживаемых поездами. «Амтрак» не владеет, за редкими исключениями, железнодорожными путями, которые остаются в собственности частных компаний. Государство оказывает корпорации финансовую помощь свыше \$1 млрд в год. Безопасность пассажиров обеспечивает Полиция «Амтрака» (Amtrak Police) — правоохранительное агентство США. Семерых членов совета директоров «Амтрака» назначает президент на пятилетний срок с согласия Сената, восьмым по должности является министр транспорта. Совет назначает президента «Амтрака» — главное должностное лицо совета без права голоса. Наиболее известным президентом Амтрака был Ульям Клейтор, герой войны на Тихом океане, юрист, президент железнодорожной компании Southern Railway, министр ВМФ при Картере. В 1982 году, уже будучи на пенсии, он был призван на службу в «Амтрак», переживавший тогда тяжелые времена. За 11 лет работы Клейтор смог добиться впечатляющих результатов, существенно улучшив управление компанией. При ней также имеется консультативный комитет пассажиров «Амтрака» (Amtrak Customer Advisory Committee) — это 23 добровольно вошедших в состав комитета человек, регулярно пользующихся услугами компании. Они доносят до членов совета директоров мнение пассажиров о предоставляемых услугах и предлагают пути улучшения качества обслуживания.

Комиссия по безопасности и сотрудничеству в Европе (Commission on Security and Cooperation in Europe). Агентство образовано в развитие решений Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в 1976 году. Состоит из девяти сенаторов, девяти членов Палаты представителей, трех представителей от министерств обороны, торговли и Государственного департамента. Посты председателя и сопредседателя зарезервированы за Сенатом и Палатой представителей и подлежат ротации каждые два года.

Межведомственный совет по проблемам бездомных (Interagency Council on Homelessness). В него входят 13 министров (кроме госсекретаря и министра энергетики), ряд глав важнейших агентств. Председатель — министр здравоохранения и социального обеспечения. Текущей работой занимается назна-

чаемый президентом исполнительный директор, «царь бездомных Белого дома», как называет его пресса. Цель совета — планирование и координация федеральных усилий по решению проблемы бездомности, мониторинг ситуации, обеспечение безопасных укрытий для бездомных, создание партнерств правительственных структур всех уровней и частного сектора. Совет работает в тесном сотрудничестве со штатами, муниципалитетами и местными общинами.

Совет по равным возможностям (Access Board). Деятельность агентства направлена на предоставление равных возможностей инвалидам. Совет разрабатывает и утверждает критерии и нормативы для зданий, транспортных средств, телекоммуникационного оборудования и т.д. исходя из интересов лиц с ограниченными возможностями. Он также оказывает консультативную поддержку обращающимся в него организациям и лицам по вопросам создания инфраструктуры, дружественной инвалидам, координирует работу федеральных ведомств с учетом защиты интересов лиц с ограниченными возможностями и защищает перед правительством их интересы. Половину членов совета составляют представители федеральных агентств, а другую половину — назначенные президентом на четыре года представители общественности, в большинстве своем инвалиды. Члены совета ежегодно избирают председателя и его заместителя, эти посты чередуются между «федералами» и «общественниками».

Комиссия Белого дома по поминовению (The White House Commission on Remembrance). Агентство ставит своей целью сохранение памяти об американцах, погибших за страну со времен Войны за освобождение по наши дни; напоминание о соблюдении Минуты памяти в Мемориальный день (последний понедельник мая); признание заслуг американцев, служивших и служащих своей родине; воспитание чувства благодарности ветеранам у молодого поколения. В комиссию входят четыре назначенца от президента и 18 глав министерств и агентств. Комиссия сама избирает председателя и его заместителя, назначает исполнительного директора. Бюджет комиссии формируется главным образом за счет частных пожертвований и роялти на ряд эмблем и знаков.

Международная пограничная и водная комиссия (International Boundary and Water Commission). Двусторонняя комиссия, сформированная в 1889 году США и Мексикой для решения вопросов пограничного устройства и пользования водами рек Колорадо и Рио Гранде. Состоит из двух частей — американской и мексиканской, во главе каждой из которых стоит комиссионер. Обе части действуют как независимые агентства. Таким образом, с американской стороны Международная пограничная и водная комиссия является федераль-

ным агентством, возглавляемой комиссионером, назначаемым президентом. В его распоряжении три департамента, в том числе инженерный, со штатом более 300 человек. Комиссия выполняет значительный объем гидротехнических работ.

Федеральная морская комиссия (Federal Maritime Commission). Отвечает за коммерческое судоходство в США. Регулирует и отслеживает как техническое состояние судоходства (маяки, корабли, порты и т.д.), так и его правовые и нормативные вопросы — тарифы, законодательство, лицензирование. Возглавляется пятью комиссионерами (в их числе председатель), назначаемыми президентом с согласия Сената на пятилетний срок. Выступает и как квазисудебное ведомство: при комиссии работают административные судьи, и апелляции на их решения направляются комиссионерам.

Комиссия по исследованию Арктики (Arctic Research Commission). Цель работы комиссии следует из ее названия. Она не только выполняет исследовательские функции, но и координирует политику 15 федеральных ведомств в отношении Арктики. Возглавляется семью комиссионерами (в их числе председатель), назначаемыми президентом. Четверо из них представляют академические круги, двое — частный бизнес, один — коренное население Аляски. Исполнительный директор работает в столице США, а его заместитель с частью штата — на Аляске.

Национальный центр льда (National Ice Center). Межведомственный центр, занимающийся мониторингом движения дрейфующих льдин в интересах вооруженных сил США, а также иных правительственных ведомств. Создан Министерством военно-морского флота, Национальной метеорологической службой и Береговой гвардией.

В числе правительственных организаций и ведомств следует упомянуть «Салли Мэй» (SLM Corporation, Sallie Mae). Компания была организована правительством в 1972 году, но в 1997–2004 годах прошла процесс приватизации, и ныне ее формальные связи с федеральной властью прекращены. Ее главная задача — предоставление студенческих ссуд, гарантированных правительством, на получение образования. Компания обслуживает более 10 млн человек.

Корпорация юридических услуг (Legal Services Corporation). Негосударственная некоммерческая корпорация, учрежденная Конгрессом с целью предоставления юридических услуг в суде тем, кто не может себе это позволить. В год федеральное правительство выделяет на деятельность корпорации

\$300 млн. Корпорация сама не занимается юридической защитой, а выступает в роли грантодателя для региональных адвокатских организаций и фирм. Возглавляет корпорацию правление из 11 человек (не более шести от одной партии), назначаемых президентом с согласия Сената. Среди известных прошлых руководителей Корпорации юридических услуг — Хиллари Клинтон, которая являлась председателем правления при Картере (в возрасте 32 лет!), а в начале правления Рейгана успешно отбивала попытки срезать финансирование корпорации.

Смитсонианский институт (Smithsonian Institution). Просветительское и научно-исследовательское заведение федерального правительства и одновременно музейный комплекс. Создан в середине XIX века актом Конгресса США на основании завещания английского богача-ученого Джеймса Смитсона (James Smithson). Включает в себя десятки музеев и исследовательских центров, а также библиотеку. Некоторые из его заведений расположены не в Вашингтоне, а в других городах. Институт управляется канцлером (Chancellor) — по традиции это председатель Верховного суда, и советом регентов из 17 человек, восемь из которых должностные лица (в том числе вице-президент). Они назначают секретаря (Secretary) для повседневного управления делами. У Смитсонианского института имеется собственная полиция (Smithsonian Police), а также ежемесячный журнал Smithsonian.

Институт мира (United States Institute of Peace). Внепартийная независимая организация, финансируемая Конгрессом, созданная с целью предотвращения и разрешения конфликтов в мире, распространения стабильности и безопасности, разработки методов и средств мирного улаживания спорных ситуаций. Возглавляется двухпартийным советом директоров, назначаемых президентом с согласия Сената. Совет в свою очередь назначает президента института и других его руководителей.

Также в США одновременно существует не менее тысячи федеральных консультативных комитетов (Federal Advisory Committees), которые действуют на основании соответствующего закона — Federal Advisory Committee Act. Согласно последнему комитеты могут возникать на основании решения Конгресса, указа президента или по решению руководства министерства либо агентства. Администрация общих служб ведет мониторинг деятельности комитетов и поддерживает базу данных о них. В качестве характерного примера рассмотрим подробнее деятельность **Федерального консультативного совета по бухгалтерским стандартам** (Federal Accounting Standards Advisory Board, FASAB).

FASAB образован в развитие закона Chief Financial Officers Act of 1990. Министр финансов, директор Административно-бюджетного управления

и главный контролер Соединенных Штатов создали его для совершенствования финансовой отчетности в федеральных органах власти. В совет вошли специалисты-бухгалтеры и аудиторы, а также представители трех ведомств-учредителей. При совете работает небольшой штат сотрудников. FASAB в свою очередь учредил **Комитет по бухгалтерской и аудиторской политике** (Accounting and Auditing Policy Committee, AAPC) в качестве постоянно действующего консультативного органа, который служит площадкой для мозговых штурмов по заказу FASAB. Иными словами, FASAB уполномочен выносить предложения для правительства, формулируя окончательные выводы, а черновую работу для него проводит AAPC.

Ситуацию с бухгалтерской отчетностью для федерального правительства зеркально отражают такие же двухступенчатые консультативные образования в области бухгалтерии для штатов и муниципалитетов: **Совету по бухгалтерским стандартам в государственном управлении** (Governmental Accounting Standards Board, GASB) ассистирует **Консультативный совет по бухгалтерским стандартам в государственном управлении** (Governmental Accounting Standards Advisory Council GASAC). Эти советы финансируются и управляются **Фондом по финансовой отчетности** (Financial Accounting Foundation, FAF), который организует и деятельность консультативных организаций в частном секторе (Financial Accounting Standards Board, FASB и Financial Accounting Standards Advisory Council, FASAC).

Для любого правительственного ведомства в США ряд должностей являются обязательными. **Генеральный инспектор** (Inspector General) — именно такой пост, который имеется фактически во всех основных федеральных, штатных и местных структурах власти. Управление генерального инспектора (Office of Inspector General) уполномочено расследовать все случаи незаконного или не соответствующего установленным правилам поведения служащих этого ведомства. Также генеральный инспектор выступает в роли внутриведомственного аудитора и проводит мониторинг деятельности агентства, эффективности его менеджмента, квалификации служащих и т.д. Координация деятельности инспекторов внутри федеральной власти достигается через ранее упомянутые Президентский совет по интеграции и эффективности и Исполнительный совет по интеграции и эффективности.

Главный юридический советник (General counsel) отвечает за все правовые аспекты деятельности соответствующего ведомства. За последние годы его роль и значение существенно возросли, и сегодня по своему статусу General counsel близок к заместителю министра, свидетельством чему является переход самых видных частнопрактикующих юристов на эту должность. Юридические советники министерств назначаются президентом с согласия Сената.

Упомянем также характерное для органов федеральной власти при Буше-младшем управление **Faith-Based & Community Initiative**, которое обеспечивает взаимодействие с религиозными организациями и местными сообществами и также имеется почти во всех основных ведомствах.

Конгресс (Congress)

Законодательная власть в США на федеральном уровне принадлежит двухпалатному Конгрессу (Congress). Он ведет свою родословную от Первого континентального конгресса 1774 года, на котором были представлены 12 из тогдашних 13 североамериканских колоний Великобритании. В нынешнем виде Конгресс существует с 1789 года, после принятия Конституции Соединенных Штатов.

Конгресс, в целях создания системы сдержек и противовесов, разделен на Сенат (Senate) и Палату представителей (House of Representatives). Обе палаты равноправны в законодательном процессе. Разница в полномочиях и системе формирования будет рассмотрена ниже.

Совместные сессии Конгресса проводятся в специальных случаях, для которых требуется принятие резолюций обеими палатами. Строго говоря, совместные заседания сенаторов и членов Палаты представителей (далее для удобства — «конгрессмены», так как в Америке этот термин не применяется к сенаторам) могут проходить в трех формах:

- 1) совместная сессия (Joint Session) — для подсчета голосов выборщиков президента США и для заслушивания посланий президента, как ежегодного «О состоянии Союза» (State of the Union Address), так и по какому-то конкретному поводу;
- 2) совместная встреча (Joint Meetings) — для приветствия глав зарубежных государств или иных видных деятелей, кроме президента США;
- 3) собрание сенаторов и конгрессменов по поводу инаугурации президента может проходить в формате либо совместной сессии (если Конгресс не находится на каникулах), либо совместного собрания (Formal Joint Gatherings).

Каждый год работы Конгресса разделен на две сессии. Сенаторам и конгрессменам запрещено собираться на заседания где-либо за пределами Капитолия. Также какой-либо из палат запрещено приостанавливать свою работу без согласия другой более чем на три дня.

Сенаторы и конгрессмены обладают иммунитетом от уголовного преследования и пользуются полной свободой речи во время дебатов в палатах.

Общий путь прохождения законопроекта в Конгрессе таков. Он может вноситься любым сенатором или конгрессменом. Значительная часть законов

пишется и иницируется лоббистами, отражающими интересы тех или иных групп. Лоббисты официально регистрируются в Конгрессе (на 2000 год их насчитывалось более 35 000). Сперва законопроект рассматривается на заседании профильного постоянного комитета (Standing committee) Сената или Палаты представителей. Комитет может рекомендовать документ к рассмотрению палатой или отвергнуть его, а также предложить поправки, которые рассматриваются далее всей палатой.

Затем палата рассматривает законопроект, который может быть одобрен, отвергнут или в него могут быть внесены изменения. В случае принятия палатой положительного решения документ направляется для рассмотрения в другую палату. Если в последней предлагаются поправки в законопроект, то создается согласительный комитет (Conference committee) из членов обеих палат. Чтобы закон был отправлен на подпись президенту, требуется, чтобы он был принят Сенатом и Палатой представителей в идентичном виде. В результате работы в согласительном комитете принимается компромиссный вариант законопроекта, который в итоге может сильно отличаться от первоначального.

Президент, получив согласованный текст, одобренный обеими палатами, может либо подписать его, сделав, таким образом, действующими законом, либо наложить вето. Вето преодолевается двумя третями голосов в каждой палате. Президент может и не подписывать законопроект, который в таком случае автоматически становится законом через 10 дней (не считая воскресенья). Однако если в этот десятидневный срок Конгресс завершает свои заседания, то не подписанный президентом законопроект законом не становится — так называемое карманное вето (Pocket veto).

Кроме принятия законов — важнейшего полномочия Конгресса, он обладает исключительным правом облагать денежными сборами (налоги, акцизы, пошлины и т.д.), утверждать правительственные расходы и займы, регулировать торговлю, выпускать денежные знаки, создавать федеральные суды. Среди иных принципиальных полномочий Конгресса — объявление войны, разрешение президенту использовать вооруженные силы за рубежом. Только Конгресс обладает правом выносить импичмент президенту и иным высшим должностным лицам. В этом случае решение об импичменте принимает Палата представителей (простым большинством), а затем Сенат на основании этого решения проводит слушания в форме процесса, где для положительного решения требуется сенаторское большинство в две трети. Также Конгресс может проводить расследования действий исполнительной власти, обычно через специальный комитет (Select или Special committee).

Авторитет и полномочия действующих сенаторов и конгрессменов обычно таковы, что их можно победить на выборах лишь в редчайших случаях.

подавляющая часть работы сенаторов и конгрессменов протекает в коми-

татах своих палат. Однако имеются и четыре совместных комитета (Joint congressional committees).

Совместный комитет по экономике (Joint Economic Committee). Образован в 1946 году для составления докладов о текущем состоянии американской экономики и подготовки предложений по ее улучшению.

Совместный комитет по делам Библиотеки (Joint Committee on the Library). Старейший из подобных комитет, ведущий свою историю с 1806 года. Отвечает за ведение дел в Библиотеке Конгресса (Library of Congress). Кроме того, следит за приобретением Конгрессом произведений искусств и их размещением в Капитолии, контролирует Ботанический сад Соединенных Штатов (United States Botanic Garden).

Совместный комитет по печати (Joint Committee on Printing). Создан в 1946 году для наблюдения за деятельностью Управления правительственной печати (Government Printing Office), а также для печатной деятельности федерального правительства в целом.

Совместный комитет по налогообложению (Joint Committee on Taxation). Существует с 1927 года и следит за сбором налогов, изучает и предлагает способы упрощения налогообложения, рассматривает все случаи предоставления налоговых льгот и ссуд на сумму свыше \$ 2 млн. Состоит из пяти человек от сенатского комитета по финансам и пяти человек от комитета Палаты представителей по способам и средствам.

Каждый комитет возглавляется председателем (Chairman) и его заместителем (Ranking Member) от партии меньшинства.

Заседания обеих палат Конгресса проходят в Капитолии. В северном крыле размещается Сенат, в южном — Палата представителей.

Агентства и службы Конгресса

Ряд федеральных агентств в США находятся под прямым управлением законодателей.

Управление правительственной отчетности (Government Accountability Office). Американский аналог Счетной палаты в других странах. Высший орган аудита работы государственных ведомств. Создано в 1921 году, а нынешнее название введено в 2004 году. Возглавляется главным контролером Соединенных Штатов (Comptroller General of the United States), который назначается президентом с согласия Сената на 15-летний срок без права переназначения. Кандидатура контролера выбирается президентом из списка минимум в три человека, рекомендованных двухпартийной межпалатной комиссией их восьми депутатов. Сместить контролера может только Конгресс, однако такого случая еще не было. Агентство проверяет использование бюд-

жетных и иных государственных средств, эффективность управления правительственными финансами, разрабатывает рекомендации Конгрессу в данной области. Часто употребляемые названия управления — «Сторожевой пес Конгресса» или «Лучший друг налогоплательщика».

Бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office). Создано в 1974 году для помощи законодателям при оценке предполагаемых федеральных расходов и доходов во время работы с проектом бюджета. Директора управления совместно назначают на четыре года спикер палаты представителей и президент pro tempore Сената по рекомендации бюджетных комитетов. При управлении действуют две панели внештатных советников — по экономике и здравоохранению, формируемые из авторитетных специалистов в этих вопросах, в том числе бывших сотрудников управления.

Библиотека Конгресса (Library of Congress). Национальная библиотека США, одна из крупнейших в мире. Одновременно является ведущей аналитической и справочной службой Конгресса. Основана в 1800 году. Возглавляется библиотекарем Конгресса (Librarian of Congress), назначаемым президентом с согласия Сената. В библиотеке хранятся не только книги, периодические печатные издания, правительственные документы, карты, ноты, но и фильмы и аудиозаписи. В состав Библиотеки входит Исследовательское управление Конгресса (Congressional Research Service) — основная аналитическая служба Конгресса, проводящая по заказу сенаторов или конгрессменов, комитетов или их сотрудников те или иные исследования в области публичной политики и юриспруденции. Библиотекарь Конгресса ежегодно назначает поэта-лауреата (Poet Laureate Consultant in Poetry to the Library of Congress). Самым известным из них был Иосиф Бродский, поэт-лауреат в 1991–1992 годах.

Управление правительственной печати (Government Printing Office). Печатает документы всех трех ветвей власти. Проводит работу по их сбору, систематизации и классификации. Непосредственно выпускает «Свод федеральных правил» (Code of Federal Regulations), «Свод законов Соединенных Штатов» (United States Statutes at Large), «Кодекс Соединенных Штатов» (United States Code), «Федеральный регистр» (Federal Register), «Отчеты Конгресса» (Congressional Record). Также управление печатает паспорта для выезжающих за рубеж. Для чиновников издается «Правительственный справочник» (United States Government Manual) — официальное пособие по деловой корреспонденции и оформлению документов. Возглавляет управление главный печатник Соединенных Штатов (Public Printer of the United States), назначаемый президентом с согласия Сената.

Архитектор Капитолия (Architect of the Capitol). Отвечает за поддержание в рабочем состоянии комплекса зданий Капитолия, их строительство, ремонт и сохранение исторического вида. В комплекс помимо самого Капитолия входят здания Палаты представителей (Cannon House Office Building, Ford House Office Building, Longworth House Office Building, Rayburn House Office Building), Сената (Dirksen Senate Office Building, Hart Senate Office Building, Russell Senate Office Building), Верховного суда (United States Supreme Court building, Thurgood Marshall Federal Judiciary Building), Библиотеки Конгресса (John Adams Building, Thomas Jefferson Building, James Madison Memorial Building), Ботанический сад Соединенных Штатов, электростанция, Центр для посетителей Капитолия (Capitol Visitor Center). Последний еще строится. Архитектор назначается президентом с согласия Сената на 10 лет из числа трех лиц, представляемых комиссией Конгресса.

Пристав Сената (Sergeant at Arms and Doorkeeper of the Senate) выполняет полицейские, протокольные и административные функции. В первом качестве он отвечает за безопасность сенаторов в их крыле Капитолия, обеспечивает порядок в зале заседаний и допуск в него только тех лиц, которые имеют на это право. Он может побуждать сенаторов проходить в зал заседаний при отсутствии кворума. Обеспечивая безопасность и порядок во вверенных ему помещениях, пристав имеет право арестовать любого их нарушителя вплоть до президента США. Также пристав организует работу журналистов, освещающих работу Сената. В качестве главного протокольного чиновника пристав организует все официальные мероприятия и визиты в Сенате — от посещения палаты президентом и зарубежными гостями до похорон сенаторов. Он является хранителем сенатского молотка, ударом которого открывается каждый новый день заседаний. Как администратор, пристав снабжает сенаторов оргтехникой, мебелью, обеспечивает средствами связи, ему подчиняется сенатское почтовое отделение, служба телевидения и фотографии. Офисы сенаторов в штатах также берут необходимую для работы технику в аренду у службы пристава. Пристав Сената избирается сенаторами каждого нового созыва Конгресса.

Пристав Палаты представителей (Sergeant at Arms of the United States House of Representatives) выполняет схожие полицейские, протокольные и частично административные функции в своей палате. На его попечении находится жезл Палаты представителей, который он ежедневно вносит в зал заседаний. По указанию спикера он может поставить жезл возле нарушителя порядка в качестве предостерегающей меры. Пристав избирается палатой по представлению спикера.

Архитектор Капитолия вместе с приставом Сената и приставом Палаты представителей входит в **Управление полиции Капитолия** (Capitol Police

Board) и **Управление туров по Капитолию** (Capitol Guide Board). Первое руководит полицией Капитолия (Capitol Police) — правоохранительным органом, обеспечивающим безопасность депутатов Конгресса, охрану его зданий. Второе — службой туров по Капитолию (Capitol Guide Service), которая организует экскурсии по Конгрессу.

Главный администратор Палаты представителей (Chief Administrative Officer of the United States House of Representatives). Его функции схожи с функциями руководителя аппарата парламента в других странах. Он обеспечивает технологические, финансовые, кадровые и иные услуги конгрессменам и их помощникам. Избирается палатой каждые два года.

Клерк Палаты представителей (Clerk of the United States House of Representatives). Главный делопроизводитель палаты. Отвечает за документооборот, ведение записей дебатов, передачу принятых постановлений в печать. Избирается палатой каждые два года.

Секретарь Сената (Secretary of the United States Senate). Совмещает как функции делопроизводителя, так и функции завхоза Сената. Поддерживает документооборот, передает принятые законы и постановления в печать, закупает канцелярские принадлежности, оплачивает все счета Сената, в том числе жалованье сенаторам. Ему подчиняются полтора десятка сенатских служб и офисов. Фактически назначается главой сенатского большинства, так как его избрание — сугубая формальность.

Историк Палаты представителей (Historian of the United States House of Representatives). Назначается членами палаты для изучения ее прошлого.

Куратор Сената (Curator of the United States Senate). Отвечает за размещение предметов искусства в Сенате и хранение его коллекций живописи и скульптуры. Проводит образовательную и популяризаторскую работу.

Специалист по парламентским вопросам Палаты представителей (Parliamentarian of the United States House of Representatives). Назначается спикером из числа беспартийных знатоков парламентских процедур для частных консультаций конгрессменов по вопросам правил и процедур в палате, имеющимся прецедентам и для обобщения опыта.

Специалист по парламентским вопросам Сената (Parliamentarian of the United States Senate). Исполняет аналогичные функции в сенате.

Советник по изменениям законодательства (Law Revision Counsel). Отвечает за публикацию «Свода законов США» (United States Code). Работает при Палате представителей и назначается ее спикером.

Пажи Сената (United States Senate Page). Это программа, дающая возможность старшеклассникам проходить стажировку в Сенате. Общее число пажей — 30 человек, 16 назначает партия большинства, 14 — оппозиция. Паж номинируется сенатором своего штата и в течение полугода живет в Вашингтоне на полном государственном обеспечении, получает заработную плату, одновременно учась и работая в Сенате, выполняя различные поручения. Есть также возможность летней практики в течение трех недель (тогда число пажей возрастает до 40 человек). Отбор пажей производится исходя из строгих требований к их успеваемости. Находясь в Капитолии, они носят униформу.

Пажи Палаты представителей (United States House of Representatives Page). В целом их положение и порядок прохождения практики мало отличаются от описанных выше. Число пажей колеблется от 60 до 80 человек. Окончательный их отбор производится спикером (для кандидатур от партии большинства) или лидером меньшинства (кандидатуры от оппозиции). В отличие от своих сенатских коллег, имеющих доступ повсюду, пажи Палаты представителей приписаны к определенным офисам, где выполняют мелкие поручения, оказывают курьерские услуги, отвечают на телефонные звонки.

Капеллан Сената (Chaplain of the United States Senate). Основная обязанность — открывать молитвой каждое заседание верхней палаты. Назначается сенатским большинством.

Капеллан Палаты представителей (Chaplain of the United States House of Representatives). Исполняет схожие обязанности в нижней палате. Кроме молитв перед началом заседаний проводит душевспасительные беседы с членами палаты по их просьбе, следит за графиком приглашений священнослужителей в палату, проводит службы в память об умерших конгрессменах и сотрудниках аппарата палаты.

Штат сенатора или конгрессмена возглавляет его шеф (Chief of Staff), как правило человек с большим стажем работы в Конгрессе или близкий к депутату человек, нередко организатор его избирательной кампании. Конгрессмены могут иметь до 22 помощников. Число помощников у сенаторов зависит от численности населения их штатов (у сенатора от Калифорнии их 70, у его коллеги от Вайоминга — 27). В среднем их число колеблется в районе 37.

Следует иметь в виду, что работа Конгресса строится на партийной основе и почти все должности в его штате являются партийными. Любопытно, что в комитетах Сената или Палаты представителей нет единого штата сотрудников, а имеются соответственно должности директора штата большинства (Majority Staff Director) и директора штата меньшинства (Minority Staff Director). То есть комитет имеет два аппарата — от республиканцев и от демократов.

Помимо агентств при Конгрессе существует несколько тысяч всевозможных комиссий, созданных для изучения ситуации в той или иной сфере на постоянной или временной основе. В качестве примера назовем **Национальную панель по борьбе с засухой** (National Drought Task Force), **Национальную двухпартийную комиссию по будущему программы «Медикэр»** (The National Bipartisan Commission on the Future of Medicare), **Комиссию по проблемам адаптации военнослужащих и ветеранов** (Commission on Servicemembers and Veterans Transition Assistance), **Комиссию по рассмотрению торгового дефицита** (Trade deficit review commission).

Также существуют негосударственные организации (всего их около ста), устав которых утвержден конгрессом (congressionally chartered organization) и которые выполняют те или иные общественно значимые функции. Обычно это ветеранские или патриотические организации, например **«Парализованные ветераны Америки»** (The Paralyzed Veterans of America), **Национальный совет по безопасности** (National Safety Council), **«Американские ветераны вьетнамской войны»** (Vietnam Veterans of America), **«Ветераны зарубежных войн»** (Veterans of Foreign Wars of the United States), **«Бойскауты Америки»** (Boy Scouts of America), **«Герлскауты США»** (Girl Scouts of the USA).

Сенат (Senate)

Сенат Соединенных Штатов избирается по принципу два сенатора от штата. Таким образом, все штаты имеют равное представительство вне зависимости от численности населения. На нынешний момент от 50 штатов избрано 100 сенаторов.

Сенатор должен быть не моложе 30 лет, являться гражданином США как минимум девять лет и проживать на момент избрания в том штате, который он собирается представлять. В истории Америки известны случаи, когда лица, избранные сенаторами, не достигали к тому моменту 30 лет. В первые десятилетия существования государства на это закрывали глаза. В 1934 году сенато-

ром от Западной Вирджинии избрали Раша Холта, которому было только 29. Ему пришлось ждать более полугода, прежде чем он смог принести присягу.

Начиная с 1913 года сенаторов избирает население напрямую. До этого их выбирали законодательные собрания штатов. Срок полномочий сенатора — шесть лет. Он может избираться неограниченное число раз. Сроки сенаторских полномочий определены так, что каждые два года переизбирается примерно треть Сената. В отдельно взятом штате выборы обоих сенаторов всегда разведены по времени, т.е. в определенный год избирается только один сенатор. Голосование за него проходит по всему штату. Конкретные правила избрания варьируют от штата к штату, но везде, за исключением Луизианы, применяется принцип простого большинства. Таким образом, выборы проходят почти всегда в один тур. Следует иметь в виду, что кандидаты от Демократической и Республиканской партий предварительно проходят процедуры праймериз — избрания того, кто будет представлять партию на всеобщих выборах.

Если сенатор умирает либо складывает с себя полномочия, то назначаются специальные выборы, на которых кандидат избирается не на шесть лет, а до окончания полномочий выбывшего. До выборов губернатор может назначить временно исполняющего обязанности сенатора (за исключением нескольких штатов).

Сенат может отстранить сенатора от должности двумя третями голосов. В последние 150 лет таких прецедентов не было. Обычно обвиненный в серьезных проступках сам подает в отставку. Сенат также может выносить порицания своим членам, что не влечет за собой сложения полномочий.

Быть сенатором считается в Америке более почетным и значимым, нежели быть членом Палаты представителей. Во-первых, сенаторов меньше, во-вторых, как правило, они представляют больше избирателей, в-третьих, сроки их полномочий втрое больше, в-четвертых, они имеют больше полномочий по влиянию на текущий политический процесс, в-пятых, у них больше штат помощников, в-шестых, они заседают в большем числе комитетов. К тому же исторически сложилось так, что президенты и вице-президенты чаще выходят именно из сенаторской среды.

В известном смысле сенатор по своей политической важности не уступает губернатору штата, и президент больше общается именно с ними. Сенаторы от каждого штата делятся на «старших» (senior) и «младших» (junior). К первым относятся те, кто раньше был избран в Сенат. Разделение это неформальное и учитывается при распределении постов в палате, а также при рассадке в зале заседаний. Среди полномочий сенаторов (как и конгрессменов) следует отметить их право давать рекомендации в военные училища.

К исключительным полномочиям Сената относится право давать согласие на назначение президентом послов, членов кабинета, иных федеральных чиновников, судей федеральных судов, утверждение международных договоров.

Если в коллегии выборщиков никто из кандидатов на пост вице-президента не получает большинства голосов, то вопрос передается в Сенат, и палата голосованием решает, кого из двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов, избрать вице-президентом.

Формальный глава Сената — вице-президент США. Но он председательствует только в редчайших случаях, как правило когда голосует при равном количестве голосов за и против или при церемониальных событиях. Поэтому фактическим главой палаты является президент *pro tempore* (President *pro tempore*) — старейший сенатор партии большинства. Но и он редко самолично председательствует на заседаниях, перепоручая председательские функции кому-то из сенаторов своей фракции. В отличие от должности спикера Палаты представителей, президент *pro tempore* Сената — фигура по большей части номинальная. Гораздо большую роль играют лидеры фракций и вообще сенаторы в индивидуальном качестве. В ряду наследования президенту США президент *pro tempore* стоит третьим, после вице-президента и спикера Палаты представителей.

В Сенате существует почетная должность заместителя президента *pro tempore* (Deputy President *pro tempore*), которая присваивается бывшим президенту и вице-президенту США, если они будут избраны в Сенат. Также этим титулом может называться сенатор, исполняющий на постоянной основе обязанности президента *pro tempore* в случае стойкой неспособности к этому последнего. Всего в истории Сената только два человека занимали эту должность.

Когда партия президента *pro tempore* переходит в оппозицию и он лишается этой должности, ему присваивается титул почетного президента *pro tempore* (President *pro tempore emeritus*).

Важнейшими фигурами Сената являются партийные лидеры — лидер большинства (Senate Majority Leader) и лидер меньшинства (Senate Minority Leader). Они выступают от имени своих партий по важнейшим вопросам и формируют повестку дня. Их заместителями являются сенаторы, называемые обычно по-английски Majority Whip и Minority Whip, что буквально можно перевести как «хлыст» или «погоняла». С 1969 года их официальное название — Assistant party leaders. Заместитель лидера большинства — это, по сути, второй-третий по значимости человек в Сенате.

Демократы в Сенате объединены в Кокус (Senate Democratic Caucus). Его председателем является лидер большинства (меньшинства), также имеются должности вице-председателя и секретаря. Объединение республиканцев называется Конференцией (Senate Republican Conference). В отличие от демократов, ее председатель — третье лицо в республиканской иерархии в Сенате — не является лидером меньшинства (большинства). Также у Конференции имеется вице-председатель.

Основная работа сенаторов проходит в комитетах. На нынешний момент

их 17 постоянных (Standing committee) и три специальных (Select или special committee). Существование постоянного комитета устанавливается уставом Сената (Standing Rules of the United States Senate), и история многих из них насчитывает более сотни лет. Иными словами, каждый новый созыв Конгресса не начинается с перенарезки комитетов, как это происходит в российской Государственной Думе. Специальные комитеты действуют на основании особых постановлений палаты и создаются либо для расследования конкретной проблемы, как, например, Уотергейтский комитет (Senate Watergate Committee), либо для рассмотрения законодательства, если речь идет о комплексных вопросах. Специальные комитеты также бывают постоянными или временными (тот же Уотергейтский); все ныне существующие сенатские специальные комитеты — постоянные. Комитеты делятся на подкомитеты (subcommittee), которых насчитывается 70.

Как правило, комитет возглавляет старейший его член от партии большинства — председатель (chairman). Его заместителем (Ranking Member, в двух комитетах — Vice Chairman) является представитель меньшинства. Хотя председатель комитета может существенно повлиять на решение, в большинстве случаев он не слишком выделяется на фоне своих коллег. Кто из сенаторов в каком комитете работает, решает их партия. Сенатор не может состоять более чем в четырех комитетах одновременно и более чем в пяти подкомитетах.

Наряду с работой с законопроектами сенатские комитеты рассматривают предлагаемые президентом кандидатуры для назначений в пределах своей компетенции (например, Комитет по юридическим вопросам рассматривает номинации на судебские должности). От их решения зависит, будет ли вынесен на рассмотрение палаты тот или иной законопроект, будет ли рекомендована к одобрению та или иная кандидатура.

Далее перечислены постоянные комитеты Сената.

Комитет по сельскому хозяйству, продовольствию и лесному хозяйству (Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry). Один из самых старых комитетов, существует с 1825 года. Перечень рассматриваемых им вопросов достаточно полно отражен в названии, следует лишь добавить, что под тематику «продовольствия» подпадает широкий круг вопросов, относящихся к здравоохранению и социальному обеспечению.

Комитет по ассигнованиям (Committee on Appropriations). Самый большой по численности комитет, один из самых влиятельных в сенате. Существует с 1867 года. Рассматривает те статьи бюджета, которые требуют ежегодного утверждения (discretionary spending). Отметим, что статьи бюджета США делятся на mandatory spending, не требующие ежегодного утверждения, например расходы на программы Medicare и Medicaid, и discretionary spending.

Председатели этого комитета известны своей способностью пробивать для своих штатов дополнительные программы по финансированию различных проектов.

Комитет по делам вооруженных сил (Committee on Armed Services). Рассматривает все вопросы, относящиеся к обороне страны, является одним из наиболее значимых. Ведет свою историю с 1816 года.

Комитет по банковской деятельности, жилищному строительству и городскому развитию (Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs). Занимается вопросами банковской деятельности, страхования, ценового контроля, монетарной политики, ипотеки, развития городов и инфраструктуры.

Комитет по бюджету (Committee on the Budget). Один из самых «молодых» комитетов, создан в 1974 году. В силу американской специфики не является столь же значимым, как аналогичные по названию парламентские комитеты в других странах. Его задача — подготовка в целом проекта бюджета и мониторинг его исполнения. За наполнение конкретных статей бюджета отвечают Комитет по ассигнованиям и Комитет по финансам. Комитет контролирует Бюджетное управление Конгресса.

Комитет по торговле, науке и транспорту (Committee on Commerce, Science and Transportation). Контролирует широкий круг вопросов, начиная от континентального шельфа и гражданского космоса до спорта, в том числе деятельность Береговой охраны.

Комитет по энергетике и природным ресурсам (Committee on Energy and Natural Resources). Отвечает за энергетiku и утилизацию ядерных материалов, использование земель федерального правительства, а также за некоторые вопросы, связанные с проблемами коренных гавайцев.

Комитет по окружающей среде и общественным работам (Committee on Environment and Public Works). В его ведении вопросы экологии и инфраструктуры.

Комитет по финансам (Committee on Finance). Создан в 1815 году. Хотя за почти 200 лет своего существования комитет утратил ряд важнейших полномочий, он тем не менее остается весьма влиятельным. В сферу его компетенции входят вопросы государственного долга США, таможенные сборы и тарифы, программы здравоохранения и социального обеспечения, в том числе Medicare и Medicaid, международные торговые соглашения, распределение прибыли в акционерных обществах.

Комитет по иностранным делам (Committee on Foreign Relations). Один из самых старых комитетов, существующий с 1816 года. Рассматривает все вопросы, относящиеся к международной политике США, в том числе связанные с назначением послов, подписанием договоров, программами зарубежной помощи.

Комитет по здравоохранению, образованию, труду и пенсионному обеспечению (Committee on Health, Education, Labor, and Pensions). Занима-

ется широким кругом проблем, обозначенных в его названии (за исключением тех вопросов, которые переданы другим комитетам, например финансовому, — см. выше). Важную роль в его деятельности отводится проблемам охраны труда, пенсионного обеспечения и защиты прав детей, инвалидов, пожилых.

Комитет по внутренней безопасности и правительственным вопросам (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs). Занимается вопросами, связанными с Министерством национальной безопасности и другими ведомствами, имеющими отношение к внутренней безопасности; внутриправительственными вопросами: архивы, государственная служба, перепись населения, дела округа Колумбия и Почтовой службы.

Комитет по делам индейцев (Committee on Indian Affairs). Ведет свою историю с 1820 года. Занимается проблемами индейцев, гавайцев и коренных жителей Аляски.

Комитет по юридическим вопросам (Committee on the Judiciary). Создан в 1816 году — один из самых старых комитетов. Занимается вопросами утверждения федеральных судей и разработкой федерального уголовного законодательства.

Комитет по процедурам и делам администрации (Committee on Rules and Administration). Курирует сферу, в которую входят правила работы Сената, управление зданиями Конгресса и определение квалификации и компетенции сенаторов по разным вопросам. Уступает по значимости аналогичному комитету в Палате представителей, так как в Сенате не ограничены формальными рамками правила выступлений во время дебатов.

Комитет по малому бизнесу и предпринимательству (Committee on Small Business and Entrepreneurship). Контролирует работу Администрации малого бизнеса и рассматривает иные вопросы в сфере мелкого предпринимательства.

Комитет по делам ветеранов (Committee on Veterans' Affairs). Рассматривает вопросы, связанные с проблемами ветеранов вооруженных сил.

Теперь остановимся подробнее на специальных комитетах Сената.

Комитет по делам пожилых (Special Committee on Aging). Рассматривает исполнение программы Medicare, а также программ социального обеспечения, относящихся к пожилым людям.

Комитет по этике (Select Committee on Ethics). Решает этические вопросы, связанные с сенаторской деятельностью. По регламенту должен состоять из равного числа демократов и республиканцев.

Комитет по разведке (Select Committee on Intelligence). Рассматривает все аспекты, связанные с деятельностью разведывательного сообщества Соединенных Штатов.

Палата представителей (*House of Representatives*)

В отличие от Сената Палата представителей формируется пропорционально населению штата, т.е. округа по выборам в нее нарезаются исходя из численности избирателей, на основе переписи, проходящей раз в 10 лет. Таким образом, Калифорния посылает в палату представителей 53 конгрессмена, а семь штатов (Монтана, Делавэр, Южная Дакота, Аляска, Северная Дакота, Вермонт и Вайоминг) — по одному. Последних называют «член палаты от штата в целом» (*Member-At-Large*). Выборы проходят одновременно по всей стране каждые два года. Таким образом, срок полномочий конгрессменов в три раза короче сенаторского срока. Переизбираться конгрессмен может, как и сенатор, неограниченное число раз. На нынешний момент в Палате представителей 435 депутатов. Это число было установлено в 1911 году и может быть изменено.

Три территории: Гуам, Американское Самоа и Виргинские острова (США) и округ Колумбия — посылают в палату делегатов (*Delegate to Congress*), избираемых на два года. Они не имеют права голосовать на заседаниях палаты, но имеют право голоса во время работы в ее комитетах. Пуэрто-Рико избирает комиссионера-резидента (*Resident Commissioner*) сроком на четыре года, с такими же полномочиями, как у делегатов.

По конституции депутаты Палаты представителей должны быть не моложе 25 лет, иметь на протяжении последних семи лет перед избранием гражданство США и проживать на момент выборов в том штате (необязательно в округе!), от которого баллотируются.

Так же как и при выборах в Сенат, на выборах в Палату представителей кандидаты от демократов и республиканцев сперва проходят праймериз, а после определяются на общих выборах по относительному большинству голосов. В случае смерти конгрессмена или его отставки проводятся досрочные выборы на оставшийся срок.

Если конгрессмен совершил правонарушение, Палата представителей большинством в две трети голосов может лишить его депутатского мандата. За всю историю США известно пять таких случаев, два последних произошли в 1980 и 2002 годах.

Главой Палаты представителей является спикер (*Speaker*), избираемый, как правило, от партии большинства. В ряду наследования президенту он стоит третьим — после вице-президента.

Спикер не председательствует на всех сессиях палаты, а часто поручает проводить их кому-то из коллег (*Presiding officer*). Полномочия председательствующего лица весьма велики — он определяет последовательность выступлений, предоставляет слово, может ставить на голосование вопрос о признании тех или иных действий нарушением регламента.

Спикер является главой неформального оргкомитета своей партии (steering committee), определяющего, кто будет председателем того или иного комитета. Он также распределяет рассмотрение законопроектов по комитетам, лично назначает большинство членов Комитета по регламенту. Если большинство в Сенате и президент принадлежат к одной партии, а большинство в Палате представителей — к другой, спикер становится де-факто лидером оппозиции.

Его заместителем по партийным делам является лидер большинства (Majority Leader), второй по влиятельности человек во фракции ведущей партии палаты. Третьим человеком является Majority Whip. У партии меньшинства первое лицо — это лидер меньшинства (Minority Leader), его заместитель — Minority Whip. В Палате представителей партийная дисциплина играет большую роль, чем в Сенате, и значение партийной принадлежности там существеннее, чем в верхней палате, как и роль лидеров демократов и республиканцев. В созыве образца 2006 года нет ни одного независимого депутата (из 435), тогда как в Сенате их двое из ста.

В отличие от Сената процедурные правила в Палате представителей более жесткие — у конгрессменов нет права на неограниченные выступления. Таким образом, в палате нет практики флибустьерства (Filibuster), когда делается попытка оттянуть или сорвать принятие закона с помощью его «заговаривания», т.е. когда сенатор выступает так долго, что до голосования за законопроект дело не доходит. (По сенатским правилам подобное выступление можно прервать, проголосовав за это тремя пятыми голосов.)

К исключительным правам Палаты представителей относится инициирование законов, предполагающих увеличение налогов. В истории США это конституционное требование толковалось всегда расширительно, и палата отвергала попытки Сената предлагать не только законопроекты, направленные на повышение налогов, но и вообще любые, предполагающие траты. Другими исключительными правами Палаты представителей является право объявления импичмента должностным лицам (в том числе президенту) и право избрания президента в случае, если ни одна кандидатура не набирает большинства в коллегии выборщиков, — тогда палата выбирает из трех кандидатур, получивших наибольшее число голосов. В истории США такое случалось дважды — в начале XIX века. В номинации должностных лиц палата участвует только если президент предлагает на рассмотрение Конгресса кандидатуру нового вице-президента в случае отставки или смерти прежнего.

Комитеты Палаты представителей по принципу своей организации схожи с сенатскими. Партия большинства старается обеспечить себе более значительное представительство (по сравнению с пропорциональным преобладанием в палате) в комитетах по регламенту, ассигнованиям и юридическом, а также по торговле и энергетике. Конгрессмен, как правило, состоит не более чем в двух комитетах.

Далее перечислены постоянные комитеты Палаты представителей.

Комитет по сельскому хозяйству (United States House Committee on Agriculture). Хотя комитет является одним из старейших (существует с 1820 года), он не относится к числу особо влиятельных. Членства в нем обычно добиваются конгрессмены по преимуществу из аграрных районов. Занимается вопросами сельского, лесного, водного хозяйства, проблемами продовольствия. Контролирует деятельность соответствующих федеральных агентств.

Комитет по ассигнованиям (Committee on Appropriations). Один из самых влиятельных комитетов палаты. Распределяет расходную часть федерального бюджета. Так как члены комитета могут лоббировать интересы своих округов в особенной степени, считается, что их практически невозможно обыграть на выборах.

Комитет по делам вооруженных сил (Committee on Armed Services). Отвечает за выделение денег на оборонные нужды. Ведет свою историю с 1822 года.

Комитет по бюджету (Committee on the Budget). Так же как и аналогичный сенатский комитет, не является самым значимым и важным, несмотря на название. Комитет рассматривает бюджетное послание президента и отвечает за составление Бюджетной резолюции Конгресса (Congressional Budget Resolution). Основная обязанность комитета — следить за соответствием закону бюджетного процесса. Согласно регламенту палаты в него обязательно должны входить пять человек из Комитета по ассигнованиям, пять человек из Комитета по путям и средствам и один из Комитета по регламенту, а также по одному человеку, определенному партией большинства и партией меньшинства. Также контролирует работу Бюджетного управления Конгресса. Следует иметь в виду, что новый бюджетный год в США начинается 1 октября.

Комитет по образованию и труду (Committee on Education and Labor). Отвечает за вопросы образования на всех ступенях, от дошкольного до послевузовского, а также за трудовые взаимоотношения, охрану труда и пенсионное обеспечение.

Комитет по энергетике и торговле (Committee on Energy and Commerce). Один из трех старейших комитетов палаты, существует с 1795 года. Его юрисдикция едва ли не самая широкая в палате — от телекоммуникаций и защиты прав потребителей до энергетики и международной междуштатной торговли. Контролирует пять министерств кабинета и ряд независимых агентств.

Комитет по финансовым услугам (Committee on Financial Services). Занимается вопросами финансового рынка, в том числе банков, страхового и ипотечного бизнеса. Контролирует Федеральную резервную систему, Министерство финансов, Комиссию по ценным бумагам и биржам.

Комитет по иностранным делам (Committee on Foreign Affairs). По сравнению с аналогичным комитетом Сената играет меньшую роль, поскольку

в юрисдикцию палаты не входит утверждение дипломатических договоров и кандидатур послов.

Комитет по внутренней безопасности (Committee on Homeland Security). Под его юрисдикцией находится Министерство национальной безопасности и вопросы, относящиеся к обеспечению безопасности США от террористических и иных сходных угроз.

Комитет по делам палаты (Committee on House Administration). Занимается административными вопросами палаты, а именно финансовым и материально-техническим обеспечением ее членов, их сотрудников, агентств при Конгрессе и т.д.

Комитет по юридическим вопросам (Committee on the Judiciary). Опять-таки менее значимый комитет по сравнению с аналогичным сенатским. Рассматривает законодательство, касающееся судебной системы США. Решает вопрос об импичменте федеральных чиновников.

Комитет по природным ресурсам (Committee on Natural Resources). Рассматривает широкий круг вопросов, относящихся к сохранению окружающей среды, управлению федеральными землями, использованию континентального шельфа, законодательству о минеральных ресурсах и т.д.

Комитет по надзору и правительственным реформам (Committee on Oversight and Government Reform). Существует с 1816 года и осуществляет надзор за федеральными программами и политикой федерального правительства вообще. Является главным расследовательским комитетом палаты. Его председатель, единственный среди председателей комитетов, имеет право вызывать в комитет свидетелей для дачи показаний без формального согласия других членов комитета.

Комитет по регламенту (Committee on Rules). Один из самых важных комитетов палаты, следящий за соблюдением ее регламента. Существует с 1789 года и определяет последовательность рассмотрения законопроектов и иных актов в палате, а также форму дебатов по ним. Это особенно важно, так как в отличие от Сената в Палате представителей нет неограниченного права на выступления. Является важнейшим орудием в руках партии большинства.

Комитет по науке и технологиям (Committee on Science and Technology). Занимается законодательством в области науки. Осуществляет контроль, в частности, над НАСА и Министерством энергетики.

Комитет по делам малого бизнеса (Committee on Small Business). Под его юрисдикцией находится Администрация малого бизнеса и законопроекты в соответствующей сфере.

Комитет по стандартам официального поведения (Committee on Standards of Official Conduct). В обиходе — комитет по этике. Устанавливает стандарты этического поведения для конгрессменов, вырабатывает соответ-

ствующие рекомендации, проводит расследования в отношении неэтичного поведения, консультирует коллег по их запросам.

Комитет по транспорту и инфраструктуре (Committee on Transportation and Infrastructure). В сфере его ведения находятся законопроекты соответствующей тематики.

Комитет по делам ветеранов (Committee on Veterans' Affairs). Осуществляет контроль за деятельностью Министерства по делам ветеранов и занимается законодательным обеспечением нужд участников военных действий.

Комитет по путям и средствам (Committee on Ways and Means). Самый влиятельный комитет палаты. Через него проходят все законопроекты, касающиеся налогообложения, тарифов и иных сборов. Также его юрисдикция распространяется на программу «Медикэр» и ряд иных важнейших программ из сферы социальной защиты. Существует с 1789 года. Ввиду его важности в него почти невозможно попасть депутатам-новичкам.

Комитет всей палаты (Committee of the Whole). В некоторых случаях Палата представителей рассматривает тот или иной законопроект (обычно имеющий существенное значение), действуя как единый комитет. В этих случаях обсуждение проходит по правилам, принятым в комитетах, а не на заседаниях палаты. Иными словами, хотя составы палаты и комитета совпадают — те же 435 конгрессменов, это не одно и то же. Председательствует на заседаниях Комитета всей палаты представитель партии большинства, избираемый спикером и не являющийся председателем какого-либо комитета.

Специальный комитет в Палате представителей только один — **Комитет по разведке** (Permanent Select Committee on Intelligence).

Суды (Courts)

Подобно исполнительной и законодательной власти, судебная федеральная власть отделена от судебных систем штатов и муниципалитетов (в последнем случае — там, где они имеются). Таким образом, в Америке три независимые системы правосудия — федеральная, штатная и муниципальная. Судебная система — англосаксонского типа, т.е. прецедентная. Федеральные суды (специальные суды составляют особый случай) имеют трехзвенное устройство: окружной суд, апелляционный суд и Верховный суд. Все суды делятся на суды, организованные в соответствии с третьей статьей конституции, и организованные в соответствии с первой статьей конституции. Первые имеют большее значение, и только они выносят окончательное решение. Это все основные суды общей юрисдикции — окружные, апелляционные и Верховный суд.

Окружной суд (*United States district court*)

Низовым звеном федеральной судебной системы является окружной суд, соответствующий судебному округу. Всего их 91 — минимум один в каждом штате, а также в округе Колумбия и в Пуэрто-Рико. В ряде штатов с большим населением до четырех окружных судов. Территориальные суды (*United States territorial courts*) на Гуаме, Северных Марианских островах, Виргинских островах (США) хотя и исполняют те же функции, что и окружные суды, не являются ими в полном смысле слова, их судьи назначаются на 10 лет, а не пожизненно, и не подпадают под действие третьей статьи конституции.

Число судей в каждом суде определяется Конгрессом, а назначаются они президентом с согласия Сената. По неформальной традиции сенатор-однопартиец от данного штата имеет наложить вето на нежелательную для него кандидатуру. Судьи назначаются пожизненно и не могут быть смещены со своего поста кроме как после вынесения Палатой представителей импичмента и подтверждения его Сенатом. За последние 100 лет с помощью импичмента было смещено только пять судей. При достижении 65 лет судья может добровольно перейти в разряд «старших судей» (*senior judge*), которые работают неполное время, получая прежнюю зарплату, и таким образом открывают вакансию для нового назначения, так как считаются работающими сверх штата.

Другим способом разгрузки федеральных судей является институт судей-магистратов (*magistrate judges*), которые назначаются окружным судьей на восемь лет (четыре года в случае неполной занятости) и могут заниматься предварительным рассмотрением дела, подготовкой судебного решения, а в случае согласия сторон — полностью проводить судебный процесс.

Каждый окружной суд имеет минимум одно здание, а в крупных округах — несколько в разных местах, в целях облегчения доступа к правосудию.

Окружные суды рассматривают дела, подпадающие под федеральную юрисдикцию, например когда Соединенные Штаты выступают как ответчик или истец, или связанные с мореходством, или когда один из истцов (ответчиков) не является гражданином США, а сумма претензий превышает определенный законом минимум. В последнем случае возникают ситуации, когда окружной суд принимает решения, основываясь на законах штата, — следствие применения принципа «побочной юрисдикции» (*supplemental jurisdiction*).

Также в ряде случаев окружные суды могут выступать в роли апелляционного звена, например по отношению к некоторым решениям процессуального и апелляционного суда по торговым маркам, Совета по защите системы заслуг, а также судов по банкротству, в случае если при вышестоящих апелляционных судах нет Апелляционной панели по банкротству (*Bankruptcy Appellate*

Panel). На данный момент она существует только при 1, 6, 8, 9, 10-м апелляционных судах.

Возглавляется окружной суд главным судьей (Chief Judge). Он назначается из старших по возрасту судей данного судебного округа, отвечающих следующим требованиям — быть не старше 65 лет, иметь стаж работы в данном суде не менее одного года, не быть главным судьей прежде. После семи лет работы в этой должности или по достижении 70 лет главный судья уступает свое место, но остается работать обычным судьей. До 1948 года такой должности вообще не существовало, и сейчас роль главного судьи не столь значительна по отношению к окружному суду, как роль председателя Верховного суда по отношению к своему органу. В целом же институт федеральных судей пользуется большим уважением в обществе. Достаточно заметить, что последний министр юстиции в кабинете Бушамладшего, Майкл Мукасей, до своего назначения был именно окружным судьей.

Адвокат, желающий выступать в роли защитника при данном окружном суде, должен быть официально допущен к этому и приведен к присяге. При этом от адвокатов при окружных судах не требуется сдавать специальных экзаменов. Обычно основанием для допуска к работе является факт получения ими права на адвокатскую практику в штате.

Особым подразделением окружных судов являются суды по банкротству (bankruptcy court), имеющиеся почти в каждом из 94 судебных округов. Только они имеют право рассматривать дела по банкротству, находящиеся исключительно в федеральном ведении (суды штатов в принципе не могут рассматривать дела о банкротстве). Судья по банкротству назначается на 14 лет вышестоящим апелляционным судом.

Апелляционный суд *(United States court of appeals)*

Решения окружных судов могут быть обжалованы в одном из 13 апелляционных судов (courts of appeals или circuit courts). Двенадцать из них строятся по географическому принципу, и им подведомственны дела нескольких близлежащих окружных судов. Например, Апелляционный суд первого округа рассматривает апелляции из окружных судов штатов Мэн, Нью-Хэмпшир, Массачусетс, Род-Айленд и Пуэрто Рико.

Число судей, назначаемых пожизненно президентом с согласия Сената, определяется Конгрессом для каждого апелляционного округа. Наибольшее их число — 28 — в Апелляционном суде девятого округа, включающем в себя Калифорнию, Орегон, Вашингтон, Аризону, Аляску, Гавайи, Неваду, Айдахо, Монтану, Неваду, Гуам и Северные Марианские острова. Суд базируется в Сан-Франциско (не столица штата и не самый большой его город!), однако заседания проходят на регулярной основе в Портланде, Пасадене и Сиэтле.

Данные суды разбирают дела, поступающие к ним из подведомственных окружных судов, а также некоторых других судебных и квазисудебных органов, например из Федеральной комиссии по шахтной безопасности, Национального совета по трудовым отношениям.

Апелляционные суды не проводят процессов, а рассматривают оригиналы дел, поступивших из нижестоящих судов. В некоторых случаях они могут заслушивать устные аргументы адвокатов. В своей деятельности данные суды руководствуются Федеральными правилами апелляционного судопроизводства (Federal Rules of Appellate Procedure). Согласно им дела слушаются панелью из трех судей, и лишь некоторые, важнейшие, дела требуют присутствия всего состава суда.

Руководит апелляционным судом главный судья (Chief Judge), требования к нему такие же, как и в окружных судах. Он также не является слишком значимым лицом на фоне коллег и больше выполняет административные функции, чем определяет политику суда.

Работа апелляционных судов привлекает большое внимание общественности, так как большинство нашедших дел окончательно решается именно там. Решения этих судов, в отличие от окружных, являются обязательными судебными прецедентами в данном округе, и им должны следовать все суды в схожих случаях.

Судьи апелляционных судов — одни из самых уважаемых работников Фемиды в США, именно из их числа обычно назначаются судьи Верховного суда. Директор ФБР, а впоследствии ЦРУ, Уильям Уэбстер до своего назначения был апелляционным судьей. Средства массовой информации, политики, общественные организации внимательно следят за практикой конкретных судов и судей, их номинация всегда вызывает значительный резонанс и интерес. При апелляционных судах также существует институт «старших судей».

Адвокаты при апелляционных судах не должны сдавать специальных экзаменов, им достаточно иметь право заниматься юридической практикой в любом штате. Адвокат, желающий работать при том или ином суде, подает заявление, уплачивает пошлину и приносит клятву.

Следует особо выделить Апелляционный суд по округу Колумбия (United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit) и Апелляционный суд по федеральному округу (United States Court of Appeals for the Federal Circuit). Первый, будучи самым маленьким в географическом смысле (охватывает только столицу), тем не менее является едва ли не самым важным, поскольку в силу своей специфики рассматривает многие дела, связанные с федеральными агентствами. Таким образом, его решения непосредственно влияют на текущую политику. Неслучайно многие судьи Верховного суда вышли из данного суда. Его не следует путать с Апелляционным судом округа Колумбия (District of Columbia Court of Appeals), который, будучи выс-

шим муниципальным судом столицы, является эквивалентом верховных судов штатов.

Апелляционный суд по федеральному округу, созданный в 1982 году, характеризуется не географическим принципом своей юрисдикции, а тематическим. В него направляются апелляции из Суда по федеральным претензиям, Суда по апелляциям по претензиям ветеранов, Процессуального и апелляционного суда по торговым маркам, Суда по апелляциям и рассмотрению споров о патентах при Управлении патентов и торговых марок, Апелляционного суда по правительственным контрактам, Совета по защите системы заслуг, Международной торговой комиссии, Суда по международной торговле, а также апелляции на некоторые решения окружных судов касательно патентов и денежных претензий к федеральному управительству на сумму свыше \$ 10 000.

Судьи Апелляционного суда по федеральному округу должны жить не далее 50 миль от Вашингтона, и время от времени они проводят выездные заседания в разных частях страны.

Верховный суд

(Supreme Court of the United States)

Верховный суд США — единственный суд, установленный конституцией страны. Он расположен в Вашингтоне в здании, носящем его имя (Supreme Court building) в районе Капитолия. Состоит из председателя Верховного суда (Chief Justice of the United States) и восьми судей (associate justices). Все они назначаются президентом с согласия Сената. Отметим, что в отличие от окружных и апелляционных судов в данном случае председатель номинируется президентом, и необязательно из числа судей Верховного суда. Председатели последнего времени таковыми не являлись.

Верховный суд одновременно исполняет функции, которые во многих странах разделены между верховными и конституционными судами. То есть он является как высшим апелляционным органом, так и органом, решающим, конституционен или нет тот или иной закон. Последнее право суд присвоил себе в 1803 году, рассматривая дело «Марбери против Мэдисона» (Marbury vs Madison). Кроме того, в редчайших случаях Верховный суд рассматривает дела в первой инстанции, а именно тяжбы между штатами. В теории, как это следует из третьей статьи конституции, круг возможных дел, которые может принимать к рассмотрению суд, значительно шире. Кроме того, уникальность Верховного суда заключается в том, что он может принимать к апелляции дела из верховных судов штатов, а не только из их федеральных судов.

Влияние Верховного суда на политику США трудно переоценить. Например, во времена правления Ф.Д. Рузвельта суд заблокировал ряд его важнейших инициатив, и президент ничего не мог с этим поделать, а его попытка ре-

формировать Верховный суд с целью назначить туда своих сторонников провалилась.

Основной путь попадания дела в Верховный суд — это направление в последний обращения с просьбой о серториари (*certiorari*), т.е. истребовании дела из нижестоящего суда для его повторного рассмотрения. В год приходит до 7500 подобных обращений, из них принимается примерно 150. Работу с обращениями проводит пул клерков суда (*Cert pool*). По итогам их работы решением четырех судей (*Rule of four*) дело принимается к рассмотрению (меньшинство суда получило это право, дабы не дать возможность большинству навязывать свое мнение). На первичной стадии дело слушается (это относится и к делам первичного рассмотрения) уполномоченными юристами (*special master*), которые готовят для судей проект решения. Кворум для принятия окончательного решения — присутствие шести судей.

Заслушав аргументы сторон, судьи удаляются для обсуждения (без присутствия посторонних, в том числе клерков) дела. В ходе дискуссии выявляется большинство, которое видит итог дела схожим образом. Старшему из судей поручается написать итоговое решение. (Параллельно старший из несогласных пишет проект, отражающий их видение решения дела.) Затем этот проект раздается судьям для окончательной доработки. В ходе его обсуждения судьи вносят свои поправки. На этом этапе случается, что они могут изменить свое мнение, и решение большинства становится решением меньшинства и наоборот. Для окончательного решения требуется получить пять голосов за.

В случаях, когда решение поддерживают четверо судей, а остальные не могут прийти к единому мнению, это решение публикуется как «мнение простого большинства» (*plurality opinion*). При равенстве голосов (четыре на четыре при одном отсутствующем, например) или при отсутствии кворума решение нижестоящего суда одобряется, но оно не может являться обязывающим прецедентом.

Судья, согласный в целом с мнением большинства, может издавать свое особое мнение (*concurring opinion*) по частным вопросам дела.

Решения суда оперативно появляются на его сайте, издаются в виде отдельных выпусков, а после выходят в составе «Отчетов Соединенных Штатов» (*United States Reports*) — официального издания Верховного суда. За его выпуск отвечает издатель решений Верховного суда (*Reporter of Decisions*).

Члены Верховного суда привлекают к себе наибольшее внимание общественности и журналистов среди всего судейского корпуса США. Назначение каждого из них — большое политическое событие, которому придают особое значение и президент, который стремится увеличить в суде число своих единомышленников, и Сенат, старающийся не пропустить в него одиозные или zaangażированные фигуры, как это, например, случилось с Робертом Борком в 1987 году.

Судьи назначаются пожизненно. По закону им нельзя менять жалование в сторону уменьшения. Если судья выходит в отставку, то все равно остается членом Верховного суда и имеет титул отставного судьи (retired associate justice) — примерно то же самое, что и «старший судья». Он не принимает никакого участия в текущей работе и выведен за штат (его место тут же занимает), но может сохранять кабинет и штат клерков.

Председатель Верховного суда — важная фигура в отличие от своих коллег в окружных и апелляционных судах. Согласно обычаю он принимает присягу новоизбранного президента США и, согласно конституции, председательствует в Сенате во время процессов по импичменту президента и вице-президента. Он готовит повестку дня для еженедельных собраний судей по рассмотрению петиций о серториари, выступает первым при рассмотрении дел, определяя, таким образом, ход дискуссий. Председатель Верховного суда возглавляет Юридическую конференцию Соединенных Штатов, правление Федерального юридического центра, назначает членов Суда по рассмотрению дел об иностранном шпионаже, Юридической панели по многоокружным процессам.

Из председателей Верховного суда следует выделить Уильяма Тафта, который уникален тем, что ранее он был и президентом. Тафт — единственный человек в истории США, возглавлявший в течение жизни и исполнительную, и судебную ветви власти, причем работу в суде он ставил выше работы в Белом доме. Также стоит упомянуть Джона Маршалла, который был председателем Верховного суда дольше всех, с 1801 по 1835 год, и сделал его реальным центром влияния, заложив традицию толкования конституции. При Эрле Уоррене суд принял важнейшие решения по защите конституционных прав граждан, достигнув высшей точки своего влияния на политический процесс. Любопытно, что Уоррен до своего назначения на должность председателя Верховного суда никогда прежде не работал в суде.

За архив суда и прохождение в нем документов отвечает клерк Верховного суда (Clerk of the Supreme Court). Подобные должности существуют при всех федеральных окружных и апелляционных судах и судах по банкротству. Судебных клерков (court clerk), которые работают с судом в целом и являются его делопроизводителями, не следует смешивать с клерками судей (law clerk), юридическими помощниками судей в отдельности, помогающими им в рассмотрении дел и написании решений. Работа эта (во всех федеральных судах) является в высшей степени престижной для начинающих юристов, и ее предоставляют на конкурсной основе самым ярким выпускникам юридических вузов (конкурс достигает сотен заявлений на одно место). Наличие подобного опыта обеспечивает блестящую карьеру. Пять судей Верховного суда нынешнего состава работали в свое время клерками у судей этого органа.

Маршал Верховного суда (Marshal of the Supreme Court) возглавляет полицию Верховного суда (Supreme Court Police), которая охраняет его здание, су-

дей и служащих. При суде существует одна из крупнейших в мире юридических библиотек.

Юридическая конференция Соединенных Штатов
(*Judicial Conference of the United States*)

Возглавляется председателем Верховного суда и состоит помимо него из главных судей всех апелляционных судов, по судье от каждого округа и главного судьи Суда по международной торговле. На своих ежегодных собраниях конференция вырабатывает основные принципы федеральной судебной политики. Разделена на пять совещательных комитетов, каждый из которых разрабатывает свое направление, например правила гражданского или уголовного судопроизводства.

Федеральный юридический центр
(*Federal Judicial Center*)

Создан для проведения образовательной и исследовательской работы в сфере федерального судопроизводства. Проводит подготовку и переподготовку судей и работников судов, разрабатывает рекомендации по ведению судопроизводства, изучает опыт работы судебной системы и ее историю. В его правление входят председатель Верховного суда, директор Административного управления судов Соединенных Штатов и семь судей, избираемых Юридической конференцией. Правление назначает директора центра и его заместителя, которые подбирают штат сотрудников.

Административное управление судов Соединенных Штатов
(*Administrative Office of the United States Courts*)

Обеспечивает федеральной судебной системе административную, финансовую и техническую поддержку. Подготавливает общий бюджет судов (для одобрения Юридической конференцией с последующей передачей в Конгресс), подбирает для них кадры, анализирует решения Конгресса касательно судебной системы, взаимодействует с ним от лица судейского сообщества. Директор управления назначается председателем Верховного суда с согласия Юридической конференции.

Федеральная служба по отсрочке наказаний и досудебному расследованию
(*U.S. Probation and Pretrial Services System*)

Наблюдает за поведением осужденных, освобожденных от отбытия тюрем-

ного срока (находящихся на пробации), помогает отбывшим заключение. Также собирает информацию о лицах, предстающих перед судом, готовит свои заключения о них для судей. Служба не является единым органом, и ее сотрудники работают отдельно при каждом из окружных судов. В целом действия работников по пробации и досудебному расследованию направляются Юридической конференцией и обеспечиваются Административным управлением судов.

Юридическая панель по многоокружным процессам
(*Judicial Panel on Multidistrict Litigation*)

Специальная структура внутри федеральной судебной системы, созданная с целью сведения схожих по тематике дел из разных судов в одно дело для одного судьи. Состоит из семи судей окружных и апелляционных судов, назначаемых председателем Верховного суда.

Комиссия Соединенных Штатов по приговорам
(*United States Sentencing Commission*)

Создана в 1984 году с целью определения и поддержания единых принципов вынесения приговоров в федеральных судах. Отвечает за выпуск «Федерального руководства по вынесению приговоров» (Federal Sentencing Guidelines). Состоит из семи голосующих членов (в их числе председатель), назначаемых президентом с согласия Сената на шесть лет. Обычно это федеральные судьи и неправительственные юристы. Два неголосующих члена являются ими по должности — это министр юстиции, обычно представленный кем-то из сотрудников ведомства, и председатель Комиссии по условно-досрочному освобождению.

Специализированные суды, созданные в соответствии с третьей статьей конституции

Суд по международной торговле (United States Court of International Trade). Единственный центральный суд США, расположенный в Нью-Йорке. Рассматривает дела, связанные с международной торговлей и таможенными вопросами. Состоит из назначаемых президентом с согласия Сената девяти судей (в том числе главного судьи), из которых не более пяти могут принадлежат к одной партии. Большинство дел рассматривается одним судьей. В наиболее важных случаях, например когда оспаривается конституционность того или иного закона, дела могут слушаться панелью из трех судей.

Суд по рассмотрению дел об иностранном шпионаже (United States Foreign Intelligence Surveillance Court, FISA court). Создан в 1978 году в соот-

ветствии с Законом о наблюдении за иностранным шпионажем (Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA). Выдает разрешение правоохранительным органам на наблюдение, в первую очередь электронное, за подозреваемыми в шпионаже в пользу зарубежных стран. Если судья отвергает просьбу федерального агентства (как правило, ФБР), оно не имеет права повторно обращаться к другому судье, а может только обратиться с протестом в Апелляционный суд по рассмотрению дел об иностранном шпионаже. За всю историю число отказов правоохранительным органам было минимально. Данный суд состоит из 11 окружных судей, назначаемых председателем Верховного суда на семь лет. Сроки их полномочий должны быть такими, чтобы состав суда изменялся постепенно. Дважды назначать одного того же судью запрещено. Как минимум трое судей должны все время находиться на расстоянии не более 20 миль от Вашингтона. В случае чрезвычайной ситуации министр юстиции США может разрешить электронное наблюдение за подозреваемым, но в течение 72 часов он должен поставить об этом в известность данный суд.

Апелляционный суд по рассмотрению дел об иностранном шпионаже (United States Foreign Intelligence Surveillance Court of Review). Состоит из трех окружных или апелляционных судей, назначаемых председателем Верховного суда сроком на семь лет. Одновременно заменяется только один судья, так что двое всегда должны иметь опыт работы. Реально этот суд заработал только после терактов 11 сентября 2001 года.

В состав судов третьей статьи конституции входят также **административные судьи** (administrative law judge), имеющиеся в 30 федеральных агентствах и ведомствах, большая часть которых была рассмотрена ранее.

Специализированные суды, созданные в соответствии с первой статьей конституции

Налоговый суд (United States Tax Court). Создан для рассмотрения споров об уплате федеральных налогов. Оспаривать правильность взимания последних можно и в окружном суде, и в Суде по федеральным претензиям, однако там нужно сперва заплатить налог, что не является необходимым в Налоговом суде. Девятнадцать его судей назначаются президентом с согласия Сената на 15 лет. Из своего состава они избирают главного судью (Chief Judge). Судьи могут переназначаться. Кроме старших судей, работающих неполное время, при Налоговом суде имеется институт специальных расследовательских судей (special trial judges), возглавляемых старшим специальным расследовательским судьей (Chief Special Trial Judge). Они назначаются главным судьей Налогового суда и рассматривают дела по небольшим суммам претензий. Если сум-

ма иска превышает \$ 50 000, то окончательное решение должен выносить судья Налогового суда (предварительное рассмотрение может проводить специальный судья). Хотя суд находится в Вашингтоне, его судьи регулярно проводят выездные заседания по всей стране.

Суд по федеральным претензиям (United States Court of Federal Claims). Рассматривает иски к федеральному правительству касательно правительственных контрактов, возмещения вреда здоровью и иного ущерба, полученного во время вакцинации, военной и гражданской службы, нарушения властью патентных и авторских прав, иски индейских племен, иски, касающиеся выплаты налоговых льгот, а также все претензии к правительству, основанные на конституции и иных федеральных регулятивных актах. По искам менее \$ 10 000 юрисдикция данного суда совпадает с юрисдикцией окружных судов. Также истец (в случае тяжбы вокруг правительственного контракта) в течение 90 дней с момента вступления в силу договора может подать иск в Гражданский совет по контрактным апелляциям. Для рассматриваемого суда максимальный срок составляет один год. Общий срок давности — шесть лет. Одновременно подавать иски в совет и в суд нельзя. Шестнадцать судей (в том числе главный судья) назначаются президентом с согласия Сената на 15 лет и могут переназначаться. Кроме старших судей им в работе помогают специальные мастера (special masters) со своим старшим специальным мастером — институт, подобный специальным расследовательским судьям в Налоговом суде. Судьи могут проводить выездные заседания за пределами Вашингтона.

Гражданский совет по контрактным апелляциям (Civilian Board of Contract Appeals). Самый новый судебный орган, созданный в 2007 году на основе Board of Contract Appeals при Администрации общих служб. Под его юрисдикцией находятся все правительственные ведомства, кроме Министерства обороны, НАСА, Почтовой службы, Комиссии по регулированию почтовых услуг и Администрации долины Теннесси. Помимо стандартного рассмотрения споров, совет предлагает быстрое их разрешение в рамках альтернативного разрешения споров (Alternative Dispute Resolution), когда судьи совета рассматривают дело по упрощенной схеме. В совет входят 18 судей (в том числе председатель и вице-председатель совета), назначаемых президентом с согласия Сената.

Апелляционный суд по искам ветеранов (United States Court of Appeals for Veterans Claims). Рассматривает апелляции на решения Совета по обращениям ветеранов. Состоит из семи судей, назначаемых президентом на 15 лет с согласия Сената. Они в свою очередь из своего состава избирают председателя. Суд не проводит процесса в целом, а лишь рассматривает документы слушаний в нижестоящих органах и может заслушивать краткие сообщения сторон.

Военные суды (Courts-martial). Они делятся на три типа — дисциплинарные (summary), специальные (special) и общие (general). В своей деятельности военные суды руководствуются Общим кодексом военной юстиции (Uniform Code of Military Justice). Их судьями являются члены Корпуса главного военного судьи (Judge Advocate General's Corps) — судебной ветви вооруженных сил. Дисциплинарные суды состоят из одного человека — военного судьи (judge advocate). Он называется так, поскольку одновременно выступает как обвинитель и как защитник. Данные суды рассматривают сравнительно небольшие проступки и могут приговаривать обвиняемого максимум к 60 дням заключения. Специальные суды занимаются более серьезными преступлениями и могут приговаривать к наказанию до года тюремного заключения. Они состоят из военного судьи, обвинителя, защитника и минимум трех офицеров, действующих как суд присяжных. Общие суды рассматривают самые тяжелые правонарушения, наказания за которые включают и смертную казнь. Им подсудны и гражданские лица, совершившие преступления, подпадающие под действие военного правосудия. В общие суды входят не менее пяти судей помимо обвинителя и защитника. Не менее трети судей должны быть военными, если обвиняемый — военнослужащий. Эти суды всегда суды ad hoc, т.е. создаются приказом командира для рассмотрения конкретного дела. Решения военных судов могут обжаловаться в промежуточных апелляционных судах вооруженных сил при соответствующих родах войск — Army Court of Criminal Appeals, Navy-Marine Corps Court of Criminal Appeals, Air Force Court of Criminal Appeals, Coast Guard Court of Criminal Appeals. Последним звеном в апелляционной инстанции является Апелляционный суд Вооруженных сил (United States Court of Appeals for the Armed Forces). Он состоит из пяти гражданских судей (в их числе главный судья), назначаемых президентом с согласия Сената на 15 лет.

ШТАТНЫЙ УРОВЕНЬ

Исполнительная власть

Соединенные Штаты Америки — федеративное государство. И права субъектов, его составляющих, весьма значительны. Само слово «штат» (state) означает по-английски «государство». В русском языке эта тонкость утрачивается, и «штат» звучит подобно «губернии» или «области», т.е. части некоего целого, тогда как на самом деле он ближе по своему устройству к отдельному государству. Любопытно, что четыре штата называются в своих конституциях даже не штатами, а республиками (Commonwealths) — Кентукки, Пенсильвания, Виргиния, Массачусетс. Таким образом, США в целом — это добровольное сложение отдельных государств, делегирующих свои полномочия федеральному правительству. Не поняв этого, трудно разобраться в государственной и политической системе США, тесно привязанной к штатам.

Каждый штат имеет конституцию, описывающую его государственное устройство, права и свободы граждан. И хотя ни одна из них не может нарушать Конституцию США, различия между штатами могут быть весьма существенными именно в плане конституционного права. Например, в некоторых штатах система судов двухзвенная, в других — трехзвенная; где-то нет должности вице-губернатора; в Небраске, в отличие от всех других штатов, парламент однопалатный; где-то губернатор может избираться только на один срок, где-то на два года, но неограниченное число раз и т.д. Естественно, различия географические, экономические, культурные, исторические, демографические еще более значительны. Свидетельством уникальности каждого штата является то, что в Луизиане, например, правовая система основана не на англосаксонском общем праве, а на романской системе.

Исполнительная власть штатов примечательна тем, что в отличие от федерального уровня ряд важнейших чиновников избираются, а не назначаются. Таким образом, губернатор не имеет в своем штате не только властной вертикали (местное самоуправление совершенно самостоятельно, хотя формально возможны ситуации с вмешательством в его деятельность), но и горизонтали.

Губернатор (Governor)

Главой исполнительной власти и штата в целом является губернатор. Везде это избираемая должность. Он предлагает бюджет, вносит законопроекты в законодательное собрание штата, осуществляет экономическую, социальную политику, защищает права и свободы жителей, является командующим национальной гвардией штата, объявляет чрезвычайное положение, представляет

штат в отношениях с другими штатами и федеральным правительством, обладает правом вето на решения заксобрания, дарует помилования или смягчает приговоры. В большинстве штатов губернатор может назначить временных сенаторов в случае образования вакансии.

Губернаторы избираются на четыре года, единственное исключение — штаты Вермонт и Нью-Хэмпшир, там губернаторский срок — два года. В Вирджинии губернатор может исполнять свои обязанности только один срок подряд. В остальных штатах губернаторы либо не имеют таких ограничений (Вермонт, Нью-Хэмпшир, Коннектикут, Айдахо, Иллинойс, Айова, Массачусетс, Миннесота, Орегон, Техас, Нью-Йорк, Северная Дакота, Вашингтон, Висконсин), либо могут избираться с ограничениями, например не более двух раз (вариации: в Юте — не более 12 лет, в Вайоминге — не более двух сроков в течение 16 лет, в Северной Каролине, Индиане и Огайо — не более двух сроков подряд, после четырехлетнего перерыва могут переизбираться еще, в Монтане — не более восьми лет в течение 16, во Флориде — не более восьми лет подряд в должности).

Выборы губернаторов проходят в четные годы в один день с выборами президента и Конгресса, исключение составляют пять штатов — Луизиана, Кентукки, Миссисипи, Нью-Джерси и Вирджиния, где они проходят в нечетные годы.

Требования к лицам, желающим занять должность губернатора, элементарны, и их можно рассмотреть на примере Мэриленда — быть не моложе 30 лет и являться зарегистрированным избирателем штата не менее пяти лет. В Южной Каролине эти требования дополняются требованием верить в Бога.

Нарисовать портрет типичного американского губернатора затруднительно ввиду большого человеческого разнообразия тех, кто занимает эту должность, но кое-какие характерные черты можно попытаться выделить. Как правило, у них юридическое образование, перед выдвижением на данный пост за плечами имеются определенные достижения либо в политической деятельности, либо в бизнесе. Билл Клинтон, ставший губернатором в 32 года, не является исключением, поскольку к тому времени он уже успел зарекомендовать себя как опытный политик и успешный главный прокурор штата. Губернатором может быть избран человек без политического опыта, но являющийся харизматической, знаковой фигурой, как, например, Арнольд Шварценеггер. Губернаторское кресло — хороший задел для борьбы за Белый дом. В XX веке более всего президентов приходило именно с этой должности. Со времен Картера лишь Джордж Буш-старший не был губернатором.

Кандидаты сперва проходят праймериз и затем уже выходят на всеобщие выборы, где победитель определяется простым большинством. Исключение составляет Луизиана — там выборы (nonpartisan blanket primary или jungle primary) проходят без собственно праймериз, все зарегистрированные кандидаты

сразу участвуют во всеобщих выборах, во второй тур выходят набравшие максимальное число голосов (если никто не получил более 50% в первом туре).

Губернатор может быть отстранен от должности после вынесения импичмента или путем референдума по отзыву, как случилось в 2003 году в Калифорнии с губернатором Греем Дэвисом. Примечательно, что в целях экономии средств в один день с референдумом проходили выборы следующего губернатора, которые были бы сочтены недействительными, если бы избиратели не поддержали отзыв.

Право вето, которое имеется у всех губернаторов, является важным инструментом выстраивания их взаимоотношений со штатной легислатурой. Только губернатор Северной Каролины был лишен этого права до 1996 года. Вето преодолевается большинством от двух третей до трех пятых голосов заксобрания. В Теннесси и Кентукки требуется всего лишь простое большинство. В 43 штатах у губернаторов есть право и постатейного вето (*line-item veto*), которое особенно часто применяется при рассмотрении проекта бюджета.

Обычно губернатору положен свой эквивалент Белого дома — официальная резиденция, которая является и его рабочим местом, и местом проживания на период исполнения обязанностей, так называемый *mansion*. Например, в штате Нью-Йорк таковой является *New York State Executive Mansion* — не просто резиденция, но еще исторический памятник и музей, доступный для посетителей. Недавний губернатор Элиот Спитцер ночевал в этом доме не чаще двух раз в неделю. И это характерная тенденция для нынешней Америки. Дело в том, что во многих штатах роль столицы выполняют небольшие города, в данном случае Олбани. Естественно, что с развитием средств транспорта и связи губернаторы имеют возможность руководит штатом, либо ежедневно отъезжая к себе домой (Спитцер — в Нью-Йорк), либо навещая столицу и свою резиденцию лишь время от времени. Так поступают, например, все калифорнийские губернаторы после Рейгана, не проживая в столице Калифорнии — Сакраменто. Поэтому губернаторский особняк был недавно продан за ненадобностью. Нынешний губернатор Иллинойса Род Благоевич стал первым, кто не стал жить в Спрингфилде, оставшись в Чикаго, и т.д.

Будучи первым лицом исполнительной власти, губернатор назначает большое количество чиновников. В первую очередь речь идет о его кабинете (*cabinet*) и аппарате (*staff*). Различия между ними следующие — кабинет представляет собой совокупность глав департаментов и ведомств, ответственных перед губернатором и проводящих его политику в закрепленных за ними сферах. В аппарат входят ближайшие помощники и советники губернатора, которые, как правило, назначаются без согласия законодательного собрания. Вот, например, как устроен губернаторский аппарат в Мэриленде. Он возглавляется руководителем аппарата (*Chief of Staff*) и состоит из пяти управлений (*offices*): по взаимодействию с органами власти (*Intergovernmental Relations*),

юридического советника (Legal Counsel), законодательства и политики (Legislative and Policy), прессы (Press), представительства губернатора в Вашингтоне (Governor's Office in Washington, DC). В кабинет же губернатора Мэриленда входят 24 человека — секретари и главы департаментов.

Как и на федеральном уровне, руководитель Бюджетного управления обычно не входит в кабинет, а является членом аппарата, так как формирование бюджета в США рассматривается как существенная часть взаимодействия губернатора с законодательным собранием, а не просто элемент общей финансовой или экономической политики.

Число и названия департаментов и управлений различаются от штата к штату, но, как правило, в их числе имеются следующие: финансовой политики, надзора за финансовыми институтами, аграрный, здравоохранения, образования, равных возможностей, по чрезвычайным ситуациям, по защите потребителей, по делам меньшинств, экономического развития, лицензирования азартных игр и лотерей, лицензирования алкогольных напитков, землеустройства, охраны окружающей среды, транспорта, налогообложения, по делам престарелых, по делам ветеранов, по защите прав детей, жилищного строительства, водного хозяйства, охоты и рыболовства, по надзору за страхованием, по надзору за риелторской деятельностью, исполнения наказаний, дорожной полиции, исторического наследия.

В таком крупном и развитом штате, как Калифорния, существует иерархия внутри администрации. Высшим звеном является агентство (agency). В свою очередь, оно делится на департаменты (departments) и более мелкие звенья. Так, в Агентство по делам бизнеса, транспорта и строительства (Business, Transportation & Housing Agency) входят 13 структурных подразделений, в частности департаменты корпораций, транспорта (знаменитый калифорнийский Caltrans), финансовых институтов, автомобильного транспорта, контроля за алкогольными напитками, офис безопасности движения, дорожная полиция. В Агентство по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency, Cal/EPA) — департаменты регулирования пестицидов, контроля токсических субстанций, офис оценки опасности состояния окружающей среды.

Важная составляющая кадровых полномочий губернаторов — назначение ими членов попечительских советов (trustee) в университеты или университетские системы штатов. В ряде штатов (например, Мэриленд) губернатор может назначить члена заксобрания, если открывается вакансия в связи со смертью или отставкой депутата, а также назначить исполняющего обязанности избираемого чиновника (главный прокурор и т.д.) в аналогичном случае. При этом он должен полагаться на мнение той партии, к которой принадлежал выбывший депутат.

Помимо назначения руководителей структурных подразделений администрации и директоров учреждений штатов (например, парки, системы водоснаб-

жения) губернатор в течение срока своих полномочий производит множество назначений во всевозможные советы (boards) и комиссии (commissions), существующие как при нем, так и непосредственно с ним не связанные. К примеру, губернатор Техаса должен за четыре года произвести около 3000 назначений.

Члены этих советов и комиссий работают, как правило, на внештатной основе, а сами эти органы выполняют в основном консультативные функции, изучая определенные проблемы и вырабатывая рекомендации, проводя мониторинг, отслеживая исполнение законов. Кроме того, они могут осуществлять регулятивные полномочия и выдавать лицензии. Даже в самом маленьком штате существует несколько сотен подобных комиссий. Например, в Вайоминге можно назвать для примера Технический сертификационный совет по эвтаназии животных (Wyoming Animal Euthanasia Technician Certification Board), Совет по искоренению домашней жестокости (Governor's Domestic Violence Elimination Council), Совет по географическим названиям (Wyoming Board of Geographic Names). Различие между кабинетными ведомствами и советами можно рассмотреть на примере Калифорнии. Там имеется Департамент продовольствия и сельского хозяйства (Department of Food and Agriculture), а при нем функционирует Совет штата по продовольствию и сельскому хозяйству (State Board of Food and Agriculture). Он состоит из 15 человек (один из них председатель), назначаемых губернатором и представляющих различные районы Калифорнии и различные направления в аграрной сфере. Они консультируют губернатора и главу департамента, проводят слушания, изучают проблемы, осуществляют расследования, когда это необходимо, не вмешиваясь в работу департамента и не подменяя его собой. Их функции сугубо консультативные. А вот Совет по иглоукальванию (Acupuncture Board), существующий при Департаменте по делам потребителей (Department of Consumer Affairs), выдает лицензии, разрабатывает стандарты профессиональной этики и поведения. Таким образом, губернаторы и иные органы власти делегируют значительный объем работы общественности, объединенной в советы и комиссии.

От подобных советов, существующих в каждом штате, следует отличать советы при губернаторе (Executive Council, Governor's Council), оставшиеся еще с колониальных времен в нескольких старых штатах, например Нью-Хэмпшире, Массачусетсе, Северной Каролине. В наиболее полной форме этот пережиток сохранился в Нью-Хэмпшире. Там Исполнительный совет при губернаторе состоит из пяти членов, избираемых от соответствующих округов с примерно равной численностью населения на два года (у губернатора также двухлетний срок). Совет является ограничителем власти губернатора. Губернатор должен согласовывать с членами совета все помилования, контракты, выплаты и трансферты свыше \$ 5000, большинство назначений, они вместе утверждают отчеты

нижестоящих ведомств и расходы бюджеты. В случае неспособности губернатора выполнять свои обязанности члены Исполнительного совета инициируют его отзыв. Члены совета работают на постоянной основе и, таким образом, являются важной частью исполнительной власти. В Массачусетсе схожий по функциям и способу формирования Губернаторский совет (Governor's Council) из восьми выборных членов возглавляет вице-губернатор, который является его членом *ex officio* и потому не имеет право голоса.

В Мэриленде, Северной Каролине, Флориде эти советы характеризуются тем, что в них автоматически входят избранные чиновники штата и нет специально избранных представителей. В Мэриленде существует Совет по общественным работам (Board of Public Works). Он состоит из трех человек — губернатор (председатель), контролер и казначей, собирается дважды в месяц и одобряет основные траты (закупки, поставки), капитальные проекты, операции с активами штата. Во Флориде его эквивалентом является орган коллективного управления штатом — Кабинет Флориды (Florida Cabinet), в который входят помимо губернатора (председателя) еще главный финансовый чиновник, главный прокурор и комиссионер по сельскому хозяйству. В Северной Каролине Совет штата (Council of State) состоит из 10 человек — губернатор, вице-губернатор, госсекретарь, главный прокурор, казначей, аудитор, комиссионеры страхования, труда, сельского хозяйства, суперинтендант публично-го образования.

Ввиду того что полномочия губернаторов различаются от штата к штату, в Америке принято говорить о сильном и слабом губернаторстве (в расчет берутся возможности губернаторов по назначению чиновников, влиянию на бюджетный процесс, длительность срока исполнения полномочий и т.д.). Это определение весьма условно и зависит не только от конституции штата, но и от таких постоянно меняющихся переменных, как наличие в законодательном собрании штата большинства или меньшинства однопартийцев. Например, на 2007 год самым сильным считался губернатор Массачусетса (несмотря на существование при нем Исполнительного совета!). Традиционно слабейшим является губернатор Техаса, так как он в отличие от коллег лишен возможности большинства назначений, им доступных, поскольку помимо традиционно выборных казначея, главного прокурора, аудитора, вице-губернатора в штате избираются многие другие чиновники. Напротив, фигура вице-губернатора Техаса в известном смысле сопоставима по влиянию с губернаторской, но об этом — в следующем разделе.

Губернаторы объединены в Национальную ассоциацию губернаторов (National Governors Association) — одну из самых уважаемых общественных организаций США, выполняющую роль посредника между Белым домом, Конгрессом и правительствами штатов. Ассоциация через имеющийся в ее составе консалтинговый центр (Center for Best Practices) оказывает по-

мощь губернаторам в обмене опытом, распространении новых практик и технологий. Каждый год ассоциацию попеременно возглавляет то республиканец, то демократ.

Кроме того, губернаторы имеют организации по партийной принадлежности — Republican Governors Association, Democratic Governors Association, а также по географической — Southern Governors' Association, Western Governors' Association и т.д.

Вице-губернатор (*Lieutenant Governor*)

В США в 42 штатах имеется должность вице-губернатора, в Нью-Джерси она будет введена после 2009 года. Других заместителей у губернаторов, в отличие, например, от России, нет. Впрочем, назвать вице-губернатора заместителем — большое преувеличение. Он не является им в том смысле, в каком вице-президент не является заместителем президента, т.е. не выполняет повседневно большого объема работы, «разгружая» первое лицо. Формально вице-губернатор — высшее должностное лицо штата после губернатора, замещающее его в случае длительного отсутствия или неспособности исполнять обязанности. Если губернатор умирает, складывает свои полномочия или отстраняется от должности, то вице-губернатор занимает его должность. Но в повседневной практике вице-губернатор играет сравнительно незаметную роль в жизни штата, несопоставимую, например, с ролью главного прокурора. Характерно, что в своих мемуарах Билл Клинтон, повествуя на сотнях страниц о работе губернатором, почти не упоминает своих вице-губернаторов.

Отчасти это объясняется тем, что в США в 18 штатах вице-губернаторы избираются независимо от губернаторов (например, в таких «ведущих» штатах, как Калифорния и Техас), т.е. не единым списком, как президент и вице-президент. Поэтому довольно типичной является ситуация, когда губернатор и его зам принадлежат к разным партиям. Но основная причина в том, что конкретные обязанности вице-губернатора определены весьма размыто и, по сути, ограничены. Во многих штатах он является председателем верхней палаты законодательства — по аналогии с вице-президентом, но это мало что ему дает в реальности.

Рассмотрим круг обязанностей вице-губернатора на примере Иллинойса. У него есть функции, так сказать, *per se*, вытекающие из законодательства штата, кроме того, вице-губернатор может самостоятельно выдвигать политические инициативы и реализовывать их. Например, прежняя вице-губернатор Корин Вуд занималась проблемами здоровья женщин. Нынешний — Пэт Квинн — избрал своими приоритетами отстаивание прав налогоплательщи-

ков, потребителей, здоровый образ жизни, экологию и помощь ветеранам, военнослужащим и членам их семей. Кроме того, губернатор может давать ему те или иные поручения. По совокупности личных склонностей, законов штата и губернаторских заданий Квинн возглавляет программы «Спасите наших орлов»; «Пройди через Иллинойс» (участникам предлагается совершить в год пеших прогулок на 167 миль — расстояние от озера Мичиган до Миссисипи); программу поочередного совместного использования автомобилей соседями (Carpool); «Домашний фронт» — поддержка семей военнослужащих и ветеранов; «Зеленые решения»; «Акция налогоплательщиков» и т.д. Вице-губернатор Иллинойса является председателем губернаторского Совета по сельским делам (Chairman of the Governor's Rural Affairs Council), председателем Сельского залогового банка Иллинойса (Chairman of Rural Bond Bank of Illinois), главой Программы главных улиц Иллинойса (head of the Illinois Main Street Program) и председателем Координационного совета Иллинойса по проблемам рек (Chairman of the Illinois River Coordinating Council).

Несмотря на кажущееся многообразие обязанностей, все они носят по преимуществу церемониальный характер или несущественны в плане политики. Поэтому, как говорил бывший вице-губернатор Иллинойса Дэйв О'Нил, «работа вице-губернатора — это сплошная скука». Он не является близким соратником губернатора, не входит в его «кухонный кабинет», не выдвигает и не реализует принципиально важных политических инициатив. Тем не менее многие политики стремятся к этой должности, рассматривая ее как удобный трамплин для попадания в кресло губернатора или сенатора.

Единственным исключением является вице-губернатор Техаса. По конституции он является председателем сената штата (в Иллинойсе вице-губернатор с 1970 года таковым не является) и в этом качестве устанавливает число комитетов, назначает их председателей и распределяет по комитетам сенаторов, определяет порядок рассмотрения законопроектов, разрешает спорные моменты законодательной деятельности. Он контролирует бюджетный процесс, будучи сопредседателем Законодательного бюджетного совета (Legislative Budget Board), и принятие законов в целом через сопредседательство в Законодательном совете (Legislative Council) — это два межпалатных органа легислатуры Техаса. Кроме того, вице-президент является по должности членом ряда других подобных межвластных советов — Legislative Audit Committee, Legislative Education Board, Cash Management Committee, Bond Review Board. Иными словами, в отличие от Иллинойса, в Техасе вице-президент занимается не спасением птиц и поддержанием чистоты ручьев, а кардинальными проблемами. Кроме того, как уже отмечалось, в Техасе губернатор и вице-губернатор избираются не в паре, а независимо друг от друга. Все это делает вице-губернатора, по мнению многих наблюдателей, фигурой даже более влиятельной, чем губернатора.

В оставшихся семи штатах, не имеющих должности вице-губернатора, в четырех: Мэн, Нью-Хэмпшир, Теннесси, Западная Вирджиния — к нему приравнен по должности президент Сената, который наследует губернатору в случае смерти или отставки последнего. В Теннесси он так и называется — Lieutenant Governor and Speaker of the Senate. В Аризоне, Орегоне и Вайоминге наследником губернатора становится государственный секретарь.

Вице-губернаторы имеют свою ассоциацию — National Lieutenant Governors Association.

Главный прокурор штата (State Attorney General)

По своей публичной известности главный прокурор стоит на втором месте после губернатора. Подобрать ему российский эквивалент нелегко, поскольку прокурор области в России совсем не то. Главный прокурор выступает в роли советника правительства штата по юридическим вопросам и одновременно поддерживает в суде обвинение от имени штата. В последнем качестве он является чиновником, с которым должны согласовывать свои действия все правоохранительные ведомства штата, а сам он инициирует и проводит многие расследования. Особенно часто сферой приложения усилий главного прокурора является защита потребителей и антимонопольные дела. Напомним, что действия главного прокурора связаны только с законодательством штата. Его юрисдикция не пересекается с юрисдикцией федерального окружного прокурора.

В подавляющем большинстве штатов главные прокуроры избираются, исключением являются Аляска, Гавайи, Нью-Хэмпшир, Нью-Джерси, Вайоминг, где главные прокуроры назначаются губернаторами с согласия легислатуры, Мэн, где прокурор избирается легислатурой, и Теннесси, где его назначает верховный суд штата. Выборы происходят на партийной основе, с предварительными праймериз.

Ввиду специфики деятельности работа главных прокуроров носит в высшей степени публичный характер, привлекая к себе внимание общественности. Неудивительно поэтому, что многие губернаторы вышли из главных прокуроров, как, например, Клинтон или бывший нью-йоркский губернатор Спитцер. О престижности этой должности говорит тот факт, что Спитцера на посту главного прокурора штата Нью-Йорк сменил Эндрю Куомо — бывший министр городского развития и жилищной политики в кабинете Клинтона. Бывший губернатор Калифорнии Джерри Браун ныне также избран главным прокурором штата.

Главные прокуроры имеют свои ассоциации, как общенациональную (National Association of Attorneys General), так и региональные, среди которых

можно назвать, например, Конференцию западных главных прокуроров (Conference of Western Attorneys General).

Государственный секретарь (*Secretary of State*)

Эта должность имеется во всех штатах (где-то она называется Secretary of the Commonwealth — см. выше), кроме Аляски, Гавайев и Юты, где традиционные обязанности госсекретаря исполняют вице-губернаторы. Хотя эти обязанности варьируют от штата к штату, в подавляющем большинстве штатов быть госсекретарем — это значит:

- служить главным официальным лицом, ответственным за выборы (формирование списков избирателей, наблюдение за финансированием выборов и т.д.);
- следить за исполнением Единого коммерческого кодекса (Uniform Commercial Code) и регистрировать права на собственность, утверждать уставы компаний, хранить правоустанавливающие и уставные документы;
- отвечать за государственные архивы и хранение официальных документов, а также Большой печати штата;
- руководить системой государственных нотариусов (notaries public).

В различных штатах у госсекретарей могут быть дополнительно самые разные обязанности. Например, такие, как выдача лицензий на право заниматься профессиональной деятельностью, надзор за деятельностью лоббистов и даже подбрасывание монетки — орел или решка — для определения победителя, если кандидаты набирают одинаковое количество голосов. Самая важная обязанность госсекретарей Иллинойса, Мичигана и Мэна — выдача водительских прав.

В 35 штатах госсекретари избираются населением, в остальных назначают губернатором с согласия заксобраний (в том числе в Техасе, что несколько необычно для этого штата со слабым губернаторством). В Теннесси и Мэне они избираются законодательством (в последнем — на два года).

Госсекретари объединены в Национальную ассоциацию государственных секретарей (National Association of Secretaries of State).

Казначей (*State Treasurer*)

Главный финансовый чиновник штата, как правило, избирается всем населением. В его обязанности входит управление деньгами штата. Но это не начальник финуправления в российском понимании, который расходует деньги, а человек, действующий как банкир, т.е. инвестирующий финансы,

собранные с налогоплательщиков, с целью их сбережения и приумножения. Например, казначей Иллинойса управляет \$ 17 млрд в различных фондах штата. Кроме того, он держит на депозитах в финансовых учреждениях штата более \$ 1 млрд с целью обеспечить ссуды под низкие проценты резидентам штата. Казначей также занимается финансовым просвещением, осуществляют программы, позволяющие накопить на образование детей или покупку жилья, ведают вопросами не востребовавшей собственности, отвечают за выпуск ценных бумаг штата, участвуют в выработке экономической политики.

Как и госсекретарь, казначей выбирается на партийной основе. Казначей Мэриленда избирается обеими палатами заксобрания.

Аудитор

(State auditor)

В некоторых штатах эта должность называется Comptroller, State Auditor and Inspector. Аудитор штата почти везде выборная должность. Его задача — надзор за финансовой деятельностью правительства штата и его агентств, образовательных учреждений. Также в его обязанности входит контроль за финансами всех муниципальных органов власти, в том числе школьных округов и иных «специальных округов» на территории штата. Аудитор удостоверяет платежи от имени штата (т.е. без его подписи они недействительны), следит за его пенсионной системой, принадлежащими ему фондами, в некоторых штатах именно аудитор отвечает за не востребовавшую собственность, собирает налоги. Аудитор может проводить расследование любых операций, проверять состояние финансового менеджмента в органах власти. О влиятельности этого института говорит, например, тот факт, что в управлении аудитора Огайо работает свыше 900 человек.

Мы перечислили основных избираемых чиновников в штатах. Однако в ряде штатов губернатором, вице-губернатором, главным прокурором, госсекретарем, казначеем и аудитором список не исчерпывается. Например, в Калифорнии, к ним добавляются **комиссионер по страхованию** (Insurance Commissioner) и **суперинтендант штата по публичному образованию** (State Superintendent of Public Instruction). Первый возглавляет **Калифорнийский департамент страхования** (California Department of Insurance), осуществляющий надзор за деятельностью страховых компаний, агентов и брокеров в штате (лицензирование, одобрение ставок страхования, расследование случаев мошенничества с правом ареста подозреваемых). В штате комиссионера по страхованию работает более 1300 человек, что свидетельствует о важности данного института власти. Финансируется департамент за счет специальных

отчислений страховых компаний. Суперинтендант возглавляет **Калифорнийский департамент образования** (California Department of Education). Он контролирует финансирование школ штата, разрабатывает систему образовательных стандартов и подотчетности школ с целью повышения уровня образования. Он также является внештатным членом советов штата по высшему образованию. Выборы на эту и предыдущую должность проводятся не по партийному признаку.

В Техасе директор **Агентства по образованию** (Commissioner of Education) назначается губернатором (с согласия легислатуры), но его обязанности разделены с **Советом штата по образованию** (State Board of Education), 15 членов которого избираются от соответствующего числа округов с примерно равной численностью жителей. Члены совета утверждают основные принципы образовательной политики и надзирают за деятельностью агентства.

В некоторых штатах существует выборная должность **земельного комиссионера** (Land Commissioner), например в Техасе (Texas Land Commissioner) и Нью-Мексико (New Mexico's Commissioner of Public Lands). В его функции входит управление землями, принадлежащими штату, понимаемое в самом широком смысле — земельный комиссионер дает разрешение на использование природных ресурсов, добычу полезных ископаемых, занимается вопросами рекреации земель, восстановления и поддержания плодородия, сохранения дикой природы и т.д. В Орегоне этими вопросами занимается Oregon Department of State Lands. Директор данного департамента назначается **Земельным советом штата** (State Land Board), состоящим из трех выборных лиц — губернатора, госсекретаря и казначея. Этот же совет осуществляет надзор за деятельностью департамента, и его согласие требуется на все принципиальные решения департамента.

Во многих штатах (например, Техас, Кентукки, Южная Каролина, Джорджия) избираются **комиссионеры по сельскому хозяйству** (Agriculture Commissioner), возглавляющие соответствующие департаменты. Комиссионер из Джорджии Томми Ирвин знаменит тем, что избирался на этот пост непрерывно 10 раз начиная с 1969 года.

В Северной Каролине выборным является пост **комиссионера по труду** (Commissioner of Labor).

Техас знаменит своим старинным выборным органом управления — **Железнодорожной комиссией Техаса** (Railroad Commission of Texas), регулирующей добычу газа и нефти, работу трубопроводов, безопасность в нефтедобывающей индустрии, угольные и урановые шахты. Вопреки названию, железные дороги не входят в сферу деятельности комиссии с 2005 года, но ввиду исторических традиций ее решили не переименовывать. Это агентство состоит из трех комиссионеров, избираемых на шесть лет (каждые два года один комиссионер переизбирается). Они сами выбирают из своего состава председателя.

Некоторые выдающиеся политики уровня штата успевают за время своей деятельности поработать почти на всех избираемых постах. Например, в Калифорнии Джерри Браун был последовательно госсекретарем, губернатором, мэром Окленда, главным прокурором. Грей Дэвис избирался контролером штата, вице-губернатором и губернатором. Джон Гараменди дважды избирался (с перерывом) комиссионером по страхованию, а затем вице-губернатором.

Некоторые избираемые должности могут становятся назначаемыми и наоборот. Например, во Флориде по результатам референдума 1998 года кабинет штата был сокращен вдвое, должности госсекретаря и комиссионера по образованию стали назначаемыми, а должности контролера и казначея слились в единый пост **главного финансового чиновника** (Chief financial officer).

Важная часть полномочий властей штатов — выдача водительских прав и номерных знаков для автомобилей. В каждом штате этот вопрос решается по-разному. Чаще всего их выдает орган власти, известный условно как **Департамент автомобильного транспорта** (Department of Motor Vehicles) и входящий в кабинет губернатора. Это название меняется от штата к штату, например Bureau of Motor Vehicles, Motor Vehicle Division, Department of Transportation и т.д. Также следует иметь в виду, что данный департамент может входить в состав иных подразделений, например Department of Safety, Department of Justice, Department of Revenue. В трех штатах, как мы уже отмечали, выдача прав — обязанность госсекретарей. Также следует иметь в виду, что в некоторых штатах права и номерные знаки выдают разные органы власти. Гавайи являются единственным штатом, где регистрация автомобилей и выдача водительских удостоверений делегированы муниципалитетам. Значение водительских прав обусловлено тем обстоятельством, что они являются, по сути, основным документом, удостоверяющим личность (наряду с карточками социального страхования), ввиду отсутствия у американцев внутренних паспортов.

Выборы в штатах проводятся под контролем специальных органов — **советов штата по выборам** (State Board of Elections). Это независимые агентства, которые наблюдают также за выборами в муниципалитетах. В их руководство входят представители от Республиканской и Демократической партий, как правило в соотношении, отражающем их влияние в штате на текущий момент. (Стоит отметить, что подобные советы имеются и в крупных муниципалитетах, например в Нью-Йорке.)

В штатах, как и на федеральном уровне, имеется немало число независимых агентств. В качестве примера приведем агентства из штата Массачусетс: **Комиссия штата по этике** (State Ethics Commission), **Совет библиотечных уполномоченных** (Board of Library Commissioners), **Корпорация по эконо-**

мическому развитию соседских общин (Community Economic Development Assistance Corporation), **Комиссия по защите инвалидов** (Disabled Persons Protection Commission), **Комиссия по молодым гомосексуалистам и лесбиянкам** (Commission on Gay and Lesbian Youth), **Совет по примирению и арбитражу** (Board of Conciliation and Arbitration), **Комиссия Массачусетса по статусу женщин** (Massachusetts Commission on the Status of Women), **Управление по финансированию выборов и политической деятельности** (Office of Campaign and Political Finance), **Управление качества образования и отчетности** (Office of Educational Quality and Accountability). Здесь также имеется довольно редкая для США должность **генерального инспектора** (Inspector General), которого назначают совместным решением на пятилетний срок губернатор, аудитор и главный прокурор. Задача инспектора — проверка деятельности органов власти штата.

Штаты имеют широкие полномочия в области обеспечения собственной безопасности. Главным ответственным лицом за вооруженные силы является **адъютант-генерал** (Adjutant General), который де-факто командует национальной гвардией штата, морской милицией и тому подобными подразделениями. Он подчиняется верховному главнокомандующему — губернатору. Во всех штатах адъютант-генерал назначается губернатором с согласия законодательных собраний. Исключением является Вермонт, где он назначается законодательной властью, и Южная Каролина, где его избирает население. В округе Колумбия адъютант-генерала назначает президент США.

Вооруженные силы штатов включают в себя **национальную гвардию** (National Guard), которая в свою очередь подразделяется на **сухопутную национальную гвардию** (Army National Guard) и **военно-воздушную национальную гвардию** (Air National Guard). Национальная гвардия каждого штата — структура двойного подчинения. В мирное время ею командует губернатор, в военное — президент США. Поэтому сухопутная национальная гвардия и военно-воздушная национальная гвардия являются частями и служат резервом соответственно Министерства сухопутных сил и Министерства военно-воздушных сил. Взаимодействие с федеральной властью осуществляется через **Бюро национальной гвардии** (National Guard Bureau) — совместную структуру вышеупомянутых министерств. Его начальник назначается президентом с согласия Сената. Форма, звания, знаки отличия, требования к подготовке в национальной гвардии такие же, как и в вооруженных силах.

Знаменитый принцип службы в национальной гвардии — one weekend a month, two weeks a year, т.е. одни выходные в месяц, две недели в год. На активную службу гвардейцев может призвать губернатор в случае объявления чрезвычайного положения или президент — как правило, при вовлечении США в боевые действия. В отличие от резервистов вооруженных сил (см. со-

ответствующий раздел) национальных гвардейцев нельзя призывать на действительную службу в индивидуальном порядке.

На протяжении всей истории США национальная гвардия играла важную роль в военных действиях. До начала XX века вооруженные силы Соединенных Штатов были малочисленны и основная нагрузка ложилась на милицию штатов. В Первую мировую войну национальные гвардейцы составили 40% всех военнослужащих. Они активно использовались во время Второй мировой, Корейской войн, Войны в Заливе, иракской и афганской кампаний, миротворческих операций. Также велика роль национальной гвардии во время спасательных операций во время стихийных бедствий, например во время ликвидации последствий урагана «Катрина» в 2005 году. Двадцать президентов США служили в национальной гвардии, в том числе Дж. Буш-младший — в военно-воздушной национальной гвардии.

Помимо национальной гвардии штаты могут иметь собственные, подчиняющиеся только их властям **оборонительные силы штата** (State defense forces). Последние отличаются тем, что служащие в них лица не могут быть призваны на службу в вооруженные силы США. Также они не финансируются из федерального бюджета в отличие от национальной гвардии. Подобные формирования имеются примерно в 25 штатах и называются по-разному — Texas State Guard, Michigan Volunteer Defense Force, California State Military Reserve и т.д. Оборонительные силы подчиняются генерал-адъютанту и, как правило, действуют на сугубо добровольной основе, причем оружие, форму и иные детали амуниции служащие покупают на собственные деньги.

Оборонительные силы обычно используются во время чрезвычайных ситуаций и служат подстраховкой на тот случай, если большинство национальных гвардейцев находятся на службе вне штата. Частью оборонительных сил является морская милиция (Naval militia), которая имеется в шести штатах и состоит по преимуществу из ветеранов и резервистов ВМФ и морской пехоты. Ее не следует путать со вспомогательными силами Береговой охраны (см. соответствующий раздел)

Различные штаты могут образовывать междуштатные органы власти (Interstate compact), которым делегируются соответствующие полномочия. Обычно это связано с выполнением специфических функций, затрагивающих интересы двух и более штатов. В качестве примера приведем **Двухштатное агентство развития** (Bi-State Development Agency), действующее на территории Миссури и Иллинойса с целью транспортного обслуживания жителей Сент-Луиса и его пригородов, расположенных на другом берегу Миссисипи и принадлежащих к иному штату. Агентство управляет системой электричек (MetroLink), автобусов, маршрутных такси, аэропортом, прогулочными судами, подъемной системой для экскурсантов. В совет коммиссионеров агентства

входят 10 человек, пятерых назначает губернатор Миссури, двоих — губернатор Иллинойса, и трое представляют два графства этого штата, на территории которых агентство работает. Комиссионеры (заседающие в совете без оплаты, по совместительству), в свою очередь, нанимают управляющего.

Самое большое и знаменитое подобное образование — **Портовая администрация Нью-Йорка и Нью-Джерси** (Port Authority of New York and New Jersey). Она управляет большей частью транспортной инфраструктуры в районе города Нью-Йорка и прилегающих территорий штата Нью-Джерси. В число объектов администрации входят мосты, туннели, причалы и портовые сооружения, автобусные терминалы, железнодорожные пути, пять аэропортов, в том числе John F. Kennedy International Airport. Она же владеет недвижимостью — World Trade Center site, местом, на котором находился Всемирный торговый центр. У администрации есть собственная полиция — Port Authority Police Department, в которой занято свыше 1600 полицейских.

Данная администрация была специально создана для реализации долгосрочных проектов, чтобы не зависеть от электоральных циклов. Во главе ее стоят по шесть комиссионеров от губернатора каждого штата (назначаемых с согласия сенатов штатов). Совет комиссионеров назначает исполнительного директора. Данную организацию не следует смешивать с другой крупной публичной компанией в области общественного транспорта в Нью-Йорке — Metropolitan Transportation Authority (New York), которая принадлежит только одному штату.

Мы рассмотрели междуштатные агентства, имеющие властные полномочия. Они создаются в транспортной сфере и выполняют функции управления. Но кроме них в США имеются «компакты» для решения консультативных и исследовательских по преимуществу задач. Они обычно включают в себя большее количество участников. В качестве примера приведем **Междуштатную комиссию по нефти и газу** (Interstate Oil and Gas Compact Commission), **Междуштатную комиссию по шахтам** (Interstate Mining Compact Commission), **Междуштатную комиссию по проблемам окружающей среды** (Interstate Environmental Commission), **Междуштатную комиссию по бассейну реки Потомак** (Interstate Commission on the Potomac River Basin). В последнюю входят четыре штата и округ Колумбия, по которым протекает Потомак. Задача комиссии — поддержание чистоты речной воды, правильное использование гидроресурсов данного бассейна. **Комиссия по Великим озерам** (Great Lakes Commission) имеет своими членами восемь американских штатов, граничащих с озерами, и в качестве ассоциированных членов — канадские провинции Онтарио и Квебек. Комиссия проводит не только масштабные работы по мониторингу состояния воды, прилегающих почв, лесов, экономического использования потенциала озер, но и широкие информационные и обучающие кампании, координирует усилия различных органов власти в деле охраны окружающей среды в районе Великих озер. Комиссия состоит

из трех-пяти представителей от каждого штата (законодатели, руководители агентств, назначенцы губернатора). Каждая делегация штата имеет председателя (например, от Иллинойса это вице-губернатор), который входит в совет директоров комиссии. Комиссия назначает исполнительного директора и нанимает штат постоянных сотрудников. По сути своей это уникальный орган власти, межгосударственный, но образованный не правительствами, а регионами двух стран (ср. с Международной пограничной и водной комиссией).

Есть также «компакты», служащие для обмена информацией между штатами. Например, через Driver License Compact передается информация о нарушителях дорожного движения (сфера, являющаяся юрисдикцией штатного законодательства и регулирования с большими отличиями от штата к штату) во всех штатах кроме пяти. Interstate Compact for Adult Offender Supervision поддерживает базу данных о взрослых преступниках.

Законодательные собрания штатов (State legislature)

Законодательную власть в штатах представляют законодательные собрания, которые чаще всего называются Legislature, State Legislature, General Assembly, в Массачусетсе и Нью-Хэмпшире — General Court, в Северной Дакоте и Орегоне — Legislative Assembly. Все штаты, кроме Небраски, имеют двухпалатные легислатуры. В этом же штате с 1934 года заксобрание однопалатное. Меньшая по численности палата (верхняя) везде называется сенатом (Senate), бóльшая (нижняя) — палатой представителей (House of Representatives), хотя в пяти штатах она называется либо просто Assembly, либо State Assembly, General Assembly, а в трех — House of Delegates. Сроки полномочий сената в большинстве штатов — четыре года, нижних палат — в большинстве два года. В пяти штатах нижние палаты избираются на четыре года, в 12 верхние палаты — на два года. Причем в ряде штатов применяется сложная система, по которой сенаторы от одних округов попеременно избираются на четыре года, а от других — на два. Так было в случае с Баракком Обамой в штате Иллинойс. Он избирался в 1996, 1998 и 2002 годах.

В отличие от федерального уровня и сенаторы и конгрессмены в штатах избираются от округов с примерно равной численностью населения. Данное правило действует с начала 1960-х годов, после решений Верховного суда. До этого сенаторы в штатах могли представлять, например, графства с резко различающейся численностью избирателей. В Вермонте часть конгрессменов и часть сенаторов, скажем, избирается по многомандантным округам.

Число депутатов в каждой палате сильно колеблется от штата к штату. Например, в Джорджии верхняя и нижняя палаты имеют соответственно 56 и

180 депутатов, в Вашингтоне — 49 и 98, в Нью-Хэмпшире — 24 и 400, в Вермонте — 30 и 150, в Калифорнии — 40 и 80. Как видим, численность парламентариев никак не зависит от населения штата: самая большая нижняя палата в одном из самых маленьких штатов — Нью-Хэмпшире.

Работа в заксобраниях в зависимости от того, работают ли их члены по совместительству или на освобожденной основе, может идти либо несколько месяцев в году, либо круглый год, за исключением парламентских каникул.

Обычные требования, предъявляемые к членам легислатур, — быть не моложе 25 лет для сенаторов и не моложе 21 года для членов палат представителей, а также проживать не менее двух лет в данном штате и не менее года — на территории своего избирательного округа. В Небраске выборы в легислатуру проходят на внепартийной основе. В этом штате не проводятся партийные праймериз, на которых партии определяются со своими кандидатами в заксобрание. Праймериз здесь открыты для всех, и занявшие первые два места проходят во второй тур всеобщих выборов.

В 15 штатах существуют ограничения по срокам для членов заксобраний. Так, в Калифорнии члены нижней палаты могут избираться не более чем на три срока (шесть лет), а члены верхней — более чем на два (восемь лет).

Депутаты заксобраний имеют иммунитет от уголовных преследований во время сессий и не подлежат преследованию за все сказанное там.

Заксобрания обладают некоторыми федеральными полномочиями. Так, они участвуют в одобрении поправок к конституции привычным путем: после одобрения двумя третями Конгресса требуется согласие трех четвертей штатов, которое и выражают легислатуры, и они же могут апеллировать к Конгрессу с требованием о созыве Национального конвента (Convention) для изменения конституции напрямую (ни разу в истории США не применявшийся метод). Они же определяют порядок избрания президентских выборщиков (Electors) от штата.

В жизни штата легислатуры играют ту же роль, что и Конгресс на федеральном уровне. Они рассматривают и принимают законы, вносимые либо губернатором, либо самими депутатами, дают согласие на назначения чиновников штата, утверждают бюджет.

В Техасе (а в упрощенном виде также в Алабаме и ряде других штатов) действует любопытное правило — так называемое Texas's Sunset Statute. Согласно ему любое правительственное агентство штата (кроме оговоренных в конституции) автоматически прекращает свою деятельность после определенной даты, если до того времени легислатура не продлевает его полномочия. Это дает обширные полномочия законодателям в плане внимательного рассмотрения деятельности агентств и вынесения замечаний и предложений касательно их функционирования. В среднем каждое агентство рассматривается раз в 12 лет, а за год через заксобрание «проходит» 20–30 агентств. Комиссия

проверяющих состоит из 12 человек, представляющих законсобрание и общественность.

Стандартный набор комитетов в legislatures мало отличается от аналогичного в Конгрессе. В качестве специфических можно назвать **Комитет по выборам и нарезке округов** (Committee on Elections and Redistricting), **Комитет по безопасности окружающей среды и токсичным материалам** (Committee on Environmental Safety and Toxic Materials), **Комитет по местному самоуправлению** (Committee on Local Government), **Комитет по воде, паркам и дикой природе** (Committee on Water, Parks and Wildlife) — примеры взяты из ассамблеи Калифорнии, или **Комитет сената по предельному действию законов** (Senate Sunset Committee) — в legislature Делавэра.

То же самое касается оформления большинства и меньшинства (Majority Floor Leader, Majority Whip и т.д.), а также устройства административного аппарата legislatures — в них имеются, как правило, Chief Clerk, Sergeant at Arms и другие чиновники, чьи должности называются так же, как в Конгрессе.

Примечательно агентство при калифорнийской legislature — **Законодательное аналитическое управление** (Legislative Analyst's Office, LAO), которое, будучи внепартийным, служит для исследовательской и прогностической работы по заказу парламентариев.

Закособрания объединены в **Национальную конференцию legislatures штатов** (National Conference of State Legislatures). Это организация служит форумом законодателей по обмену опытом и идеями, отстаивает их интересы перед федеральным правительством, оказывает консультативное и организационное содействие legislatures.

Суды штатов (State courts)

Судебная система штатов, подобно законодательной и исполнительной власти в них, отделена от федеральной судебной системы. Каждый штат имеет свое собственное судопроизводство, под юрисдикцию которого попадают дела, так или иначе связанные со штатом (его жители, место происшествия, принадлежность собственности и т.д.).

Если проанализировать судебную статистику, то можно увидеть, что подавляющее большинство гражданских исков в США рассматривается в судах штатов (до 97–98%). 91% процент заключенных в американских тюрьмах попали туда по приговорам судов штатов, в том числе 99% приговоренных к смертной казни.

Прежде чем перейти к организации судов в штатах, отметим, что в последних имеются разнообразные суды ограниченной юрисдикции (мировые, юве-

нальные, по нарушению дорожного движения, по делам о наследстве, по водным спорам, муниципальные и т.д.).

В большинстве штатов судебная система трехзвенная. Сперва дело рассматривается в судах первой инстанции (Courts of First Instance). Называться они могут по-разному, чаще всего Circuit Court или Superior Court. Данные суды привязаны либо к юридическим округам (judicial districts), либо к графствам, хотя число последних может не совпадать с числом судов, нередко охватывающих два и более графств. Наибольшее число судов первой инстанции в Техасе — здесь 420 округов. Надо иметь в виду, что на данном уровне в некоторых штатах могут существовать суды разных видов с частично перекрывающейся юрисдикцией. Наиболее сложная ситуация в Индиане — там имеется как 177 Superior Courts, так и 90 Circuit Courts (и это вдобавок к муниципальным County Courts и City/Town Courts!). Вообще говоря, между Superior Courts и Circuit Courts Индианы нет разницы и они имеют право принимать к рассмотрению как гражданские, так и уголовные дела, но исторически за каждым видом суда установилась своя юрисдикция. Так, последние имеют эксклюзивное право заслушивать дела об уплате налогов, смене имен, штрафах за дорожные правонарушения, страховом бизнесе. В штате Вашингтон на низовом уровне сосуществуют Superior Courts и District Courts (без учета Municipal Courts и Juvenile Courts), при этом Superior Courts выше по своему значению.

Также следует иметь в виду, что в трех штатах — Делавэре, Нью-Джерси и Теннесси — все низовые суды общей юрисдикции делятся на суды, действующие по нормам статутного и общего права (court of law), и суды «права справедливости» (court of equity). В Делавэре и Теннесси последние называются Court of Chancery.

Обжаловать решения судов первой инстанции можно в промежуточном апелляционном суде (Intermediate Appellate Court). Его наиболее распространенное название — Court of Appeals. В крупных штатах они могут быть привязаны к округам. В Алабаме, Пенсильвании и Теннесси имеется по два апелляционных суда с различающейся юрисдикцией.

С точки зрения наличия промежуточных апелляционных судов все судебные системы штатов делятся на двух- и трехзвенные. В 11 штатах данной инстанции нет, и решения окружных судов обжалуются непосредственно в верховном суде.

Во главе судебной системы штата находится верховный суд (Court of Last Resort), который является не только последней апелляционной инстанцией, но и, как федеральный Верховный суд, решает конституционные вопросы штата. Почти во всех штатах он называется Supreme Court, но в штате Нью-Йорк, например, его название — Court of Appeals. А вот в Техасе и Оклахоме верховных судов два — отдельно по уголовным делам (Texas Court of Criminal

Appeals, Oklahoma Court of Criminal Appeals) и отдельно по гражданским делам (Texas Supreme Court, Oklahoma Supreme Court). При этом в Оклахоме Oklahoma Supreme Court является первым среди равных, поскольку он трактует конституцию штата. Также стоит отметить, что в данном штате судебная система «двух с половиной звенная», так как по гражданским делам имеется три ступени рассмотрения, а по уголовным решения окружных судов обжалуются сразу в Oklahoma Court of Criminal Appeals. Любопытно, что Texas Supreme Court наряду с гражданскими делами рассматривает и правонарушения несовершеннолетних (juvenile delinquency), так как данная сфера не считается уголовной.

Кроме данных трех уровней судов общей юрисдикции, могут иметься специализированные суды (с охватом всего штата). Например, в Оклахоме это Налоговый суд (Court on Tax Review) и Суд по компенсациям (Workers' Compensation Court).

В федеральном округе Колумбия действует двухзвенная система — Superior Court of the District of Columbia и District of Columbia Court of Appeals, причем полномочия последнего близки к полномочиям верховного суда штата.

Суды комплектуются разными способами. Верховные суды в 24 штатах избираются населением на партийной (8 штатов) или непартийной основе. В пяти штатах судей избирает легислатура. В семи — назначает губернатор с согласия Сената. В 14 действует смешанная система, получившая название «Миссурийский план» (The Missouri Plan), по имени штата, где была впервые применена.

Рассмотрим подробнее все варианты формирования верховных судов. В Иллинойсе семь судей Supreme Court of Illinois избираются от пяти апелляционных округов (от округа, где находится Чикаго, избираются три судьи) именно как кандидаты от партий. Срок их полномочий — 10 лет. Из своего состава они избирают главного судью на три года. На непартийной основе (хотя и выдвигаются партиями) избираются судьи в Мичигане. Семь судей Michigan Supreme Court выбираются на восемь лет, и каждые два года они избирают главного судью. Требования к кандидатам — быть не старше 70 лет, проживать в Мичигане и иметь право на юридическую практику в штате не менее пяти лет.

Семь судей Supreme Court of Virginia избираются обеими палатами законодательства на 12 лет и из своего состава избирают главного судью. В Массачусетсе губернатор назначает верховного судью и шесть членов Supreme Judicial Court с согласия губернаторского совета. В Миссури зародилась смешанная система комплектации судов, совмещающая выборы с назначениями. «Миссурийский план» заключается в следующем: Appellate Judicial Commission, специальный орган для подбора судей, состоящий из главного судьи штата, трех назначенцев

губернатора и трех представителей The Missouri Bar (объединение лицензированных адвокатов), предлагает губернатору, когда объявляется вакансия, трех кандидатов на рассмотрение. Губернатор выбирает из них одного, и тот служит судьей в Supreme Court of Missouri в течение испытательного срока в один год. Затем жители штата голосуют — оставлять ли его в суде? Если судья получает подтверждение, то служит полный срок 12 лет. Всего в суде семеро судей, а должность главного судьи ротировается каждые два года. В том случае если губернатор в течение 60 дней не делает свой выбор из представленных кандидатур, то судью назначает сама комиссия. Примечательно, что члены комиссии должны представлять все юридические апелляционные округа штата. Позже в США появились варианты этой системы — «План Теннесси», «Флоридский план». По этой же системе назначаются судьи и в апелляционные суды.

В окружные суды судьи также могут как избираться, так и назначаться.

К судебной ветви власти в США относятся и агентства, уполномоченные принимать экзамены (Bar examination) и выдавать лицензию на право заниматься адвокатской деятельностью в штате. В некоторых штатах они являются административными подразделениями верховных судов. В некоторых — подразделениями state bar association, т.е. ассоциации уполномоченных и лицензированных юристов, членство в которой обязательно для адвоката. В этом случае вступление в ассоциацию равнозначно сдаче экзаменов. В Техасе, представляющем собой исключение, имеется как **Совет по юридическим экзаменам** (Board of Law Examiners), который назначается верховным судом (Texas Supreme Court), так и State Bar of Texas.

В США существует два вида суда присяжных — **Большое жюри** (Grand jury) и **Малое жюри** (Petit jury). Члены первого решают в принципе вопрос о том, было ли преступление и должен ли подозреваемый предстать перед судом. Малое жюри работает во время самого судебного процесса и решает, виновен или нет обвиняемый. Сфера применения Большого жюри в наше время сокращается.

Суд присяжных используется во время как уголовных, так и гражданских процессов. Обычно он состоит из 12 граждан, отобранных методом случайной выборки. Хотя суд присяжных может использоваться в большинстве судебных разбирательств, на самом деле чаще всего обвиняемые предпочитают сделку о признании вины (plea bargain) — в таких случаях коллегия присяжных не действует, а дело разбирается единолично судьей.

МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ **(Local government)**

Третий уровень власти в США — местное самоуправление. Говоря обобщенно, оно распадается на два уровня — графства (County) и муниципалитеты (Municipality). Исключения из этого правила будут рассмотрены особо.

Графство **(County)**

Собственно графства имеются в 48 штатах США. В Луизиане их эквивалент называется париши (parish), на Аляске — бора (borough). В целом можно считать, что графство соответствует российскому административному району. Число графств в штате колеблется от 254 в Техасе до 3 в Делавэре. Средняя территория графства — примерно 1600 км². Графств с населением более 100 тыс. человек менее 20%. Во втором по численности в стране графстве Кук в Иллинойсе проживают 5 млн 200 тыс. человек, а население самого большого графства, Лос-Анджелес (не путать с одноименным городом на его территории), превышает 10 млн.

Роль и полномочия графств сильно разнятся от штата к штату. Наименьшие полномочия у них в Новой Англии. В штатах Коннектикут, Род-Айленд и на части Массачусетса они вообще являются чисто географическим понятием и не представлены никакими органами власти. В других штатах Новой Англии графства обычно соответствуют юридическим округам, и у них, таким образом, имеются прокурор и судья, но нет иных чиновников. В этих штатах вся муниципальная власть разделена между муниципалитетами разного размера (см. ниже).

Но есть графства, власти которых обладают значительными полномочиями. Они отвечают за учреждения здравоохранения, библиотеки, жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, парки, тюрьмы, поддержание правопорядка, содержание архивов и выдачу необходимых справок и документов. В больших графствах круг этих функций может быть более широким и включать в себя содержание музеев, зоопарков, общественных центров, аэропортов и т.д.

Управление графством мы рассмотрим на примере графства Кинг в штате Вашингтон. В главе его стоит **исполнительный руководитель** (County Executive), избираемый всем населением на четыре года. Законодательную власть осуществляет **совет графства** (County Council) из девяти человек, также избираемых на четыре года, причем депутаты от округов с четными и нечетными номерами избираются с разницей в два года. Таким образом, в сове-

те всегда имеются депутаты с опытом работы. Депутаты избирают своего председателя (Chair). Полное название совета — Metropolitan King County Council, так как в результате референдума в 1994 году графство слилось с метро — прежде независимым транспортным округом (см. далее). Другими избираемыми чиновниками графства являются **прокурор** (Prosecutor), **шериф** (Sheriff) и **ассессор** (Assessor), ведающий налогообложением.

Территорию графства обслуживают два суда (немуниципальных) — King County Superior Court и King County District Court. Последний занимается менее значительными делами и исками меньше определенной суммы (см. выше упоминание о судебной системе в Индиане).

В правительство графства входят департаменты коммунальных и гуманитарных услуг, развития и окружающей среды, исполнительных служб, природных ресурсов и парков, общественного здравоохранения, транспорта, тюремный. Кроме того, у исполнительного руководителя есть свой аппарат, состоящий из трех управлений — бюджетного, экономического и информации. Число работающих на правительство графства превышает 13 тыс. человек, а его ежегодный бюджет — \$ 4,9 млрд.

О престижности работы в управлении графства говорит тот факт, что исполнительный руководитель графства Кинг Гэри Локк был избран в 1996 году губернатором штата. Президент Гарри Трумэн начинал свою карьеру как член совета управляющих графства Джексон, а после был его руководителем.

Если обратиться к графству Кук, на территории которого находится Чикаго, то там высшее должностное лицо — **президент совета управляющих** (County Board President). Таким образом в одном лице объединена законодательная и исполнительная власть. Надо заметить, что пост главы является значимым лишь в наиболее крупных графствах. В других он носит чисто церемониальный характер и не является всенародно избираемым. В этом случае в руках совета (board of supervisors, county commission, county council) сосредотачивается исполнительная и законодательная, а отчасти и судебная коллегиальная власть. Совет может нанимать управляющего (county manager) — эквивалент сити-менеджера. Так, совет графства Лос-Анджелес нанял нынешнего управляющего (chief executive officer) У. Фуджиоку, который до того был управляющим в муниципалитете Лос-Анджелеса.

Как уже было отмечено, избираемыми являются прокурор, шериф, ассессор, а также некоторые другие чиновники.

Окружной прокурор (District attorney или же Commonwealth's Attorney, State's Attorney, County Attorney, County Prosecutor). Это чиновник, предъявляющий обвинение в суде от имени властей графства или соответствующего юридического округа. Он является главным лицом, представляющим закон на данной территории, и на него возлагается основная задача по борьбе с преступностью и нарушениями прав граждан. Роль его в жизни своей окру-

ги весьма велика, что делает эту должность удобным трамплином для честолюбивых политиков. Билл Риттер, нынешний губернатор Колорадо, был избран на свой пост именно с должности окружного прокурора. Губернатор Пенсильвании Эд Ренделл также в прошлом был окружным прокурором. Не следует путать окружного прокурора с городским прокурором в тех случаях, когда последний имеется в системе власти. Городской прокурор выступает в качестве главного юридического советника мэра и муниципалитета и занимается исключительно нарушениями городских правил и постановлений. Его обычно не избирают, а назначают члены городского совета. В Нью-Йорке и ряде других городов эта должность называется «корпоративный советник» (например, Corporation Counsel of the City of New York), и он возглавляет городской Law Department.

Шериф (Sheriff). Главный правоохранительный чиновник графства. Его роль и функции сильно меняются в разных штатах. «Традиционный» шериф возглавляет местную полицию, проводит расследования, уполномочен задерживать преступников, осуществляет охрану органов власти и выполняет много других функций. Шериф с ограниченными функциями чаще всего отвечает за содержание преступников в тюрьме, доставку в зал суда обвиняемых, а также продажу на аукционе конфискованной собственности. Значительная часть работы лежит на заместителях шерифа (deputy sheriffs). В маленьких графствах в офисе шерифа занято 1–2 человека, в лос-анджелесском департаменте шерифа — 11 000.

Коронер (Coroner). Официальное лицо, расследующее подозрительные случаи внезапной смерти. Обладает некоторыми квазисудебными полномочиями, например правом вызова для дачи показаний под присягой (subpoena). Во многих графствах эта должность называется «медицинский следователь» (Medical Examiner), и ее могут занимать только дипломированные патологоанатомы.

Ассессор (Assessor). Данный чиновник занимается оценкой собственности на предмет ее налогообложения властями графства. В графстве Кук, например, система оценки налогообложения двухступенчатая. После того как ассессор представляет свои предложения, их рассматривает Обзорный совет (Board of Review), состоящий из трех избираемых комиссионеров, и только после этого утверждается сумма налога.

Клерк (County clerk). Отвечает за проведение выборов, ведет регистрацию смертей, браков, рождений, выдавая соответствующие документы. В маленьких графствах, с небольшим штатом чиновников — основное должностное лицо.

Регистратор (Recorder of deeds). Ведет учет недвижимой собственности, выдает документы, удостоверяющие права на нее. В некоторых штатах данный чиновник может удостоверять учредительные документы компаний, выдавать свидетельства о прохождении воинской службы и т.п.

К избираемым чиновникам могут также относиться **казначей** и **аудитор** (там, где они есть).

Графства представляют собой первый уровень местного самоуправления. На их территориях располагается второй уровень — муниципалитеты, т.е. города, деревни и коммуны или их объединения. Принципиальное отличие американской системы местного самоуправления, например, от российской заключается в том, что границы муниципалитетов могут переходить через границы графств. В качестве примера можно привести Портланд, штат Орегон. Город расположен на территории трех графств — Мультнома, Вашингтон и Клакамас, занимая определенную часть каждого из них. Таким образом, жители Портланда из разных его районов могут принадлежать к разным муниципальным образованиям первого уровня. Точно так же можно быть жителем Мультномы, но не жителем Портланда. Чикаго почти полностью лежит в графстве Кук, но маленькая его часть находится в графстве Дюпаж. В самом графстве Кук лишь 54% жителей являются жителями Чикаго.

Для удобства управления в некоторых случаях графство и городской муниципалитет объединяются в одно образование — consolidated city-county. В качестве примера можно привести Денвер, Сан-Франциско, Индианаполис, Нашвил. От них следует отличать independent city, т.е. город, не являющийся частью какого-либо графства. Такие «независимые города» встречаются в основном в Вирджинии (ввиду особенностей ее конституции), но есть примеры и в других штатах, например Балтимор в Мэриленде. Переходной моделью между ними является single-tier municipality, характерная для Огайо.

Необходимо отметить, что большая часть территории Аляски (почти миллион квадратных километров) не относится к какому-либо графству (боро) и потому называется Unorganized Borough. Эти земли для удобства переписи делятся федеральными властями на специальные округа (Census tract). В 10 штатах существует также понятие Unorganized territory, которым обозначаются территории внутри графств, не имеющие собственных муниципалитетов, — это обычно незаселенные земли.

Муниципалитет (Municipality)

Вторым уровнем местного самоуправления в США являются муниципалитеты. Обычно они делятся на три типа — города (cities), небольшие города (towns) и деревни (villages). В некоторых штатах есть более тонкие системы градаций. Муниципалитеты Новой Англии будут рассмотрены особо ввиду значительного своеобразия.

Провести строгое разграничение между полномочиями графств и муниципалитетов весьма затруднительно ввиду значительных колебаний даже в пределах одного штата. В целом принято считать, что у властей графства, на территории которого находятся небольшие муниципалитеты, полномочий больше, чем у графства, где расположены значительные города. В последнем случае обычно графства отвечают за дороги за пределами городов, утилизацию и сбор мусора там, где нет значительных поселений, тогда как общественная безопасность (полицейские и пожарные силы, службы спасения) возлагается на городские власти. Но все это весьма условно, и надо всякий раз исходить из конкретной ситуации.

Города и небольшие города мы рассмотрим вместе ввиду того, что провести строгое различие между ними решительно невозможно, а принципы управления в них аналогичны. В некоторых штатах населенные пункты с сотнями тысяч жителей — towns, а в других поселения в несколько сот человек — cities. Таким образом, различие между city и town сугубо лексическое.

Городские власти отвечают за широкий круг вопросов — планирование городов, ЖКХ, безопасность жителей, транспорт, медицинские услуги и многое другое. Существует три основных вида городской власти: **мэр — городской совет** (mayor-council government), **совет — сити-менеджер** (council-manager government) и **городская комиссия** (city commission government).

В первом случае имеются избираемый населением мэр, обладающий значительными полномочиями, и городской совет, осуществляющий законодательную деятельность и не вмешивающийся в непосредственное управление. Эту форму еще называют сильной мэрской властью (strong-mayor form).

Разберем, как осуществляется управление в данном случае на примере Сиэтла (входит в графство Кинг).

Мэр и девять членов городского совета избираются на четыре года, причем депутаты выбираются не от округов, а по общегородскому списку. Кроме них избираются городской прокурор и восемь судей муниципального суда. Депутаты утверждают бюджет, местные налоги, дают разрешение на капитальные проекты, обзоревают состояние городских финансов, а также принимают постановления, регулирующие различные стороны городской жизни. Ввиду небольшой численности, каждый депутат возглавляет как минимум один комитет. На два года поочередно избирается председатель совета.

Аппарат мэра (staff) возглавляет его заместитель (Deputy Mayor). Любопытно, что нынешний заместитель мэра Сиэтла до этого работал руководителем аппарата в графстве Кинг (см. выше). В аппарат входят три десятка специалистов, например советники по юридическим и политическим вопросам, спичрайтер, специалисты по городским проблемам, телохранители.

Другим рычагом власти мэра являются структурные подразделения городской власти. В их числе более 50 различных комиссий и советов, а также депар-

таменты. Среди них следует выделить такой оригинальный институт, как **Законодательный департамент** (Legislative Department), в который входит городской совет, управление городского клерка, Central Staff — аналитический орган, работающий на депутатов, и вспомогательные технические службы. Во главе департамента стоит председатель городского совета. Понятно, что ни комиссиям, ни Законодательному департаменту мэр приказывать не может, зато его указания выполняют такие департаменты, как финансовый, экономический, городского планирования, полиции, жилищный, дорожный, искусств и культуры, общественного здравоохранения, гуманитарных услуг, информационных технологий, парков, соседских общин и ряд других. В муниципалитетах таких городов, как Чикаго и Атланта, где находятся гигантские аэропорты, служащие пересадочными узлами, имеются департаменты авиации, управляющие ими. От мэра независим городской аудитор, назначаемый городским советом. В ряде городов (например, в Денвере), клерк и аудитор избираются.

Сила мэра не только и не столько в его прямом контроле за всеми городскими властями, сколько в том, что именно он задает повестку дня, предлагает и реализует бюджет и долгосрочную программу развития Сиэтла. Бюджет города — \$ 926 млн (см. выше бюджет графства Кинг).

Городской муниципальный суд (Seattle Municipal Court) из восьми избираемых судей и пяти назначенных магистратов занимается нарушениями городского кодекса и небольшими нарушениями законов штата (misdemeanor и gross misdemeanors), за которые соответственно предусматривается либо до 90 дней заключения или штраф до \$ 1000, либо заключение до одного года или штраф до \$ 5000.

Стоит отметить важную деталь американской муниципальной жизни: все больше городов отказываются от системы совет — сити-менеджер и переходят к системе, выстроенной под сильного мэра. Например, к ней перешел Цинциннати по итогам референдума в 1999 году, хотя и сохранил должность сити-менеджера. Также посредством референдума изменил данную систему второй город в Оклахоме — Тулса. В 2001 году отказался от сити-менеджера и Спокан, второй после Сиэтла город в штате Вашингтон. Подобный переход объясняется тем, что сосредоточение в одних руках основных рычагов управления позволяет оперативно решать насущные городские проблемы и избегать при этом несогласованности действий различных звеньев управления.

Что касается ограничения сроков полномочий мэров и депутатов, то ситуация меняется от города к городу, например в Нью-Йорке они могут избираться не более двух раз подряд.

Описать типично американского мэра — задача нелегкая, разница между ними гораздо существеннее, чем, скажем между губернаторами или президентами. В Нью-Йорке мэра — профессионального юриста, много лет отдавшего прокурорской службе, сменил однопартиец — миллиардер-предприниматель. Можно сказать, что чем меньше город, тем неожиданной может оказаться про-

фессия мэра и тем менее политизированной и партийной является его должность, хотя стоит отметить, что существуют специальные ассоциации как республиканских, так и демократических мэров. В небольшом городе мэр обычно не профессиональный политический карьерист. Но и в крупных городах немало нестандартных фигур. В Оклахома-сити мэр — бывший спортивный журналист. В Окланде им стал 70-летний отставной конгрессмен-пенсионер.

Городское управление Нью-Йорка следует рассмотреть особо. Город уникален тем, что в его состав входят пять графств, каждое из которых образует боро — административный район города. Поэтому Нью-Йорк в американской терминологии — это Metropolitan municipality. Мэр Нью-Йорка имеет невиданное для Америки количество заместителей — один первый и шесть простых, каждый из которых курирует ряд департаментов мэрии. Неслучайно о мэре Нью-Йорка принято говорить, что это самая ответственная должность в Америке после президента. Он единственный мэр, чье влияние едва ли не выше влияния губернатора. Также невероятно велико число членов городского совета — 51 депутат, избираемый от территориальных округов равной величины. Спикер совета считается вторым по влиятельности человеком в городе. Другими избираемыми чиновниками в Нью-Йорке являются контролер (Comptroller) — в других городах обычно аудитор, и общественный адвокат (Public Advocate), выступающий в роли посредника между городскими властями и общественностью, он же омбудсмен. В случае прекращения полномочий мэра именно общественный адвокат, а не кто-то из заместителей мэра исполняет его обязанности. Оба также могут избираться не более чем на два срока.

Интересный институт городской власти — **Независимое бюджетное управление** (Independent Budget Office), которое по заказу контролера, общественно-го адвоката, городского совета, властей боро и коммун готовит анализ исполнения и проекта бюджета, экономической и социальной политики в Нью-Йорке.

Каждое боро (Borough) возглавляется избираемым населением президентом (Borough President). Его власть значительно ограничена по сравнению с властью главы графства. Он выступает в роли советника мэра по делам своего боро, отстаивает интересы последнего в бюджетном процессе и при решении земельных вопросов, распоряжается выделяемым ему небольшим бюджетом, назначает членов советов в боро и в коммунах внутри него.

Каждое боро разделено на округа (districts), всего их в городе 59. В каждом имеется свой совет (Community Board), назначаемый наполовину президентом боро, наполовину депутатом городского совета от этого округа. У этих коммун есть небольшие бюджеты, и они уполномочены выступать в роли представителей интересов своих жителей перед вышестоящими органами власти. В каждом совете по 50 человек.

В Нью-Йорке имеется несколько муниципальных судов. В добавление к State Supreme Court, который является судом штата первой инстанции, и к су-

дам по делам о наследствах и опеке (Surrogate's Court), которые считаются судами графств и которых в городе семь (в двух графствах-боро по два суда), имеются **Суд по гражданским делам** (New York City Civil Court), решающий тяжбы ниже определенного предела, **Уголовный суд** (New York City Criminal Court), уполномоченный выносить решения по небольшим правонарушениям, и **Суд по семейным делам** (New York City Family Court). Судьи избираются на 10 лет, за исключением последних двух судов, где они назначаются мэром на тот же срок.

Первым из больших городов систему совет — сити-менеджер установил у себя Дейтон, штат Огайо. Поэтому мы и рассмотрим ее на примере этого города. Во главе городского управления стоит комиссия¹ (Dayton City Commission), состоящая из мэра и четырех комиссионеров. Мэр избирается всеобщим голосованием, что отличает Дейтон от многих других городов с сити-менеджерами, где мэры избираются советами. Но, как и там, в Дейтоне мэр лишь председатель комиссии и не имеет никаких особенных полномочий по управлению. Четыре комиссионера выбираются не одновременно, а каждые два года по два человека. Кандидаты баллотируются формально на непартийной основе, хотя и выдвигаются партиями. Голосование идет at-large, т.е. кандидаты избираются не от округов, а от города в целом. На праймериз отбираются четверо претендентов, и уже при окончательном голосовании побеждают первые двое.

Комиссия выступает как законодательный орган и назначает сити-менеджера, ответственного за текущее управление городом. Клерк комиссии (Commission Clerk) выполняет при ней административные функции, хранит ее документы, выступает посредником между комиссией и иными органами власти в городе.

Органы городского управления включают три комиссии, два агентства и около двух десятков департаментов и управлений. Комиссии и агентства выполняют рекомендательные и регулятивные функции.

В городе имеется муниципальный суд, слушающий дела о нарушениях городских установлений и о небольших нарушениях законов штата на городской территории. При суде работает избираемый на шесть лет судебный клерк (Clerk of Courts), ответственный за хранение документов и выполняющий административные функции. Стоит выделить Юридический департамент (Department of Law), возглавляемый городским прокурором, который выступает как главный юридический советник муниципальных властей и поддерживает обвинение в городском суде.

В некоторых городах пост сити-менеджера не упраздняется, но его функции ограничиваются. Например, в Канзас-сити (штат Миссури) сити-менед-

¹ Название «комиссия» не должно вводить в заблуждение. Речь идет, по сути, о городском совете, а не о комиссии в смысле третьего типа городской власти — см. ниже.

жер не назначает директоров департаментов полиции и парков — они относятся к номенклатуре городского совета, который также назначает городских аудитора и клерка.

Сити-менеджеры, посвятившие себя муниципальной службе и хорошо себя зарекомендовавшие, нередко переходят из одного города в другой. Например, сити-менеджер Дейтона Рашад Янг до того работал заместителем сити-менеджера в Цинциннати. Сити-менеджер Канзас-сити Уэйн Котен прежде работал руководителем аппарата мэра Денвера. Сити-менеджер Оклахома-сити Джеймс Кауч ранее трудился директором общественных работ в городе Каспер, штат Вайоминг.

Городская комиссия сегодня является вымирающим, архаичным способом управления, хотя некогда он и преобладал. Из больших городов она сохранилась лишь в Портланде, штат Орегон. Портланд управляется городским советом (Portland City Council), состоящим из мэра, четырех комиссионеров и аудитора. Все они избираются на четыре года по общегородскому округу, причем мэр и два комиссионера — с интервалом в два года от остальных комиссионеров и аудитора. Члены совета выполняют одновременно законодательные и исполнительные функции. В некотором смысле комиссионеров можно приравнять к заместителям мэра (для удобства понимания российским читателем). Каждый из них непосредственно контролирует несколько структурных подразделений в городском управлении. Так, мэр Том Поттер курирует напрямую (помимо подразделений своего аппарата) управления городского прокурора, чрезвычайных ситуаций, административно-бюджетное, соседского сотрудничества, планирования, полицейское, по взаимоотношениям с органами государственной власти, фонд помощи отставным и покалеченным пожарникам и полицейским и ряд других. Комиссионер Дэн Зальтцман курирует Фонд детских инвестиций, управление парков и рекреационных зон, управление устойчивого развития, управление телекоммуникаций. Комиссионер Сэм Адамс отвечает за управление транспорта, бюро по охране окружающей среды, комиссию по культуре и искусству, совет по координации общественной безопасности, ассоциацию экономического соседского сотрудничества, ассоциацию по работе с гостями Портланда, управление по рабочей силе и по высшему образованию. Комиссионер Эрик Стен надзирает за энергетическим управлением, жилищного строительства, по сохранению редких видов животных, пожарно-спасательным управлением. Комиссионер Лэнди Леонард отвечает за работу водного бюро, службы 911, управлений гидроэнергетики, по связям с общественностью, строительного и земельного надзора. Городской аудитор Гэри Блэкмер проверяет работу всех служб города на предмет их эффективности, соответствия законам и постановлениям совета; его обязанности гораздо шире, чем просто финансовый контроль. Он курирует управления налогообложения, аудита, выборов, школьного аудита, регулирования лоббиз-

ма, омбудсмана, городского регистратора, общественных слушаний, совет по прогрессу (!), независимый совет по политике. Характерно, что в 2007 году горожане в который уже раз отвергли предложение перейти к системе сильного мэра, несмотря на то, что, казалось бы, система городской комиссии, где каждый выборный член одновременно и законодатель и чиновник из исполнительной власти, несовместима с принципом разделения властей.

Жители Портланда поступают так, возможно, потому, что город является центром **метро** — межмуниципального органа власти, одного из самых известных в стране.

Для США характерны подобные образования (Metropolitan planning organizations), но отличие орегонского метро в том, что оно является выборным органом власти. На его примере мы рассмотрим работу данного института. Метро образовано для обслуживания интересов жителей портландской метрополитенской зоны (Portland metropolitan area), включающей в себя территорию трех графств и 25 городов. Естественно, что интересы их схожи и вращаются вокруг совместного проживания, транспорта, общих мест проведения досуга. В данном случае политические границы объективно препятствуют интересам людей. Поэтому в 1977 году заксобрание Орегона приняло решение о создании прообраза метро — с вынесением окончательного решения на референдуме.

Сегодня метро управляется советом, состоящим из президента (избираемого от всей территории, входящей в метрополитенскую зону) и шести комиссионеров от территориальных округов. Совет нанимает главного управляющего (chief operating officer), который руководит повседневной работой аппарата и ведомств метро, где работают 1600 человек.

Основные задачи метро:

- планирование развития территорий;
- управление региональной транспортной системой;
- управление парками и охраняемыми природными объектами и памятниками истории;
- вывоз и переработка мусора;
- охрана природы;
- поддержание геодезических и землемерных знаков и планов;
- владение и управление центром общественных мероприятий, зоопарком, центром театральных искусств и региональной выставкой.

Район Миннеаполиса — Сент-Пола обслуживает метрополитенский совет (Metropolitan Council), выполняющий схожие функции, но его члены назначаются губернатором, что типично для США.

Помимо подобных метро, характерных для больших городов и их пригородов, Америка знает и другие примеры межмуниципальных образований. Например, **Среднеамериканский региональный совет** (Mid-America Regional

Council (MARC), обслуживает девять графств вокруг Канзас-сити в штатах Миссури и Канзас. Он является ассоциацией и потому выступает в большей степени в роли форума по обмену мнениями и информацией, дискуссионной площадкой для выработки согласованных решений. Также совет оказывает техническую и консультативную помощь и помогает планировать и координировать развитие в регионе. Michiana Area Council of Governments (MACOG) обслуживает интересы ряда районов Северной Индианы, занимаясь вопросами транспорта, водоснабжения и экономического развития.

Особый случай представляет собой федеральный округ Колумбия, совпадающий с городом Вашингтоном. До 1973 года столица управлялась Конгрессом через специальных уполномоченных лиц. Местного самоуправления в городе фактически не было. Но после принятия District of Columbia Home Rule Act горожане получили право выбирать мэра и совет. Однако Конгресс сохранил за собой право окончательно утверждать все постановления в городском совете и контролировать бюджет, а городских судей назначает президент (судебная система в Вашингтоне двухступенчатая, сперва дела рассматриваются в Superior Court of the District of Columbia, а апелляции подаются и окончательное решение выносится в District of Columbia Court of Appeals). Городской совет (Council of the District of Columbia) состоит из 13 человек — восемь избираются от округов, четверо — по общегородскому списку, президента совета также выбирают горожане. С одной стороны, полномочия совета меньше, чем у совета другого города, так как любое его постановление может быть ветоировано Конгрессом, с другой — так как Вашингтон не является частью какого-либо штата, его уровень ближе к заксобранию штата.

Для обмена информацией, координации действий, лоббирования своих интересов на различных уровнях муниципальные образования объединяются в разнообразные ассоциации. Например, муниципалитеты графства Сент-Луис (штат Миссури) объединены в St. Louis County Municipal League. Муниципальные образования всего Миссури — в Missouri Municipal League. В масштабах всей страны имеются National League of Cities, National Association of Counties, National Association of Towns and Townships, Association of Metropolitan Planning Organizations, National Civic League (последняя объединяет первичные коммуны). Руководители муниципалитетов объединены в United States Conference of Mayors, International City / County Management Association и т.д. Ассоциации могут быть ориентированы на решение какой-то одной проблемы, такова, например, ассоциация «Мэры против нелегального оружия» (Mayors Against Illegal Guns).

Стоит также отметить существующие в крупных городах **жилищные ведомства** (housing authority), например New York City Housing Authority или Housing Authority of the City of Los Angeles. Их задача — предоставление дешевого или даже бесплатного жилья малоимущим гражданам. Министр город-

ского развития и жилищной политики при Буше-младшем Альфонсо Джексон (Alphonso Jackson) до своего назначения возглавлял подобные ведомства в Сент-Луисе, Вашингтоне, Далласе.

Город Новой Англии (New England town)

В шести штатах Новой Англии (Вермонт, Нью-Хэмпшир, Массачусетс, Мэн, Род-Айленд и Коннектикут) основой единицей местного самоуправления является город (town). Ввиду того что графства там не получили развития, территория городов покрывает всю территорию штатов, другими словами — нет территории в штате, которая бы не принадлежала какому-либо городу. Города включают в себя и прилегающие к ним сельские населенные пункты. Низстоящие уровни местного самоуправления также не получили развития. В силу всех этих особенностей основным способом управления городом является **городское собрание** (Town meeting). Обычно раз в год все горожане, имеющие право голоса, собираются вместе и голосованием решают важнейшие вопросы жизни муниципалитета (бюджет, местные законы и т.д.), действуя, таким образом, как законодательный орган. Поскольку при значительной численности населения собирать всех жителей неудобно, то, например, в Массачусетсе в городах с населением менее 6 тыс. человек действует правило Open Town Meeting, когда все желающие могут принять участие в собрании, а при большей численности работает система Representative Town Meeting, когда выбираются уполномоченные для присутствия на собрании.

Участники городского собрания не только принимают законы, но и выбирают **Совет избранных** (Board of selectmen) из трех-пяти человек, действующий как исполнительная власть города. Там, где численность горожан превышает определенный порог, совет может нанимать таун-менеджера (town manager).

Наиболее крупные города Новой Англии называются city, и это не только лексическое различие, но и политическое, ибо они не управляются посредством городского собрания. Также в Новой Англии имеются деревни (village), но они являются лишь административным подразделением города.

Низшим уровнем местной власти в Америке являются **приход** (civil township), **деревня** (village) и другие локальные варианты, например **плантация** (plantation) в Мэне или **деревушка** (hamlet) в Нью-Йорке. Роль и значение их сильно меняются от штата к штату.

Деревни могут быть unincorporated и incorporated, т.е. выступать либо как самостоятельные муниципальные образования, либо как административно-географическая часть более крупного муниципалитета. В первом случае грани-

цы деревни могут выходить за границы города (town) или даже графства. Так как в каждом штате (или даже в каждом графстве) дается свое определение деревни, то в Нью-Йорке, например, крупнейшая может насчитывать 55 тыс. жителей (ограничителем в данном случае служит территория — деревня не может быть крупнее пяти квадратных миль). От городов деревни отличаются обычно объемом полномочий (он существенно уже) и минимальным аппаратом управления, который может называться по-разному, например в Иллинойсе — board of trustees и village president. Впрочем, повторим, принципиальной разницы между небольшим городом и большой деревней не существует.

Приходы (civil township) существуют в ряде штатов и являются в некотором смысле эквивалентом российской дореволюционной волости внутри уезда, если считать последний аналогом графства. Они управляются коллективным governing board, который нанимает администратора (administrator или supervisor). В числе иных избираемых чиновников прихода — мировой судья (justice of the peace), дорожный комиссионер (road commissioner), ассессор (assessor), констебль (constable), землемер (surveyor), клерк (clerk). Полномочия прихода вполне понятны из приведенного списка чиновников. Также его власти могут заниматься поддержанием библиотек, проблемами престарелых людей, инвалидов, детей и юношества, уходом за кладбищами.

Специальный округ (Special-purpose district)

В жизни Америки существенную роль играют так называемые специальные округа — школьные (School District), пожарные (Fire Protection District), портовые (Port Authority), чрезвычайных ситуаций (Emergency Services District), лесные (Forest Preserve District) и многие другие. В отличие от муниципалитетов, предоставляющих разнообразный набор услуг своим жителям, специальные округа специализируются только на одной услуге. Второе отличие — их границы шире границ графства или города. Всего в США более 35000 таких округов, и наиболее распространенным их типом являются школьные округа.

Для финансирования своей деятельности власти округа могут взимать на своей территории налог с продаж или с собственности, выпускать займы. Во главе округа стоит избираемое жителями правление (board), которое в свою очередь может нанимать необходимых чиновников.

Ввиду особой роли в американской жизни школьных округов, рассмотрим их подробнее. В качестве примера возьмем **Хьюстонский независимый школьный округ** (Houston Independent School District), крупнейший в Техасе

и седьмой в стране. В его составе более 300 школ, в которых обучается свыше 200 тыс. школьников. Округ возглавляется **Советом по образованию** (Board of Education) из девяти поверенных (trustees), которые избираются на четыре года от территориальных подразделений внутри округа. Они собираются на заседания раз в месяц и определяют образовательную политику, ее цели и приоритеты. Поверенные назначают **суперинтенданта школ** (superintendent of schools), который организует повседневную работу округа и руководит аппаратом управления. Округ разбит на пять региональных подразделений, во главе каждого стоит свой суперинтендант.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Комплектация вооруженных сил США и их вспомогательные структуры

Гражданский воздушный патруль (Civil Air Patrol)

Вспомогательный компонент (auxiliary) Военно-воздушных сил США (United States Air Force, USAF). Организован в 1941 году в целях содействия частной авиации военным усилиям Америки. Действует на основе специального федерального закона. Сегодня миссия этой добровольческой организации заключается в проведении спасательных работ в случаях чрезвычайных ситуаций или катастроф (например, воздушный патруль осуществлял поиски в 2007 году пропавшего самолета Стива Фоссета), просвещении и ознакомлении публики с достижениями в аэрокосмической сфере, организации кадетских классов. ГВП может сотрудничать с другими организациями (Красный Крест, Армия спасения, правоохранительные органы и т.п.) и выполнять задания по их просьбе.

В соответствии с федеральным законом патруль возглавляется советом управляющих из 11 человек — четверо от ВВС, четверо руководителей ГВП и трое от авиационной общественности. Национальная штаб-квартира ГВП расположена на базе ВВС Максвелл в Алабаме и возглавляется исполнительным директором.

Командиром Гражданского воздушного патруля является национальный командующий (National Commander), имеющий свой штаб. Члены патруля имеют звания, аналогичные воинским, собственную форму, знаки отличия. К его членам не предъявляется требований по физической подготовке и возрасту, как в ВВС. Патруль финансируется из федерального бюджета, добровольных пожертвований и взносов его членов. ГВП не является частью вооруженных сил и не подчиняется их командованию.

Важной частью деятельности ГВП является его кадетская программа, в рамках которой подростки получают первоначальную подготовку военных летчиков. Кадеты не являются военнообязанными и не должны поступать впоследствии на воинскую службу, но при желании те из них, кто имеет награды в ходе обучения, зачисляются в ВВС или другие подразделения вооруженных сил с офицерским званием, поскольку их подготовка соответствует требованиям JROTC (см. далее).

Вспомогательные части Береговой охраны (United States Coast Guard Auxiliary)

Добровольная спасательная служба, помогающая Береговой охране в вы-

полнении ее задач. Учреждена Конгрессом в 1939 году. Волонтеры вспомогательных частей обычно вступают в них со своими судами, катерами, самолетами и радиостанциями, хотя могут использовать оборудование и технику Береговой охраны.

Задачей вспомогательных частей являются обеспечение безопасности судоходства в водах США, помощь в проведении спасательных операций на море, мониторинг состояния мостов, причалов, навигационной системы, водных путей, обучение управлению малыми судами и т.д.

Поскольку вспомогательные части не являются компонентом Береговой охраны, их члены не имеют права носить оружия во время исполнения своих обязанностей. Их форма и звания также отличаются от воинских. Требования к участникам — быть старше 17 лет, не иметь уголовного прошлого, быть гражданами США, интересоваться чем-либо, имеющим отношение к морскому делу (судовождение и т.п.).

Структура вспомогательных частей не имеет жесткой иерархии и привязана к местным подразделениям Береговой охраны. Избираемый на два года национальный коммодор (National Commodore) не является их главнокомандующим в военном смысле слова.

У американского ВМФ имеются такие вспомогательные подразделения, как United States Merchant Marine с 465 судами и 69 000 персонала и Military Sealift Command, состоящая из четырех программ — Naval Fleet Auxiliary Force, Special Missions, Prepositioning and Sealift. Merchant Marine представляют собой гражданские суда, выполняющие коммерческие рейсы, но в военное время обслуживающие нужды оборонного ведомства. Во время боевых действий их экипаж считается состоящим на военной службе. В состав Military Sealift Command входят транспортные суда и танкеры, которые принадлежат или фрахтованы ВМФ США и обслуживаются командами, не состоящим на службе в ВМФ. Данные подразделения не следует путать с National Defense Reserve Fleet и United States Navy reserve fleets, которые представляют собой в первом случае гражданские суда, а во втором — военные, находящиеся в законсервированном состоянии и сохраняющиеся на случай военных действий.

Также в США имеются добровольческие формирования, помогающие охране границы с Мексикой, — Minuteman Project Inc и Minuteman Civil Defense Corps. Несмотря на схожие названия, это разные организации, хотя и происходящие от общей основы. Обе структуры не имеют никакого официального статуса в плане поддержки федеральными властями и властями штатов и сотрудничества с ними.

Сухопутный резерв (United States Army Reserve)

В него входят резервисты Сухопутных сил США. Все поступающие на военную службу подписывают восьмилетний контракт, в котором указывается,

сколько лет из них они будут служить в регулярной армии (два, три или четыре) и сколько в резерве. При этом некоторые военнослужащие изначально поступают на все восемь лет в резерв.

Находящиеся в резерве призываются на сборы раз в месяц — на выходных и дополнительно на две недели раз в год. Командует Сухопутным резервом профессиональный военный. На тех же условиях функционируют резервы остальных видов вооруженных сил — ВВС, ВМФ, Морской пехоты и Береговой охраны (Air Force Reserve Command, United States Navy Reserve, Marine Forces Reserve, United States Coast Guard Reserve).

Объединенные организации содействия (United Service Organizations)

Частная некоммерческая организация, ставящая своей целью моральную поддержку военнослужащих и членов их семей, а также организацию их досуга. Под ее патронажем проходят выступления артистов и иные развлекательные мероприятия, именно она начиная со времен Второй мировой войны организует туры звезд Голливуда в действующую армию. У организации более 130 центров по всему миру, в том числе в горячих точках — Ираке и Афганистане.

Несмотря на то что американская армия является сильнейшей в мире, в стране существует только пять федеральных военных академий, из них три готовят офицеров для Министерства обороны.

Военная Академия Соединенных Штатов (United States Military Academy). Более известна под обиходным названием «Вест-Пойнт». Старейшее и наиболее известное военно-учебное заведение в США, существующее с 1802 года. Обслуживает интересы Сухопутных сил, готовя для них офицерские кадры. В нее поступают либо по рекомендации членов Конгресса и вице-президента, либо по принадлежности к особым категориям: дети офицеров, военнослужащих, погибших во время боевых действий, инвалидов войны, награжденных медалью Почета (Medal of Honor), и т.д. Все они сдают тесты и экзамен на физическую готовность и должны отвечать определенным требованиям. Обучение длится четыре года и заканчивается присвоением степени бакалавра и воинского звания второго лейтенанта. Выпускники обязаны прослужить в армии пять лет.

Приблизительно такие же условия получения образования существуют и в остальных академиях: **Морской академии Соединенных Штатов**, «**Аннаполисе**» (United States Naval Academy); **Военно-воздушной академии Соединенных Штатов** (United States Air Force Academy); **Академии Береговой охраны Соединенных Штатов** (United States Coast Guard Academy) — для поступления в эту академию не требуется рекомендации членов Конгресса;

Академии морского судоходства Соединенных Штатов (United States Merchant Marine Academy), которая готовит специалистов для United States Merchant Marine, куда поступает на службу треть выпускников, треть идет в гражданский флот, а треть — в ВМФ, Береговую охрану и другие военные ведомства.

К числу федеральных учебных заведений относится также **Военно-медицинский университет** (Uniformed Services University of the Health Sciences), который готовит медиков как для различных родов вооруженных сил, так и для Public Health Service (см. соответствующий раздел).

Военный институт иностранных языков (Defense Language Institute). Образовательное и исследовательское заведение Министерства обороны. Основное его предназначение — обучение иностранным языкам (25 языков) военнослужащих США, а также английскому — представителей зарубежных стран и проведение различных лингвистических разысканий.

Остальные офицеры вооруженных сил США подготавливаются в рамках программы Reserve Officer Training Corps, ROTC. В соответствии с ней в колледжах и университетах проходят обучение будущие офицеры — нечто вроде военных кафедр в российских вузах. Всего в США имеется шесть старших военных колледжей (Senior Military College), которые дают участникам ROTC соответствующую подготовку с присвоением степени бакалавра и офицерского звания. Обучение по программе ROTC лишь часть деятельности этих заведений, и не все их студенты являются курсантами, последние же образуют отчасти обособленный контингент, с обязательным ношением формы, воинской дисциплиной и т.п. К старшим военным колледжам относятся North Georgia College and State University; Norwich University; Texas A&M University; The Citadel — The Military College of South Carolina; Virginia Military Institute; Virginia Polytechnic Institute and State University.

Пять младших военных колледжей (Military junior college) отличаются от старших тем, что не присваивают степени бакалавра, но их выпускник может быть зачислен на офицерскую должность в резерве вооруженных сил. Для поступления на действительную службу степень бакалавра обязательна. К младшим военным колледжам относятся Wentworth Military Academy, Georgia Military College, Marion Military Institute, New Mexico Military Institute, Valley Forge Military Academy and College.

Статус военных колледжей различен, они могут быть частными, как Норвичский университет, а могут быть учебными заведениями штата. Помимо военных колледжей программа ROTC предлагается и в гражданских колледжах. Разница заключается в том, что в последних ее можно пройти на сугобо добровольной основе.

В шести штатах США имеются мореходные академии, которые, имея лицензии от соответствующих ведомств, дают возможность своим выпуск-

никам поступить на службу в ВМФ, Корпус морской пехоты или Береговую охрану.

Кроме того, в США есть военно-учебные заведения (Staff college) для повышения квалификации офицеров, например U.S. Army War College, Naval War College, Air University и т.д.

Программа Junior Reserve Officers' Training Corps (JROTC) предназначена для первичной военной подготовки старшеклассников. Каждый род войск, а также Береговая охрана поддерживают собственную программу JROTC. Основные цели JROTC — ознакомление подрастающего поколения с военной службой, воспитание патриотизма, уважения к армии, лидерских навыков, чувства долга и дисциплины, улучшение физической подготовки. Программа JROTC является сугубо добровольной и не нацелена на вербовку контингента для военных сил. Однако до трети кадетов JROTC предполагают для себя в дальнейшем службу в армии или обучение в военных училищах.

В заключение отметим такое понятие, как **военнизированные службы** (Uniformed services of the United States), к которым относятся Сухопутные силы, ВМФ, ВВС, Корпус морской пехоты, Береговая охрана, а также National Oceanic and Atmospheric Administration Commissioned Corps и United States Public Health Service Commissioned Corps (см. соответствующие разделы книги).

Образование в США

В возрасте от 5–8 и до 16–18 лет (в разных штатах по-разному) образование в Америке является обязательным. Родители учащегося могут выбирать между государственными школами (public school), частными школами (private school) и домашним образованием (homeschooling).

Государственные школы финансируются из местного (через школьный округ), штатного и федерального бюджета. Образовательная программа в них определяется местным советом по школьному образованию (school boards), федеральное правительство почти не влияет на этот процесс. В США вообще, в отличие от остальных развитых стран, образование в высшей степени децентрализовано. Среди государственных школ выделяются специализированные школы (magnet school), которые могут являться заведениями штата и принимать детей не по принципу места жительства (как в случае с большинством окружных школ). С ними не стоит путать разрешенные в 40 штатах «особые» школы (charter school), которые не подчиняются общим, установленным правилам и представляют собой экспериментальные учебные заведения. Частные школы делятся на религиозные (parochial

schools), не доходные (non-profit independent schools) и доходные (for-profit private schools).

Вне зависимости от статуса школ, все они следуют общей концепции получения образования в плане прохождения его этапов. Сперва ребенок посещает начальную школу (elementary или primary school), затем среднюю (middle или junior high school), а после переходит в старшую (high или senior high school). Впрочем, это весьма условная схема. В большинстве случаев средняя школа не выделяется в нечто обособленное и ученик поступает после начальной школы в старшую. Поэтому наиболее распространенный вариант — combined junior senior high school. Главное, что в отличие от России дети совершенно разных возрастов не пребывают в одном помещении, начальная школа — не абстрактное понятие, а отдельное здание. Образование длится 12 лет, поэтому обучение в школе, состоящее из начального (primary education) и среднего образования (secondary education), сокращенно называется K-12. Его финалом является получение документа — high school diploma.

Далее следует высшее образование (post-secondary education), получаемое в колледжах и университетах. Его первый этап (undergraduate study), как правило, длится четыре года. Студенты получают диплом бакалавра (Bachelor of Arts (B.A.), Bachelor of Science (B.S.), Bachelor of Fine Arts (B.F.A.), Bachelor of Social Work (B.S.W.), Bachelor of Engineering (B.Eng.), Bachelor of Philosophy (B.Phil.)). Архитекторы учатся пять лет (Bachelor of Architecture Degree, B. Arch). Для получения юридического или медицинского образования необходимо пройти второй этап — graduate study, результатом которого является получение диплома магистра (Master of Arts, MA; Master of Science, MS; Master of Business Administration, MBA; Master of Education, Med; Master of Fine Arts, MFA). Таким образом, будущие врачи или юристы получают диплом магистра в обязательном порядке, а представители иных профессий — по желанию, в соответствии с личными планами. Высшая ступень профессиональной оценки — диплом доктора (обычно Doctor of Philosophy, Ph. D.; более редкие — Doctor of Arts, Doctor of Education, Doctor of Theology, Doctor of Medicine, Doctor of Pharmacy, Doctor of Physical Therapy, Doctor of Jurisprudence).

Колледжи и университеты бывают государственные (но не федеральные! федеральными являются только пять военных академий — см. выше) и частные (как и школы, они делятся на доходные и не доходные). Каждый штат имеет свою собственную систему высшего образования (state university system). Она может состоять из одного университета, например University of Wyoming, а может включать сразу несколько университетских систем, например в Калифорнии их две — University of California и California State University, в каждой из которых в разных городах штата более десятка кампусов.

сов, представляющих собой вполне автономные заведения. В Техасе таких университетских систем восемь, и почти каждая распадается на множество «университетов», например Texas A&M University System имеет около десятка подразделений, получивших названия по месту расположения (Texas A&M University — Texarkana и т.д.).

Рассмотрим управление ими на примере California State University. Во главе его стоит Совет поверенных (Board of Trustees) из 25 человек. Шестнадцать человек назначаются губернатором с согласия сената штата на восемь лет. Пятеро являются ими *ex officio* — высшие чиновники штата. Двое — студенты, назначаемые губернатором на два года, один — представитель от союза выпускников, один — от преподавателей, оба последних также назначаются на два года. Поверенные назначают канцлера (Chancellor) — главного ответственного чиновника университета, и президентов кампусов. Стоит отметить, что в большинстве университетов (здесь и далее мы используем этот термин как синоним университетских систем) США их главы называются президентами. Любопытно, что в University of California президент — это высшее должностное лицо всего университета, а кампусы возглавляются канцлерами. Вторым человеком после президента (ректора, канцлера) обычно является провост (provost) — нечто вроде первого проректора. Кондолиза Райс до назначения в администрацию Дж. Буша-младшего была именно провостом Стэнфордского университета.

Государственные университеты имеют свои собственные фонды финансирования (endowment), наполняемые как за счет бюджетов штатов, так и за счет частных жертвователей и взимания платы за обучение со студентов. Надо сказать, что большинство студентов не платит непосредственно, а полагается на различные образовательные займы, гранты, стипендии. Студенты из другого штата платят больше, чем резиденты. Свои фонды имеются и у кампусов.

Кроме штатов, высшие образовательные заведения могут иметь и местные власти. Это так называемые community college, которые, как правило, дают диплом associate degree после двух лет обучения. Крупные города могут позволить себе иметь полноценные университеты. Например, в Нью-Йорке имеется City University of New York, третий по размеру университет в стране. Его не следует смешивать с State University of New York, который является университетской системой штата и самым крупным образовательным учреждением США. Подобно школьным округам, в Америке могут создаваться колледж-округи (community college district). Самый большой такой округ — Los Angeles Community College District. Его Совет поверенных (Board of Trustees), соответственно, избирается населением. В округе девять колледжей.

Правоохранительная система США

Правоохранительная система США, подобно образовательной, сильно децентрализована. Если попытаться представить ее «вертикаль» (не в смысле подчиненности) в самом общем виде, то получается следующая картина. В самом низу находятся констебли (constables) — там, где они имеются, и (или) шерифы. Они отвечают за поддержание порядка в местных общинах и графствах. Затем следует муниципальная полиция, которая выполняет основную работу по поддержанию правопорядка. Так, в Департаменте полиции Нью-Йорка (New York City Police Department) служит более 36 тыс. полицейских, и он является самым большим правоохранительным агентством страны нефедерального уровня, имеющим вертолеты, катера, подразделение подводников и т.д.

Далее идет полиция штата (state police). Как правило, это дорожная полиция, недаром в более чем половине штатов она так и называется — Highway Patrol, State Highway Patrol и т.п. По своему значению она несопоставима с местной полицией. Так, в New York State Police всего 4600 полицейских (ср. с New York City Police Department выше).

Другим правоохранительным агентством штата (law enforcement agency), как правило, является Бюро расследований (State bureau of investigation) — аналог ФБР, расследующее преступления против законов штата.

Нередко полиция штата и Бюро расследований объединяются под крышей Департамента общественной безопасности (Department of Public Safety), являясь его подразделениями. Другими его частями могут быть пожарные и спасательные службы, строительные и охотничьи (game warden) инспекции и т.п. Подобные департаменты имеются и в крупных городах.

Свои независимые полицейские службы могут быть и у некоторых агентств и заведений, например уже упомянутая Port Authority of New York and New Jersey Police Department обслуживает межштатную транспортную и портовую администрацию.

Важную роль в обеспечении безопасности штатов играют департаменты исправительных заведений (Department of Correction), отвечающие за тюрьмы. Большинство заключенных в США осуждены именно по законам штатов (см. выше). Отметим как исключение город Нью-Йорк, чей New York City Department of Correction охраняет 13 тыс. заключенных, имея более 9500 надзирателей в форме и 1400 штатских служащих. Учреждение штата — New York State Department of Correctional Services — превосходит его, отвечая за 63 тыс. заключенных и имея более 31 тыс. служащих, в том числе 23 тыс. профессиональных надзирателей.

В штатах имеются специальные агентства, уполномоченные надзирать за выполнением законов штата об обороте алкоголя (кое-где — также табач-

ных изделий и оружия), — alcoholic beverage authorities. Это, например, Colorado Liquor Enforcement Division, Kentucky Office of Alcoholic Beverage Control, California Department of Alcoholic Beverage Control. Где-то они являются самостоятельными департаментами, где-то, как в Колорадо, подразделением налоговой службы, а Мэриленде Motor-Fuel, Alcohol and Tobacco Tax (MATT) Regulatory Division входит в ведомства контролера штата.

На федеральном уровне основные правоохранительные органы были перечислены во время разбора министерств кабинета. Некоторые особые полицейские службы упомянуты в разделах о судебной и законодательной ветвях власти.

Как работает Америка

Артемьев Максим Анатольевич

Подписано в печать 29.12.2008

Печать офсетная

Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, ул. Мясницкая, 20

Тел.: (495) 621 33 13, 623 40 56

Факс: (495) 623 28 58