Конгресс США — высший представительный и зако­нодательный орган. Состоит из двух палат — па­латы представителей и сената.

Палата представителей является органом общенацио­нального представительства. 435 ее депутатов избираются на два года в первый вторник после первого понедельника но­ября каждого четного года. Между штатами депутатские ме­ста распределяются пропорционально численности населе­ния. Перераспределение мест осуществляется раз в десять лет по итогам переписи населения. Избирательные округа по выборам в палату представителей должны иметь равное, по возможности, число населения.

В настоящее время квота представительства составляет 520 тыс. человек. Наибольшее представительство имеют штаты Калифорния (45), Нью-Йорк (34), Техас (27), Пен­сильвания (23) и Иллинойс (22). Ряд штатов — Аляска, Вер­монт, Вайоминг, Делавэр, Южная и Северная Дакота — имеют по одному представителю. Это минимальная норма представительства по Конституции.

Помимо полноправных членов в палату избираются по одному делегату от Федерального округа Колумбия, о-ва Гу­ам, Виргинских о-вов, Восточного Самоа и Пуэрто-Рико. Они имеют право участвовать в работе палаты и ее комите­тов, но лишены права голоса.

Конституцией США установлены следующие требования к кандидатам: член палаты представителей должен достичь возраста 25 лет, быть гражданином США не менее семи лет и жителем того штата, от которого он избирается.

Верхняя палата — сенат.— является органом представи­тельства штатов. Независимо от численности населения каждый из 50 штатов представлен двумя депутатами. Сена­торы избираются на шесть лет в те же сроки, что и палата представителей. Но в отличие от последней каждые два года состав сената переизбирается только на одну треть. Это об­стоятельство придает сенату особый статус постоянно дейст­вующего органа. Особая роль сената определяется также тем, что за ним по Конституции закреплен ряд самостоя­тельных полномочий. “По совету и с согласия” сената заклю­чаются международные договоры. С одобрения сената прези­дент производит назначения на должности федеральных су­дей и должностных лиц федеральной администрации. Немалое значение имеет и небольшой, в сравнении с пала­той представителей, состав сената, что предопределяет его роль как элитарного института власти.

Конституцией США установлены следующие требования к кандидатам: сенатор должен достичь возраста 30 лет, быть гражданином США не менее 9 лет и жителем того штата, от которого он избирается.

Работа конгресса нового созыва начинается в полдень 3 января на следующий год после проведения выборов.

Заседает конгресс в Капитолии, г. Вашингтон, Федераль­ный округ Колумбия.

Роль конгресса в политическом механизме США определя­ется двумя конституционными факторами: федеративным ус­тройством США и механизмом “разделения властей”. Первый из них определяет предметы ведения конгресса. Второй — конкретные формы и объем реализации властных полномочий конгресса.

**КОНГРЕСС США В СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Со времени принятия Конституции США 1787 г. в струк­турно-функциональных характеристиках американской фе­дерации многое изменилось. Первоначально в состав США входили 13 штатов. В настоящее время число их возросло до 50. Изменился и реальный механизм федеративных отно­шений. Сейчас он имеет мало общего с той моделью, которая мыслилась авторам Конституции США два века назад.

В основе конституционной модели лежит принцип дуали­стического федерализма. Формально, если следовать логике Конституции, федеральные органы и органы штатов незави­симы. С момента избрания президента и конгресса США — институтов, формируемых на основе выборов, проводимых по штатам, — связь между ними обрывается. Каждый из уровней власти в пределах предоставленных Конституцией прав суверенен. Таким мыслился федерализм “Отцам-осно­вателям”. Но реальный механизм федерации далек от его первоосновы. Жизнь переплетает федерацию и штаты тыся­чами нитей, интегрируя их в единое целое.

Формально предметы ведения союза и штатов разграни­чены достаточно жестко. Конституционной линией, разде­лившей их, служит перечень вопросов, отнесенных к компе­тенции конгресса. В их число авторы Конституции ввели: ре­гулирование междуштатной и внешней торговли, чеканку монеты и определение ее стоимости, установление мер и ве­сов, учреждение федеральных органов власти, набор и содер­жание армии и военно-морского флота, ведение междуна­родных дел, организацию почтовых служб, регламентацию авторского права и вопросов предоставления гражданства, управление территориальными владениями США.

Этот перечень дополнен принципом “подразумеваемых” полномочий. Установленный последним пунктом 8-го разде­ла 1 статьи он наделяет конгресс “правом издавать все зако­ны, которые необходимы и уместны для приведения в дей­ствие вышеперечисленных полномочий и всех других полно­мочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов”.

В процессе развития федеративных отношений данная норма сыграла едва ли не решающую роль в расширении прав конгресса. Свободное ее толкование Верховным судом США утвердило за ним исключительные права в области финансов и авторского права, позволило создать целостный свод уголовного законодательства, карающего за нарушения федерального права.

Но наиболее широкому толкованию подверглась норма о регулировании междуштатной торговли. Еще в 1824 г. в своем решении Верховный суд США подчеркнул: “Торговля... — это нечто большее, чем просто торговля. Это — движение товаров и отношения”. Позднее, в 1851 г. понятию междуштатной торговли было дано фактически всеобъемлющее значение. Оно, по мнению Верховного суда, должно было охватывать все вопросы, требующие “единого правового регулирования”. В настоящее время формула Конституции о регулировании междуштатной торговли лежит в основе массивного свода за­конодательства, охватывающего вопросы торгового и трудового права, охраны природы.

Принцип “подразумеваемых” полномочий позволил ут­вердить верховенство федерации и федерального законода­тельства во многих областях социально-экономической и политической жизни. Но пределы его применения не безгра­ничны. В конечном счете он должен опираться на “букву” Конституции, иметь хотя бы отдаленное отношение к тем полномочиям, которые перечислены в самом тексте Основ­ного закона. А тот пробел, который возникает в обосновании власти конгресса, восполняется доктриной “присущих” ему полномочий. Они, как утверждает Верховный суд США, не­отделимы от самого понятия государственного суверенитета.

Конституция США не ограничивается установлением сферы исключительного ведения конгресса. Во-первых, уста­навливается сфера “совпадающих” прав федерации и штатов. К их числу относятся законотворчество и правоприменение в области гражданских прав, налогообложения, регламента­ции деятельности корпораций, обеспечения “всеобщего бла­госостояния”. Указанные вопросы отнесены к ведению и со­юза, и штатов. Но паритетного их участия в этих вопросах нет, так как в соответствии с доктриной “преимущественных прав” конгресса действующим признается федеральное зако­нодательство, а не вступившее в противоречие с ним зако­нодательство штатов.

Далее, конституционный механизм разграничения пред­метов ведения дополняется перечнем тех вопросов, которые не подлежат регламентации со стороны федерации и штатов. И федерации, и штатам запрещается облагать налогом экспорт, жаловать дворянские титулы, допускать рабовладе­ние, нарушать соответствующие требования Билля о правах. Кроме того, федерации запрещается вводить прямые на­логи безотносительно к численности населения штатов, ус­танавливать дискриминационные косвенные налоги, предоставлять торговые привилегии, изменять границы штатов без их согласия.

Штаты, в свою очередь, не вправе заключать междуна­родные договоры и соглашения с другими штатами без согла­сия конгресса, чеканить монету, содержать войска в мирное время, принимать законы, нарушающие обязательства по договорам, а также федеральную Конституцию, законы и до­говоры, принятые или заключенные на ее основе.

В самом тексте Конституции сфера компетенции штатов не закрепляется. За органами власти штатов сохраняется “остаточная” компетенция, т.е. те вопросы, которые не отне­сены Основным законом и практикой его толкования к веде­нию федерации и не включены в число специальных огра­ничений и запрещений (X поправка к Конституции).

Формально в вопросы ведения штатов вмешиваться кон­гресс не вправе. В действительности же дело обстоит не совсем так. На территории штатов могут вводиться войска в случае внутренних беспорядков и необходимости защиты федерального законодательства от самих штатов. В феде­ральных судах может быть возбуждено уголовное преследо­вание должностных лиц штатов, виновных в нарушении федерального права. Но наиболее мощной остается “власть кошелька”.

Согласно Конституции, “конгресс имеет право устанав­ливать и взимать налоги с доходов, каким бы ни был ис­точник их поступлений” (XVI поправка). Используя это право, конгресс в 1986 г. с принятием закона о реформе налогового права лишил штаты целого ряда бюджетных ис­точников. Так, например, в 1987 г. налоговые поступления штатов с торгового оборота составили только 5,2 млрд долл., что было почти в 2 раза меньше той суммы (10,2 млрд долл.), которая была получена ими 1985 г. Увеличи­лась зависимость штатов от программ оказания помощи, которые принимает конгресс. Финансовая же помощь со стороны федерации сопровождается рядом условий, кото­рые позволяют конгрессу реально влиять на политику в штатах.

Определив объем полномочий конгресса по вертикали (по линии “федерация” — “штаты”), рассмотрим вопрос о роли конгресса в структуре политической власти по гори­зонтали (по линии “конгресс — президент — Верховный суд США”).

**КОНГРЕСС В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

***Общая характеристика принципа разделения властей***

В основу формирования правительственной власти поло­жен принцип разделения властей. Согласно этому принципу, законодательная власть принадлежит конгрессу, исполни­тельная — президенту, судебная — Верховному и нижесто­ящим федеральным судам.

По конституции, все три ветви власти формируются раз­личным образом. Конгресс избирается непосредственно насе­лением, президент — коллегией выборщиков, Верховный суд — совместно президентом и сенатом. Различны сроки их полномочий. Представители избираются на два, сенаторы — на шесть, президент — на четыре года; федеральные судьи пребывают в должности пожизненно. По логике Конститу­ции, подобный порядок формирования должен был закре­пить независимое положение каждой из трех ветвей власти и утвердить за ними в определенных и жестко очерченных рамках соответствующую функциональную компетенцию. Однако развитие пошло по другому пути. В самой Консти­туции были заложены нормы, трансформирующие традици­онную схему разделения властей. В дальнейшем они были наполнены новым содержанием, изменившим ту модель, ко­торая представлялась “отцам-основателям”. Это касается как сфер деятельности, так и форм взаимоотношений трех вет­вей власти.

Собственно, в настоящее время не может идти речь о ка­ком-либо абсолютном разделении властей либо о четком раз­делении их компетенции. Конгресс утратил исключительное право законодательствовать. За президентом и многими ве­домствами закреплено право на принятие нормотворческих актов. Оно выводится либо из “присущих” президенту пол­номочий, либо делегируется самим конгрессом.

По сути законотворческой является и деятельность судеб­ной власти. В правовую систему конституционные и законодательные нормы преимущественно входят в виде прецеден­тов — судебных решений, в которых дано толкование кон­ституционных и законодательных норм и которым суды дол­жны следовать при разрешении сходных дел.

Не остается неприкосновенной и сфера функциональной деятельности исполнительной власти. Так, например, суды имеют право издавать приказы, обязывающие администра­тивные органы выполнить либо воздержаться от выполнения тех или иных действий. В свою очередь, конгресс, принимая резолюции или частные билли (см. ниже), осуществляет в некоторой степени функции управления и распоряжения в отношении как подчиненных, так и не подчиненных ему ор­ганов и лиц.

Подобное переплетение функций служит цели более пол­ного приспособления механизма правительственной власти к задачам и требованиям, которые поставлены развитием об­щества.

Функционирование системы разделения властей дополня­ется и во многом определяется действием системы “сдержек и противовесов”, особых конституционных методов и форм, позволяющих нейтрализовать либо сдержать действия ка­кой-либо из ветвей власти. В руках конгресса наиболее эф­фективным средством воздействия была “власть кошелька”. Президенту, в свою очередь, было предоставлено право вето, которое конгресс мог преодолеть лишь квалифицированным большинством голосов. Наконец, Верховный суд США был наделен правом конституционного надзора. Материальной основой его служило нормативное, в виде прецедентов, тол­кование Конституции США, а средством практической реа­лизации — право отказа в применении тех законодательных норм (и федерации, и штатов), которые противоречили Кон­ституции США, так, как она представлялась суду.

***Полномочия конгресса в области внутренней политики***

Наиболее полно роль конгресса в системе разделения вла­стей раскрывается в тех функциях, которыми наделен он по Конституции. В рамках несколько упрощенной схемы они могут быть представлены в следующем виде: 1. Принятие за­конодательства; 2. Бюджет и финансы; 3. Формирование ап­парата исполнительной и судебной власти; 4. Контроль за деятельностью правительственного аппарата; 5. Осуществле­ние квазисудебных функций; 6. Регулирование межправи­тельственных отношений. К этому перечню следует добавить те функции, которые не отражены в Конституции, но кото­рые во многом определяют роль конгресса. К подобным не­конституционным функциям могут быть отнесены предста­вительство партий, социальных слоев и групп, обществен­ных и профессиональных организаций; участие в формировании общественного мнения; определение полити­ческой линии развития и т.д.

*Законотворчество.* По форме акты конгресса различают­ся на билли (законы), резолюции и приказы.

Билли, которые после одобрения их президентом либо преодоления его вето становятся законами (актами, статута­ми), подразделяются на публичные билли и частные билли. Первые являются актами общего действия. Вторые — актами индивидуального применения или локального действия.

Конгресс принимает три вида резолюций: совместные, совпадающие и простые. Совместные резолюции практиче­ски не отличаются от биллей ни по порядку их прохождения, ни по характеру их регламентации. Нередко изменения в действующие законы вносятся совместными резолюциями, и, наоборот, изменения в совместные резолюции — закона­ми. Как и билли, совместные резолюции передаются на под­пись президента. В форме совместных резолюций принима­ются проекты конституционных поправок. В случае их одоб­рения большинством в две трети голосов обеих палат они, без санкции президента, отсылаются законодательным со­браниями штатов для ратификации.

Совпадающие резолюции касаются главным образом дея­тельности обеих палат, не имеют нормативного характера и не нуждаются в санкции президента. Фактически сила сов­падающих резолюций распространяется только на конгресс.

Простые резолюции принимаются каждой из палат в от­дельности и в основном регламентируют вопросы внутренней организации палат.

Приказы принимаются также каждой палатой в отдель­ности и содержат распоряжения, имеющие индивидуальное применение.

В среднем за год конгресс принимает до 700 и более бил­лей и резолюций из общего числа 3-5 тысяч внесенных на его рассмотрение проектов.

Характеризуя законотворческую деятельность конгресса, необходимо подчеркнуть: она находится под значительным влиянием президента. Он определяет во многом не только программу законодательной деятельности, но и контролиру­ет весь процесс законотворчества.

По некоторым оценкам, по инициативе президента либо иных подчиненных ему органов и лиц в конгресс поступает до 30 процентов всех законопроектов. Формально исполни­тельная власть лишена права законодательной инициативы. Внести в палату проект может только сенатор или член па­латы представителей. Однако результативность инициатив президента от этого ничуть не снижается. До 50% проектов, предложенных исполнительной властью, конгресс одобряет.

Наиболее мощным средством воздействия президента, как и прежде, остается право вето (отклоняется весь проект в целом), которое конгресс может преодолеть лишь при по­вторном одобрении законопроекта большинством в две трети голосов. Нередко только угроза применения вето вынуждает законодателей более внимательно отнестись к запросам и за­мечаниям со стороны президента. Эта позиция имеет под со­бой достаточные основания. Конгрессу удается преодолеть не более трех процентов от общего числа президентских вето.

*Бюджет и финансы.* Формально, по Конституции, пре­зидент лишен каких-либо полномочий в этой области. Толь­ко конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы. Займы от имени Сое­диненных Штатов может также заключать только конгресс. Наконец, “чеканка монеты” или эмиссия денег и выдача де­нег из казначейства могут производиться только по закону конгресса.

Однако уже с 1921 г. подготовка бюджета, а впоследствии и наиболее крупных финансовых биллей была перепоручена исполнительной власти. Фактически в этой области иници­атива перешла к президенту, хотя конгресс и сохранил за собой достаточный вес. Законодатели самостоятельно реша­ют вопрос об увеличении, сокращении либо недопущении ас­сигнований, запрашиваемых исполнительной властью. Не­редко сами определяют, на какие цели и в каком объеме не­обходимы ассигнования.

Бюджет, принимаемый в форме совпадающей резолюции, не имеет обязательной силы, но он служит основой для при­нятия финансовых биллей.

Последние принимаются в двух формах. Первоначально принимается разрешающий билль, в котором предусматри­вается осуществление определенных проектов и их финанси­рование. Однако никакие выплаты на основании такого за­кона не производятся. Для этого необходимо принятие билля об ассигнованиях, в котором казначейству дается распоряже­ние о выделении соответствующих денежных сумм. Оба этих законопроекта передаются на подпись президента, который может наложить на них вето. Финансовый год в США начи­нается 1 октября предыдущего календарного года.

Рассматривая вопрос о финансах, необходимо сказать об “импаундменте” — отказе президента расходовать деньги, выделенные по закону конгрессом. С 1974 г. определен сле­дующий порядок разрешения подобных конфликтов. Прези­дент должен обратиться к конгрессу со специальным посла­нием, в котором дается объяснение причин, повлекших отказ от использования либо приостановку расходования ассигно­ванных средств. Преодолеть “саботаж” президента конгресс может, приняв санкционирующий ассигнования билль.

*Формирование иных государственных органов.* Формаль­но вопросы организации и структуры исполнительной вла­сти, полномочий управленческих органов должны регламен­тироваться законодательством. Однако конгресс давно (с 1939 г.) уступил это право исполнительной власти. Реализу­ется оно президентом посредством планов реорганизации. Эти факты, согласно закону, должны представляться на ут­верждение конгресса, который может в течение 60 календар­ных дней их отклонить. До 1977 г. полномочия президента по реорганизации исполнительной власти фактически не ог­раничивались. Впоследствии по закону за ним сохранилось право на реорганизацию преимущественно второстепенных структур исполнительной власти. Что же касается крупных реорганизационных реформ (упразднение министерств и не­зависимых административных агентств и пр.), проводиться они должны по закону конгресса.

Согласно Конституции, назначение “послов... судей Вер­ховного суда и всех других лиц, назначение которых Кон­ституцией не предусмотрено в ином порядке и должности которых установлены законом” производятся президентом по совету и с согласия сената (ст. II, разд.2). В общей сложно­сти сенат утверждает несколько десятков тысяч кандидатов на должности гражданской и военной администрации. В большинстве своем они утверждаются списком. Что же ка­сается кандидатур на высшие должности в администрации и в Верховном суде, утверждение их происходит отдельно, за­нимая иногда несколько месяцев. В целом сенат подходит к утверждению назначений на ключевые посты достаточно жестко. Так, например, в 1986 г. из 488 назначений на вы­сшие должности сенат утвердил только 411. 69 кандидатов не были утверждены, 8 сами сняли свои кандидатуры.

Необходимо сказать несколько слов об экстраординарной процедуре назначения президента и вице-президента. По Конституции, они избираются коллегией выборщиков, кото­рые избраны населением. Однако в том случае, если ни один претендент не имеет абсолютного большинства голосов, из­брание президента из числа трех кандидатов, набравших наибольшее число голосов, осуществляет палата представите­лей. В аналогичной ситуации вице-президента из числа двух кандидатов, набравших наибольшее число голосов, избирает сенат.

*Контроль за деятельностью правительственного ап­парата.* Традиционно наиболее действенным средством воз­действия была и остается “власть кошелька”. Нередко только угроза сокращения ассигнований вынуждает президента или отдельные звенья исполнительной власти более внимательно прислушиваться к требованиям конгресса и учитывать воз­можную его реакцию на те или иные их действия.

Столь же испытанным средством остается право постоян­ных и расследовательских комитетов конгресса проводить расследования деятельности правительственных органов. До­статочно напомнить, что в результате расследования юриди­ческого комитета палаты представителей в 1974 г. Р.Никсон был вынужден уйти в отставку с поста президента. Не мень­шую известность приобрели расследования деятельности ФБР, ЦРУ, аферы “Иран — контрас”.

До недавнего времени в арсенале конгресса было и такое эффективное средство, как законодательное вето. Посредст­вом его конгресс мог аннулировать либо приостановить дей­ствия актов исполнительной власти, принимая как совпада­ющие резолюции, так и простые резолюции одной из палат. Однако в 1983 г. Верховный суд США признал его примене­ние неконституционным, нуллифицировав положения не­многим менее 200 законодательных актов конгресса и лишив последнего действенной формы контроля.

*Квазисудебные функции.* К квазисудебным функциям конгресса относятся: оценка соответствия членов конгресса установленным Конституцией цензам и суд импичмента. Первое полномочие не имеет большого значения ни для де­ятельности самого конгресса, ни для определения его факти­ческой роли. Иное дело — импичмент.

Импичмент — особая процедура, заимствованная автора­ми Конституции из парламентской практики Англии. Суть его сводится к следующему. Субъектами ответственности яв­ляются президент, вице-президент, судьи и должностные ли­ца исполнительной власти. Основание привлечения к суду импичмента — “измена, взяточничество или иное тяжкое преступление” (ст. II, разд. 4). Инициатива возбуждения импичмента принадлежит палате представителей, осуществ­ление суда — сенату. Однако импичмент только по назва­нию и определенному сходству с судопроизводством может считаться судом. По сути — это “политический процесс”, цель которого отстранить от должности виновных в соверше­нии преступления или проступков, что, впрочем, в дальней­шем не освобождает их от обычной судебной ответственно­сти. В истории США сенат лишь в 12 случаях выступал в роли суда импичмента. И только в четырех из них был вы­несен обвинительный вердикт. Но и преуменьшать его зна­чение не стоит. В 1974 г. только угроза суда импичмента заставила Р.Никсона уйти в отставку.

*Межправительственные отношения.* Вопрос о формах взаимоотношений между конгрессом и правительствами штатов рассмотрен выше. Здесь же необходимо дополнить его сведениями о том, как осуществляется связь между ни­ми. Эти вопросы Конституцией и законодательством не ре­гламентированы. Однако практикой, в том числе и судебной, утверждены достаточно жесткие правила.

Так, конгресс не имеет права указывать либо давать рас­поряжения правительствам штатов. Даже послания к шта­там о ратификации конституционных поправок не создают юридически обязательного требования по их рассмотрению. В свою очередь, и органы штатов не вправе диктовать свою волю тем депутатам, которые представляют в конгрессе их штаты. Каждый из них имеет лоббистов — своих “ходатаев” при Капитолии. Свои представительства имеют и многие консультативные органы, координирующие усилия шта­тов, — Совет правительств штатов. Национальная конференция легислатур. Национальная ассоциация губернаторов, Национальная гражданская лига (до 1986 г. — Националь­ная муниципальная лига) и др.

Принимая законодательство и утверждая ассигнования, конгресс определяет развитие федеративных отношений по вертикали. В то же время он контролирует их и по гори­зонтали. Отношения между отдельными штатами должны оформляться на договорной основе, а соглашения между штатами — одобряться конгрессом. Без санкции последнего допускается заключение только тех соглашений, которые “не увеличивают политическую власть штатов и не угро­жают верховенству правительства Соединенных Штатов”.

***Полномочия конгресса в области внешней политики.***

*Вопросы войны и мира.* По Конституции, решение воп­роса войны и мира возложено на конгресс. Он наделен пра­вом “объявлять войну, выдавать каперские свидетельства и разрешения на репрессалии и устанавливать правила отно­сительно захватов на суше и море” (ст. 1, разд.8). Право ре­шать вопрос о вступлении в военные действия авторы Кон­ституции безоговорочно отнесли к компетенции конгресса. Без его санкции президент мог ввести войска в военные дей­ствия только для отражения внезапного нападения на страну и при чрезвычайном положении. Но к формальному объяв­лению войны конгресс прибегал только в пяти случаях. В остальных —а их, по оценкам американских специалистов, было более 200 — решение о применении военной силы при­нималось президентом единолично.

Конституция наделила конгресс широкими контрольными полномочиями, использовав которые, он мог бы ограничить власть президента. В ст. 1, разд. 8 указано: “Конгресс имеет право... набирать и содержать армии; однако, никакие денеж­ные ассигнования для этих целей не должны производиться более чем на двухлетний срок; создавать и содержать флот; издавать правила по управлению и организации сухопутных и морских сил”. Но до войны во Вьетнаме ни один из этих ме­ханизмов не применялся. И только после нее конгресс пред­принял ряд мер, призванных ограничить власть президента.

Центральное место в совокупности мер, принятых конг­рессом, занимает Резолюция о военных полномочиях 1973 г.

В соответствии с ней президент может отдать приказ о начале военных действий “только в случае объявления войны, специ­ального разрешения в форме статута и общенационального чрезвычайного положения, создавшегося в результате напа­дения на США, их территорию или владения, либо на их во­оруженные силы”. Причем прежде чем применить военную силу, президент “в каждом возможном случае” должен кон­сультироваться с конгрессом. Если военные действия нача­лись, президент в течение 48 часов обязан представить конг­рессу доклад в письменном виде. Без санкции конгресса воен­ные действия могут продолжаться не более 60 дней. В крайних случаях “для обеспечения быстрого и безопасного вывода” американских вооруженных сил этот срок может быть про­длен еще на 30 дней. Однако, если конгресс примет совпада­ющую или совместную резолюцию, в которой содержится требование прекратить военные действия, президент обязан подчиниться до истечения как первого, так и второго срока.

Резолюция 1973 г. несколько ограничивает власть прези­дента. Но преувеличивать ее значение не следует. Предва­рительные консультации президента с конгрессом практиче­ски не проводятся. Во время бомбардировок Ливии 1986 г. “консультации” начались в то время, когда самолеты уже за­ходили “на цель”. Доклады президентов конгрессу носили сугубо формальный характер. В ряде случаев были наруше­ны требования об условиях применения вооруженных сил США: в 1980 г. в Иране при попытке освободить американ­ских заложников, в 1983 г. — в ходе интервенции на Грена­ду, в 1988 г. в военных акциях в Персидском заливе, в де­кабре 1989 г. — в Панаме.

*Заключение международных договоров.* Договоры заклю­чаются под непосредственным контролем президента и пере­даются на одобрение сената. Сам процесс ратификации дого­воров состоит из двух самостоятельных стадий: на первой — сенат утверждает договоры (дает совет и согласие) большин­ством в две трети голосов присутствующих сенаторов; на вто­рой — президент определяет по своему усмотрению, следует ли ему воспользоваться полученным согласием и ратифици­ровать договор. Позиции сената весомы. Недаром В.Вильсон как-то сказал: “Президент, представляющий сенату на утвер­ждение договор, выступает в роли слуги, который обращается к своему хозяину с просьбой дать ему совет”. С именем В.Вильсона связано и самое крупное поражение, которое когда-либо терпел президент. Сенаторы отклонили Версальский договор 1919 г., предусматривавший участие США в Лиге на­ций. Нередко при определении характера договорных обяза­тельств исполнительная власть вынуждена учитывать воз­можную оппозицию в сенате.

Сенат может не только отклонить договор, но и внести в него поправки или оговорки либо просто не рассматривать его. Поправки вносят существенные изменения в договорные обя­зательства, что влечет необходимость дополнительного согла­сования между сторонами по договору. Оговорки, не меняя текста договора, изменяют в одностороннем порядке только обязательства США. Не уступая поправкам по значимости, по сути они ставят другие государства в неравноправное поло­жение. Помимо оговорок и поправок сенат в резолюции об одобрении договоров включает и так называемые “понима­ния” — заявления, в которых сенат дает определение и тол­кование тем или иным положениям договорного акта.

На второй стадии ратификации судьба договоров нахо­дится в руках президента. Он может отказаться от промуль­гации договора. В этом случае он не вступит в силу.

Международные обязательства США выступают не толь­ко в форме договоров, но и в форме исполнительных согла­шений, т.е. тех соглашений, которые заключаются исполни­тельной властью, но не передаются на одобрение сената.

Различается несколько видов исполнительных соглаше­ний. Первую группу составляют исполнительные соглаше­ния, заключенные на основе законов и договоров либо “кон­ституционных” полномочий самого президента. Договорные акты этого вида в утверждении не нуждаются. Во вторую группу входят исполнительные соглашения, которые по ха­рактеру содержащихся в них обязательств либо согласно тре­бованиям самого конгресса, должны получить его санкцию.

Наибольший удельный вес принадлежит исполнительным соглашениям первой группы. Так, например, на основе дого­вора о создании НАТО было заключено около 10 тыс. различ­ного рода актов. Особое значение имеют соглашения, которые президент заключает на основе своих “конституционных” полномочий как руководителя внешней политики и главноко­мандующего. Такого рода международные обязательства при­нимаются по инициативе самого президента и не нуждаются в санкции конгресса. К ним относятся соглашения об установ­лении дипломатических отношений. В их число входят соглашения о перемирии (например, подписанное в Париже в ян­варе 1973 г. Соглашение о прекращении войны и восстановле­нии мира во Вьетнаме), соглашения по вопросам совместного военного производства, военных баз и т.д.

Нередко президенты заключали исполнительные согла­шения, даже не уведомляя конгресс о принятых мерах. Кон­гресс мирился с этим до 1972 г., когда был принят закон Кейса. В соответствии с законом “любые международные со­глашения, не заключенные в форме договора”, должны пе­редаваться конгрессу не позднее 60 дней после вступления их в силу. В том же случае, если передача такого соглаше­ния может нанести “ущерб государственной безопасности Соединенных Штатов”, оно должно быть представлено толь­ко комитетам по иностранным делам сената и палаты пред­ставителей.

Во вторую группу включены исполнительные соглаше­ния, которые должны быть санкционированы конгрессом по характеру содержащихся в них обязательств. В большинстве случаев это соглашения, выполнение которых зависит от вы­деления ассигнований или принятия конгрессом соответству­ющего закона, например, об участии США в международных организациях. Иной характер носят исполнительные согла­шения, которые президент должен передать на одобрение конгресса, выполняя установленные законодательством тре­бования. Так, например, на основании закона о создании агентства по контролю за вооружениями и разоружению 1961 г. все договорные обязательства, предусматривающие разоружение или сокращение вооруженных сил США, дол­жны передаваться конгрессу для одобрения в форме договора или исполнительного соглашения.

**ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА КОНГРЕССА**

***Председатели и должностные лица палат***

Председателем палаты представителей является *спикер.* Избирается он в начале первой сессии конгресса от партии большинства, хотя формально в его избрании участвует вся палата в целом. До избрания на пост спикера член палаты представителей должен пройти многие ступени иерархической лестницы палаты. С 1899 г. срок пребывания на Капи­толии спикеров перед их избранием составляет в среднем 24 года. Спикер считается третьим лицом в государстве после президента и председателя Верховного суда США.

Функции спикера достаточно обширны. Он руководит ходом работы палаты и обеспечивает соблюдение установ­ленных процедурных правил. Ему принадлежит право на­значения в расследовательские и согласительные комитеты. Он решает процедурные споры и обеспечивает порядок в месте заседаний палаты. Одна из важнейших его функ­ций — “право признания”. От усмотрения спикера может зависеть, получит или не получит депутат слово, будет или не будет ему предоставлено право внести какое-либо предложение.

Под руководством спикера работают должностные лица палаты — клерк палаты представителей, секретари (клер­ки), пристав, привратник, почтмейстер и эксперт по парла­ментской практике. Последний играет особую роль в дея­тельности палаты. Он дает юридические и технические со­веты спикеру и членам палаты, консультирует при возникновении противоречий относительно толкования и применения тех или иных процедурных правил. Указанные должностные лица, не являющиеся депутатами, назначают­ся палатой в начале первой сессии. Каждый из них имеет подчиненный ему аппарат.

*Председателем сената* является, согласно Конституции, вице-президент. Он может вести заседания палаты, однако, лишен права голоса, если только голоса сенаторов не разде­лились поровну (ст. 1, разд. 3). На практике вице-прези­дент редко пользуется предоставленным ему правом. Факти­чески функции председателя палаты осуществляет времен­ный председатель (председатель pro tempore), избираемый сенатом на время отсутствия вице-президента. Им может стать только лицо, принадлежащее, как спикер, к партии большинства.

Функции председателя в целом аналогичны функциям спикера. Но есть определенные отличия. Так, например, председатель сената не вправе осуществлять “право призна­ния” произвольно.

***Партийная структура конгресса***

После выборов 1988 г. в 101-м конгрессе сложилась сле­дующая расстановка политических сил. В палате представи­телей 262 депутатских места принадлежат демократической, 173 — республиканской партии. В сенате соотношение сил таково: 55 демократов и 45 республиканцев.

О партийной организации конгресса законодательство и регламенты палат, как правило, молчат. Лишь в отдельных их нормах есть замечания относительно роли тех или иных партийных структур. А между тем партиям на Капитолии принадлежит заметная роль.

Партийная организация каждой из палат конгресса структурно представлена следующим образом: лидеры боль­шинства и меньшинства, “кнуты”, политические комитеты и конференции (кокусы) партий.

*Палата представителей.* В палате представителей лидер большинства избирается тайным голосованием (по бюллете­ням) на конференции (кокусе) партии, имеющей большин­ство депутатских мест. В иерархии палаты он — второе лицо после спикера, хотя и не является ее должностным лицом. Функции лидера большинства ни в одном из актов не опре­делены. Но роль его довольно весома. Он отвечает за плани­рование партийной стратегии, единство фракции в законода­тельной деятельности, за связи с общественностью и прес­сой. Через него в основном осуществляются контакты исполнительной власти с руководством палаты.

Лидер большинства имеет большие возможности воздей­ствия на депутатов. От его позиции во многом зависит на­значения в престижные комитеты, содействие в проведении избирательных кампаний, поддержка инициатив депутата. Особое положение лидера большинства подчеркивается так­же тем обстоятельством, что в дебатах ему первому предо­ставляется слово. Помимо этого, он имеет, в сравнении с ря­довыми членами палаты, более высокое жалованье, допол­нительные служебные помещения, больший штат подчиненного ему аппарата.

Те же функции и тот же статус имеет лидер меньшинства палаты, с одной лишь разницей, что в иерархии своей пар­тии он — первое лицо. В последние годы роль лидера мень­шинства заметно повысилась. Связано это с тем, что респуб­ликанская партия, оставаясь в меньшинстве в конгрессе, со­храняет за собой третий раз подряд (с 1980 г.) пост президента.

В выполнении задач, поставленных перед лидерами боль­шинства и меньшинства, особая роль принадлежит “кну­там” — выборным партийным функционерам. Они осущест­вляют функции связующего звена между руководством и ря­довыми членами фракций. “Кнуты”, их помощники и заместители стремятся добиться единства депутатов, соот­ветственно, от демократической и республиканской партии главным образом организационными мерами. В их арсенале такие формы воздействия, как посулы, угрозы и обещания. Они следят за присутствием и голосованием своих “подопеч­ных” в палате. Готовят для них “шпаргалки”, напоминая о том, какие заседания им следует посетить и какую позицию занять по тому или иному вопросу. Нередко “кнуты” встре­чают конгрессменов в дверях палаты и жестами подсказыва­ют, как им голосовать. Поднятый кверху большой палец ру­ки означает “да”, опущенный вниз — “нет”.

Политические комитеты демократической партии в пала­те представителей включают: рулевой и политический коми­тет; комитет по проведению избирательных кампаний, ко­митет по кадрам.

Рулевой и политический комитет образован в количестве 31 члена. Возглавляет его спикер палаты. 12 членов комите­та избираются от региональных групп конгрессменов, II входят в состав комитета по должности, 8 — назначаются спикером. В задачи комитета входит определение персональ­ного состава постоянных комитетов от фракции, формирова­ние платформы законодательной деятельности, консультиро­вание спикера и — в отдельных случаях — обсуждение того или иного законопроекта.

Более кратко о двух других комитетах. Комитет по про­ведению избирательных кампаний (52 члена) оказывает поддержку тем конгрессменам, которые баллотируются в па­лату на следующий срок. Комитет по кадрам (5 членов) осу­ществляет контроль за подбором кандидатов в аппарат ко­митетов и депутатов.

В республиканские политические комитеты входят: политический комитет (32 члена) — занимается разра­боткой стратегии, альтернативных проектов программ и обеспечением единства партийных рядов оппозиции;

исследовательский комитет (22 члена) — координирует проведение научной и справочно-информационной работы;

комитет комитетов (15 членов) — определяет персональ­ный состав постоянных комитетов от оппозиции;

комитет по проведению избирательных кампаний (21 член);

комитет по кадрам (8 членов).

Последние два комитета имеют такие же задачи, как и одноименные комитеты демократической партии.

Высшими партийными органами палаты являются общее собрание (кокус) демократической и конференция республи­канской партии. В их задачи входит формирование общей позиции фракции, избрание лидеров и политических коми­тетов партии, одобрение кандидатур в состав постоянных ко­митетов палаты.

*Сенат.* Организация партийных органов верхней палаты во многом совпадает с той, которая существует в палате представителей. Она также включает такие структурные элементы, как лидеры большинства и меньшинства, “кну­ты”, политические комитеты и конференции. Во многом ана­логичны их функции. Отличия же касаются в основном роли лидеров большинства и организации политических комите­тов партий.

Лидер большинства сената — первое лицо в иерархии па­латы, хотя он, как и лидер большинства палаты представи­телей, является только должностным лицом партии. Особое его положение объясняется не только относительной слабо­стью временного председателя, но и совмещением ряда клю­чевых партийных постов. Лидер большинства является одно­временно председателем двух комитетов — рулевого и пол­итического, и председателем конференции демократической партии.

И демократическая, и республиканская партии имеют в сенате по три комитета.

Комитеты демократической партии включают: политический комитет (9 членов) — разрабатывает пози­ции фракции по тем или иным вопросам и рекомендует по­рядок прохождения актов в сенате; рулевой комитет (22 члена) — определяет персональный состав постоянных комитетов сената;

комитет по проведению избирательных кампаний (15 членов) — оказывает поддержку сенаторам, которые балло­тируются на следующий срок.

Республиканская партия имеет следующие комитеты: политический комитет (23 члена) — разрабатывает аль­тернативы политической платформе и проектам демократи­ческой партии, определяет позицию фракции по тем или иным вопросам повестки законодательной работы сената;

комитет комитетов (17 членов) — определяет персональ­ный состав постоянных комитетов от оппозиции;

комитет по проведению избирательных кампаний (15 членов) имеет те же задачи, что и одноименный комитет де­мократической партии.

Заключая обзор структуры и функций партийных органов конгресса, необходимо подчеркнуть ряд существенных обсто­ятельств. Первое — партийные органы лишены каких-либо юридически закрепленных механизмов воздействия на депу­татов от партии. Второе — сами фракции далеки от единст­ва. Они раскалываются как по региональному представи­тельству, так и по политической ориентации членов конгрес­са. Так, например, в 1981 г. в составе демократической партии был образован Консервативный демократический фо­рум — блок конгрессменов, поддерживавших экономические программы республиканской администрации Р.Рейгана. Третье — фракции палат слабо связаны между собой и с центральными органами партии. Указанные факторы допол­няют и во многом определяют истинную картину функцио­нирования партий на Капитолии.

***Комитетская система конгресса***

В систему комитетов конгресса входят постоянные коми­теты палат, объединенные, расследовательские, специальные и согласительные комитеты.

*Постоянные комитеты палат.* Постоянным комитетам палат, созданным по соответствующим направлениям зако­нодательной деятельности, принадлежит необычайно важная роль в функционировании конгресса. Не случайно многие специалисты называют их волевыми центрами политики на Капитолии. Более 100 лет назад В.Вильсон следующим образом определил роль комитетов: “Конгресс на сессии — это выставочный конгресс; конгресс в комитетах — это рабочий конгресс”. Эта оценка не утратила своей актуальности и в наши дни.

Палата представителей имеет 22, сенат — 16 постоянных комитетов.

В палате представителей образованы следующие комите­ты: сельского хозяйства (8); по ассигнованиям (13); воору­женных сил (7); по банкам, финансам и городскому разви­тию (8); бюджетный (8); по делам Федерального округа Колумбия (3); образования и труда (8); энергетики и тор­говли (6); иностранных дел (8); по правительственной де­ятельности (7); администрации палаты (6); внутренних дел (6); юридический (7); торгового флота и рыболовства (6); почтового ведомства и гражданской службы (7); об­щественных работ и транспорта (6); правил (2); науки, астронавтики и технологического прогресса (7); малого биз­неса (6); стандартов должного поведения (0); по делам вете­ранов (5) и путей и средств (6).

Сенат имеет следующие постоянные комитеты: сельского хозяйства, продовольствия и лесных ресурсов (6); ассигнова­ний (13); вооруженных сил (6); банков, жилищного строи­тельства и городского развития (4); бюджетный (0); торгов­ли, науки и транспорта (8); энергетики и природных ресур­сов (5); окружающей среды и общественных работ (5); по финансам (7); внешних отношений (7); правительствен­ной деятельности (5); юридический (6); труда и людских ресурсов (6); правил и администрации (0); “малого бизнеса (6); по делам ветеранов (0).

Регламенты палат достаточно четко фиксируют предмет­ную компетенцию каждого из комитетов, выделяя те вопро­сы, которые попадают под их юрисдикцию.

Так, например, предметная компетенция юридического комитета сената очерчена следующим образом: “Все проекты законодательных актов, послания, петиции, прошения и иные материалы, имеющие отношение к следующим вопро­сам:

1. Формирование избирательных округов по выборам в палату представителей;

2. Банкротство, мятежи, шпионаж и подделка ценных бу­маг;

3. Гражданские права и свободы;

4. Поправки к Конституции;

5. Федеральные суды и судьи;

6. Правительственная информация;

7. Праздничные дни и празднества;

8. Иммиграция и натурализация;

9. Общие аспекты междуштатных соглашений;

10. Общие аспекты судебного процесса, гражданского и уголовного;

II. Местные суды на территориях и во владениях Соеди­ненных Штатов;

12. Меры в отношении исков, предъявленных к Соединен­ным Штатам;

13. Федеральные исправительные учреждения;

14. Патентная служба;

15. Патенты, авторское право и торговые знаки;

16. Защита торговли и торговых отношений от незакон­ных ограничений и монополизма;

17. Пересмотр и кодификация законодательства Соеди­ненных Штатов;

18. Границы штатов и территории”. (Правило XXV По­стоянных правил сената).

Общий перечень таким же образом оформленных предме­тов ведения комитетов охватывает в каждой из палат более 200 вопросов.

По этим вопросам комитеты не только дают заключе­ния и представляют доклады по проектам палатам, но и проводят анализ практики применения действующего зако­нодательства. Правила сената так формулируют эту зада­чу:

“Для оказания помощи сенату: (1) в анализе, оценке, обобщении практики действия, применения и исполнения законов конгресса; и (2) в разработке, обсуждении и приня­тии тех изменений законов и дополнений к законодательст­ву, которые представятся должными и необходимыми, — каждый постоянный комитет (кроме комитетов по ассигно­ваниям и по бюджету) проводят анализ и изучение на дол­говременной основе практики действия, применения и ис­полнения этих законов либо отдельных их положений по вопросам, которые входят в предметную компетенцию каждого из комитетов. Комитеты могут проводить необходимые работы по анализу, оценке и обобщению практики самосто­ятельно либо поручать их выполнение по договорам другим организациям, либо требовать проведения этих работ прави­тельственными органами, направляющими в подобном слу­чае по их результатам свои доклады сенату”. (Правило XXVI Постоянных правил сената).

Постоянные комитеты палат наделены широкими права­ми. Они “имеют право проводить такие слушания, заседать и осуществлять свою деятельность в такое время и в тех местах в период сессии, между сессиями и заседаниями... по повестке или иным образом вызывать тех свидетелей или требовать предоставления той корреспонденции, доку­ментов, книг и бумаг, а также принимать под присягой такие показания и производить такие расходы (по сумме, не превышающие 10 000 долл. на каждый комитет на пе­риод работы конгресса), как это будет сочтено необходи­мым самим комитетом. Каждый подобный комитет может проводить расследования по любому вопросу, попадающему под его юрисдикцию, и докладывать о слушаниях, прово­дившихся по их результатам” (Правило XXVI Постоянных правил сената).

Особое значение имеют проводимые комитетами слуша­ния. Они позволяют выявить не только возможные позиции и оппозицию по тем или иным вопросам, но и формировать в необходимом направлении общественное мнение. Напри­мер, комитет по ассигнованиям палаты представителей 98-го конгресса провел за два года 720 слушаний в комитете и в подкомитетах, заслушал 10215 свидетелей, опубликовал 225 томов материалов общим объемом 202 767 печатных стра­ниц.

Численный состав комитетов в сенате и палате предста­вителей определяется различным образом. В сенате он уста­новлен Постоянными правилами (регламентом). В палате представителей он определяется заново каждым новым со­ставом палаты. Но непременным остается требование сохра­нения за партией большего числа мест в каждом из комите­тов. Конкретное же соотношение (квота представительства) партий определяется по соглашению между лидерами фрак­ций.

В сенате численный состав комитетов колеблется от 10 (комитет правил и администрации) до 28 (комитет по ассиг­нованиям) членов. Сенатор и конгрессмен, по общему пра­вилу, не может быть членом более чем двух постоянных ко­митетов палаты.

Определение персонального состава постоянных комите­тов осуществляется следующим образом. После выборов се­наторы и конгрессмены представляют в соответствующие (см. выше) политические комитеты свои пожелания в пись­менном виде с указанием стажа пребывания и характера ра­боты в конгрессе. На этой основе (“система старшинства”) политические комитеты отбирают кандидатов на пост пред­седателя (лидера меньшинства) и членов комитета от пар­тии. Отобранные кандидатуры передаются на одобрение кон­ференции партии и утверждаются в пределах установленных квот на одном из первых после выборов заседаний палаты.

Наиболее влиятельными и по этой причине наиболее заманчивыми для депутатов являются финансовые комите­ты и комитеты правил палат. Первые — дают возможность влиять на федеральную администрацию и органы власти штатов. Вторые — координировать законодательную дея­тельность палаты. Так, например, комитет правил палаты представителей определяет порядок прохождения законо­проектов, условия проведения дебатов, предоставление конгрессменам более или менее значимых льгот (распреде­ление служебных помещений и т.п.).

Председатели постоянных комитетов избираются, как и прежде, с учетом главным образом их послужного списка (длительности пребывания в стенах Капитолия). В послед­ние годы их роль несколько снизилась. Но и сейчас в делах комитетов решающее слово во многом принадлежит именно им. Они созывают и ведут заседания, определяют повестку, осуществляют контроль за распределением фондов, доклады­вают палате по результатам обсуждения в комитете проек­тов.

Под руководством председателя функционирует вспомо­гательный аппарат комитета. В его задачи входит отбор, анализ и обобщение материалов и информации, подготовка и проведение слушаний, оформление и публикация доку­ментов комитета. В 1988 финансовом году в одной только палате представителей в аппарате постоянных комитетов ра­ботал 941 человек.

Постоянные комитеты играют огромную роль в процессе законотворчества. От их решения во многом зависят судьбы внесенных в конгресс проектов, о чем достаточно красноре­чиво свидетельствуют такие факты. Примерно 90 процентов всех законопроектов остаются нерассмотренными конгрессом в связи с нежеланием либо отказом постоянных комитетов дать им дальнейший ход. Примерно в том же соотношении законопроекты, одобренные комитетом, принимаются пала­тами практически без изменений.

В последние годы роль постоянных комитетов несколько снизилась. Связано это со все возрастающим значением под­комитетов. Образуются они в рамках практически каждого из комитетов и все чаще берут на себя функции, которые раньше были возложены на комитеты. Объясняется это как большой загруженностью самих комитетов, так и потребно­стью более специализированного обсуждения и рассмотрения законопроектов.

Наиболее, как, впрочем, и наименее значительные акты комитеты отсылают в подкомитеты, которые могут: 1) оста­вить их без рассмотрения; 2) провести слушания; 3) одоб­рить проекты; 4) одобрить проекты, но предложить к ним поправки; 5) подготовить альтернативные проекты; 6) дать отрицательные заключения по законопроектам (последнее имеет место крайне редко).

О результатах своей работы подкомитет докладывает сво­ему комитету, который по ним принимает решения. К пала­там подкомитеты обращаться не могут.

Возглавляет подкомитет председатель, избираемый от фракции большинства комитета. В состав подкомитета вхо­дит, как правило, от 3 до 5 человек. Так же, как и постоян­ные комитеты, они имеют вспомогательный аппарат и слу­жебные помещения.

Более кратко рассмотрим *иные виды комитетов конг­ресса.*

Законодательство и регламенты палат не определяют по­рядок образования расследовательских и специальных коми­тетов. Установлен он прецедентами каждой из палат в от­дельности.

Целью их создания является расследование или изучение какого-либо вопроса, преимущественно практики примене­ния законодательства, социальных проблем и правонарушений в деятельности правительственных органов, обществен­ных организаций и членов конгресса.

Численный состав комитетов определяется палатами в за­висимости от того, какие задачи перед ними поставлены. На­значения в состав комитетов производят председатели палат. В резолюции палаты регламентируются полномочия и сроки деятельности образуемых специальных и расследовательских комитетов. В ряде случаев создавались специальные объеди­ненные комитеты палат конгресса.

Указанным комитетам предоставлено право заседать в любое время и в любом месте Соединенных Штатов, неза­висимо от того, заседает в это время конгресс или нет. Они имеют право вызывать свидетелей и требовать предоставле­ния необходимой документации. Слушания в комитетах, как правило, проводятся открыто. За отказ отвечать на вопросы членов комитета вызванные на слушания лица могут быть оштрафованы на сумму до 1000 долл. либо подвергнуты тю­ремному заключению на срок до одного года. Доклады спе­циальных и расследовательских комитетов заслушиваются образовавшими их палатами. После заслушивания докладов специальные комитеты, как правило, расформировываются.

В комитетскую систему конгресса входят также объеди­ненные комитеты конгресса, специализированные, постоян­но действующие органы, созданные на паритетных началах обеими палатами на основе соответствующего закона или со­вместной резолюции палат. В настоящее время в конгрессе функционирует четыре объединенных комитета — по эконо­мике, налогообложению, по деятельности Библиотеки конг­ресса и правительственной печати. По своему значению эти комитеты далеко не равнозначны. Реальные полномочия, со­поставимые с теми, которыми обладают постоянные комите­ты палат, имеют только два комитета — по налогообложе­нию и экономике. В их состав входят: в первый —по 5, во второй — по 10 сенаторов и конгрессменов. Функции пред­седателя после каждой сессии конгресса поочередно перехо­дят к представителю сената или палаты представителей.

Самостоятельную разновидность объединенных комите­тов представляют согласительные комитеты. Создаются они в каждом отдельном случае при необходимости согласования текстов законопроектов или резолюций, принятых обеими палатами. О роли согласительных комитетов можно судить по следующему факту. Около 15 % всех законов, принимаемых конгрессом, проходят согласование между палатами. формируются они председателями палат, выбор которых, как правило, падает на “старейших” законодателей, облада­ющих необходимыми в этих случаях личными связями и опытом подобной деятельности.

Нередко к комитетской системе конгресса относят коми­теты всей палаты. Но скорее это форма работы палаты, чем организационная ее структура. Поэтому этот вопрос мы рас­смотрим ниже.

**ПРОЦЕДУРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНГРЕССА**

Порядок деятельности конгресса регламентируется Кон­ституцией США, отдельными законодательными актами, Постоянными правилами сената 1789 г. в редакции 1979 г., Постоянными правилами палаты представителей 1991 г. (принимаются каждые два года с избранием нового состава палаты), а также обычаями и прецедентами палат.

***Организационные формы работы конгресса***

Л. *Сессионная форма работы конгресса,* Первая *сессия* конгресса начинается 3 января следующего после выборов года. В дальнейшем ход сессии определяется самим конгрессом, но с той существенной оговоркой, что во время ее проведения ни одна из палат не может без согласия другой отложить свои заседания более чем на трехдневный срок либо проводить их в ином месте, чем то, где заседают обе палаты (Конст., ст. 1, разд. 5). При чрезвычайном поло­жении право созыва обеих палат или одной из них принад­лежит президенту США (Конст., ст. II, разд. 3).

Прерывается сессия принятием решения о переносе засе­даний на определенный срок либо на неопределенное время. Последнее решение фактически означает окончание сессии, является объявлением парламентских каникул.

*Заседания палат* проводятся открыто, но допускается проведение закрытых заседаний. Так, например, в сенате за­седания проводятся “за закрытыми дверями” по решению большинства палаты, если предложение об этом внесено се­натором и поддержано по крайней мере еще одним членом палаты. Заседания палат считаются правомочными при наличии кворума, который составляет большинство членов па­латы (Конст., ст. 1, разд. 5). При отсутствии кворума палаты могут принудительно обеспечить явку отсутствующих чле­нов, отдав соответствующие распоряжения приставам палат.

В залах палат оборудованы специальные галереи — от­дельно для публики и для представителей прессы. Прямая трансляция из залов палат осуществляется по каналам ка­бельного телевидения Си-Спэн и Си-Спэн-2. Общий объем вещания около 2 тыс. часов в год.

Сессия палат складывается из законодательных дней со строго установленным порядком их проведения. Согласно Постоянным правилам сената, каждодневный *порядок ра­боты палаты* состоит из следующих стадий. Заседание от­крывает молитва капеллана сената. Вслед за этим предсе­дательствующий занимает свое место и при условии нали­чия кворума приступает к чтению и исправлению неточностей в записях журнала за прошедший законода­тельный день. По завершении указанной процедуры сенат приступает к следующей стадии — “утренним вопросам”, которые включают рассмотрение посланий президента, до­кладов и сообщений глав департаментов (министерств) и иных сообщений сенату, а также тех законопроектов, резо­люций и иных материалов, которые остались нерассмот­ренными “на столе председателя” с предыдущего дня. За­вершает стадию “утренних вопросов” внесение следующих документов: петиций и прошений, докладов постоянных комитетов, законопроектов, совместных резолюций и иных резолюций сената. Право представить их сенату в указан­ной выше очередности принадлежит только сенаторам. Вслед за этим, после полудня, сенат переходит к послед­ней стадии — рассмотрению повестки дня по “Календарю законопроектов и резолюций” или по “Календарю вопро­сов, представленных в сенат на утверждение исполнитель­ной властью”. Распорядок дня палаты представителей име­ет в целом малозначительные отличия. Так, например, па­латой установлены особые дни заседаний для обсуждения частных биллей и законопроектов по вопросам о Федераль­ном округе Колумбия. Палата представителей имеет четы­ре календаря. “Союзный календарь” включает публичные билли, прямо или косвенно связанные с ассигнованиями. Они обладают привилегией быть поставленными на обсуж­дение практически в любое время заседаний палаты. “Календарь палаты” содержит публичные билли, не связанные с ассигнованиями. В “Частный календарь” заносятся част­ные билли. “Календарь согласия” включает малозначитель­ные и не вызывающие каких-либо возражений законопро­екты. Обсуждение их проходит по упрощенной процедуре.

Формально законопроекты, резолюции и иные документы подлежат рассмотрению в той очередности, в которой они были внесены в календарь. Однако на практике она коррек­тируется правилами “Порядка предпочтительности”. Уста­новленные на основе обычаев, прецедентов и некоторых по­ложений регламентов, они позволяют руководству палат проводить необходимые и снимать с повестки неугодные за­конопроекты.

Громоздкий порядок ведения дел предопределил особые формы его упрощения. Например, в сенате используется ме­ханизм продления заседания на последующие календарные дни. Тем самым законодательный день растягивается на не­сколько дней, что позволяет сенату, в нарушение правил, продолжить рассмотрение незаконченных дел. В этих же це­лях в палате представителей, как, впрочем, и в сенате, при­меняется, с согласия двух третей депутатов, процедура при­остановки действия правил. Она позволяет избежать потери времени на обсуждение малозначительных вопросов и упро­стить порядок рассмотрения дел. Многие процедурные пра­вила просто обходятся по “единодушному согласию” сенато­ров и членов палаты представителей.

*Дебаты* регламентируются правилами палат следующим образом. В сенате сенатор, желающий выступить, должен встать и обратиться к председательствующему за разреше­нием. Председатель предоставляет слово тому из сенаторов, кто первым обратился к нему. В ходе дебатов без разреше­ния сената никто не вправе выступать в течение календар­ного дня более двух раз. Правила сената фактически не ог­раничивают продолжительность дебатов. Не требуют они и того, чтобы выступления касались только обсуждаемого воп­роса. Выступающий может говорить на любую тему, читать любой текст — из Библии, газет, журналов. Сенатор не мо­жет быть лишен слова, если им не нарушен регламент. Пре­рвать ход дебатов может решение о прекращении дебатов. Но процедура принятия его достаточно сложна. Петиция о прекращении дебатов должна быть подписана не менее чем 16 сенаторами. На голосование она ставится через один календарный день. Для принятия решения необходимо согла­сие по крайней мере трех пятых присутствующих сенаторов (при полном составе — 60 из 100 сенаторов). Если предло­жение не принято, время дебатов остается неограниченным. Вопрос, продолжая оставаться в календаре, отодвигается об­суждением других дел. Если же решение о прекращении де­батов вступило в силу, каждое выступление по обсуждаемо­му вопросу ограничивается одним часом. Время дебатов рас­пределяется поровну между партиями большинства и меньшинства в палате. По истечении 100 часов обсуждения вопрос ставится на голосование.

В отличие от сената в палате представителей выступаю­щие в дебатах не могут отклоняться от обсуждаемого вопро­са. Продолжительность их выступлений не должна превы­шать одного часа по основному вопросу, при обсуждении по­правок — 5 минут. Время дебатов распределяется поровну между партиями большинства и меньшинства в палате. Де­баты прерываются, если палатой принято решение о перехо­де к голосованию.

Прохождение законопроектов и резолюций завершается принятием решений по существу. Решения принимаются простым большинством голосов, но в отдельных случаях, предусмотренных Конституцией или правилами палат, не­обходимо квалифицированное большинство в две трети или три пятых голосов депутатов. В конгрессе применяются *пять способов голосования.* При голосовании голосом ре­зультаты определяются председательствующим по силе вы­криков членов палаты. При голосовании разделением чле­ны палаты поднимаются с мест и пересчитываются, соот­ветственно, секретарем сената или клерком палаты представителей. При голосовании счетчиками депутаты проходят между счетчиками, назначенными из членов па­латы, и пересчитываются. Особые требования установлены в отношении голосования посредством поименной пере­клички. Проводится оно в случаях, предусмотренных Кон­ституцией или регламентом, а также по требованию 1/5 присутствующих членов палаты. Голоса, поданные за (“да”) или против (“нет”), заносятся в журнал палаты. Не­редко поименное голосование проводится посредством элек­тронной системы подсчета голосов. Тайное голосование (бюллетенями) проводится только в случае избрания пре­зидента в порядке экстраординарной процедуры, при выборах лидеров партийными фракциями и при выборах пред­седателей постоянных комитетов палат.

*Б, Комитетская форма работы конгресса.* Порядок деятельности постоянных комитетов палат ре­гламентируется правилами сената и палаты представителей, а также правилами самих комитетов.

Постоянные комитеты палат проводят заседания не реже одного раза в месяц. Внеочередные заседания могут быть со­званы либо председателем комитета, либо — в случае его возражений — в порядке особой процедуры. Так, например, в сенате требование о проведении заседания может быть вы­двинуто по крайней мере тремя членами комитета. Если в течение трех дней председатель не примет решения о прове­дении заседания в оставшиеся семь дней со дня подачи за­явления, сенаторы составляют извещение с указанием цели, дня и часа его проведения. В том случае, если под ним будут собраны подписи большинства членов комитета, заседание проводится в указанное в извещении время.

Заседания комитета правомочны при наличии кворума, который, по общему правилу, составляют одна треть членов комитета.

Вопросы, поступившие в комитет, проходят три этапа. На первом комитет рассматривает их предварительно, ус­танавливая степень важности и в связи с этим порядок их рассмотрения. Затем, нередко после доклада подкомитета, следует рассмотрение дела по существу, в ходе которого проводятся слушания. Вызванные по повестке свидетели и лица, предлагающие свои экспертные оценки, дают пока­зания. Комитет просматривает документацию, аудио- и ви­деозаписи, имеющие отношение к обсуждаемому вопросу. В обеих палатах есть передвижные видеосистемы, телемо­ниторы, которые могут быть установлены по первому тре­бованию.

Как правило, слушания проводятся открыто. Нередко транслируются по телевидению. В случаях, особо предусмот­ренных регламентами палат, слушания проводятся “за за­крытыми дверями”. Так, например, в сенате закрытые засе­дания комитетов проводятся при необходимости сохранения в тайне информации, относящейся к государственной без­опасности; сведений, которые могут нанести ущерб чести и достоинству лиц; данных, составляющих коммерческую тай­ну и т.д. Последняя стадия — обсуждение, принятие решения по существу и утверждение доклада комитета по обсуж­даемому вопросу.

В текст доклада комитета включаются мнения меньшин­ства, а также особые мнения членов комитета. Помимо ре­комендации о принятии или отклонении проекта доклад дол­жен содержать оценку возможных бюджетных расходов, об­щего числа попадающих под его действие предприятий и лиц, экономического его влияния и воздействия на непри­косновенность личной жизни (“прайвеси”).

*В. Комитет всей палаты.*

Разновидностью сессионной формы работы конгресса яв­ляется рассмотрение вопросов в комитете всей палаты. В па­лате представителей эта форма применяется при обсуждении финансовых биллей и наиболее значительных законопроек­тов. В сенате комитет всей палаты заседает только при рас­смотрении договоров.

Порядок работы комитета всей палаты имеет, в сравне­нии с регламентом палаты, значительные отличия. Так, на­пример, в палате представителей кворум при работе коми­тета всей палаты составляют 100, а не 218 конгрессменов, как это имеет место при обычном заседании. Поименное го­лосование в нем не проводится. Законопроекты только изу­чаются. Стадии обсуждения вопросов в комитете всей пала­ты следующие: общие дебаты, чтение законопроекта и об­суждение поправок, принятие решения о передаче его в палату представителей с рекомендацией одобрить либо от­клонить законопроект. Председательствует в комитете всей палаты не спикер, а назначенный им член палаты.

***Законодательный процесс***

Процесс внесения законопроектов довольно прост. В па­лате представителей текст законопроекта опускается в спе­циальный ящичек — “хоппер”, который стоит на столе у клерка палаты. В сенате, с разрешения председателя пала­ты, эта процедура во время “утреннего заседания” сопро­вождается краткой речью сенатора. Не предлагая проекта закона по существу, сенаторы и конгрессмены могут огра­ничиться внесением в палату петиции о рассмотрении со­ответствующего законодательства. В этом случае разработ­ка законопроекта поручается постоянному комитету либо свои услуги предоставляют всевозможные лоббистские организации, заинтересованные в том или ином решении вопроса.

После официального внесения проекта он распечатывает­ся на специальном типографском бланке, в котором указы­ваются порядковый номер и краткое наименование законо­проекта, а также члены палаты, которые представили и под­держали проект (в палате представителей их должно быть не более 25 человек). Текст печатается на листах, каждая строчка которых имеет порядковый номер. Сделано это для того, чтобы облегчить процесс обсуждения и внесения в про­ект поправок. Тексты законопроектов хранятся в комнатах хранения документации. Информация о них публикуется в официальном вестнике конгресса — “Конгрешнл рекорд”.

Все законопроекты должны пройти три чтения. Проводят­ся они в различные дни, если только иной порядок не опре­делен палатой единогласно. При первом чтении, как прави­ло, зачитывается только название проекта и решается вопрос об отсылке его в комитет. Постоянный комитет при необхо­димости направляет проект в подкомитет, определяя даль­нейший порядок его рассмотрения. На этой стадии судьба проекта — всецело в руках комитета, так как палаты редко используют право вернуть законопроект обратно в палату.

Законопроект докладывается палате председателем ли­бо, по его поручению, членом комитета от большинства. Палата включает законопроект в соответствующий кален­дарь, но при необходимости может рассмотреть его неза­медлительно.

Перед обсуждением в палате проект зачитывается полно­стью (второе чтение). Во время обсуждения (дебатов) депу­татам предоставлено право предлагать к законопроекту по­правки.

Правила палат содержат отдельные требования, ограни­чивающие внесение поправок, как “торпедирующих” зако­нопроекты, так и неоправданно задерживающих по време­ни их рассмотрение. Так, например, в регламенте сената установлен запрет на внесение поправок, противоречащих законопроекту в целом. Право внести поправки в обеих палатах может быть предоставлено только членам тех ко­митетов, которые обладают предметной компетенцией по законопроекту.

Поправка, по требованию председателя или члена пала­ты, должна быть представлена в письменном виде. В случае, если она включает несколько вопросов, ее обсуждение может проводиться раздельно по включенным в нее вопро­сам.

Поправки включаются в текст проекта в случае одобре­ния их большинством голосов присутствующих членов пала­ты. До голосования депутат, предложивший поправку, мо­жет ее отозвать.

Когда законопроект назначается к третьему чтению, вне­сение поправок в текст его не допускается, если только иное палата не установит единогласно. До голосования по законо­проекту в целом он может быть вновь отослан в постоянный комитет, который, как и при первом его рассмотрении, не вправе вносить в его текст поправки (он может только их предложить). После отпечатания и третьего чтения законо­проект ставится на голосование.

Рассмотренный порядок прохождения через палату за­конопроектов соблюдается далеко не всегда. В целях его ускорения палаты нередко, в нарушение общих правил, ог­раничивают чтения прочтением только названий законо­проектов, упрощают процедуры обсуждения, внесения по­правок и голосования. Подобное, как правило, происходит в конце сессии конгресса, когда за один, два дня конгресс принимает десятки законопроектов, ставя их на голосова­ния без какой бы то ни было повестки по мере их поступ­ления из комитетов.

Законопроект, одобренный одной палатой, направляется на рассмотрением другую палату, где проходит те же стадии рассмотрения и обсуждения. Если в его текст не внесены по­правки, то после подписания председателями палат (первым подписывает спикер) он передается президенту. Если по­правки в него внесены, то палата, представившая законопро­ект, может либо согласиться с ними, либо, отклонив их, об­ратиться к другой палате с предложением созвать согласи­тельный комитет. Решение комитета докладывается вначале той палате, которая внесла поправки в проект. Принятый в идентичной форме законопроект после его подписания на­правляется президенту.

Президент может отклонить представленные ему на под­пись законопроекты, отсылая их со своими возражениями в ту из палат, которая выдвинула законопроект (право вето). Для преодоления вето каждая палата (вначале та, в которую возвращен законопроект) должна принять его повторно большинством в две трети голосов. Голосование в этом слу­чае проводится поименно с занесением в журнал палаты данных о том, как голосовали законодатели. В случае успеш­ного результата голосования законопроект вступает в силу без подписи президента. Вступает он в силу также тогда, когда президент не даст своего заключения в течение 10, не считая воскресных, дней, если только в это время конгресс не прервет свою сессию. В последнем случае законопроект отвергается фактически и не подлежит пересмотру в указан­ном выше порядке.

Законы вступают в силу с момента подписания президен­том либо преодоления его вето, если только в самом тексте закона не установлен иной срок вступления в силу.

Непосредственно после вступления в силу законы публи­куются в серии “Паблик ло” и имеют соответствующее циф­ровое обозначение. В первой его части отмечается порядко­вый номер конгресса (в настоящее время 102-й конгресс). Во второй — порядковый номер самого статута или резолюции.

В конце года все акты конгресса сводятся воедино и пуб­ликуются в хронологическом порядке их принятия в “Пол­ном собрании статутов Соединенных Штатов”.

Помимо указанных двух официальных изданий законода­тельство конгресса публикуется в “Своде законов Соединен­ных штатов”, в котором законодательные нормы (а не сами законы) сводятся по предметам их регулирования. Инкорпо­рация законодательных норм осуществляется по 50 титулам (разделам) Свода, которые, в свою очередь, делятся на главы и параграфы.

Структурно Свод представлен следующим образом: 1. Общие положения. 2. Конгресс. 3. Президент. 4. Флаг и печать, место нахождения правительства и штаты. 5. Пра­вительственные органы и государственные служащие. 6. Официально признанные и не признанные (незакон­ные) ценные бумаги. 7. Сельское хозяйство. 8. Ино­странцы и гражданство. 9. Арбитраж. 10. Вооруженные силы. II. Банкротство. 12. Банки и банковское дело. 13. Перепись. 14. Береговая охрана. 15. Коммерческие от­ношения и торговля. 16. Консервация объектов природы. 17. Авторское право. 18. Преступления и уголовный про­цесс. 19. Таможенные пошлины. 20. Образование. 21. Про­дукты питания и медикаменты. 22. Международные отно­шения и связи. 23. Шоссейные дороги. 24. Больницы, приюты и места погребения. 25. Индейцы. 26. Налоговый кодекс. 27. Спиртные напитки. 28. Судебная власть и гражданский процесс. 29. Труд. 30. Земли, полезные ис­копаемые и добыча полезных ископаемых. 31. Денежное обращение и финансы. 32. Национальная гвардия. 33. На­вигация и судоходные воды. 34. Флот. 35. Патенты. 36. Патриотические общества и правила, применяемые в них. 37. Жалованье и денежные выплаты в вооруженных силах и ряде иных служб. 38. Пенсии и льготы ветера­нам. 39. Почтовая служба. 40. Государственные здания, имущество и общественные работы. 41. Государственные контракты. 42. Здравоохранение и благосостояние. 43. Го­сударственные земли. 44. Государственное печатание и до­кументы. 45. Железные дороги. 46. Судоходство. 47. Теле­граф, телефон и радиотелеграф. 48. Территории и основ­ные владения. 49. Транспорт. 50. Война и национальная оборона.

Инкорпорации не подвергнуты Конституция США и ряд предшествовавших ей актов — Декларация независимости 1776 г., Статьи Конфедерации 1781 г. и Акт о Северо-запад­ных территориях 1787 г. Но они публикуются в Своде в раз­деле “Органические законы США”.

В целом, а это признают и сами американцы, подобная структура Свода законов не в полной мере соответствует со­временному развитию американского права. Но наличие по­добной систематизации при всех ее несовершенствах вместе с тем имеет достоинства. Прежде всего — это удобство и до­ступность обращения с законодательным материалом. Важно также то, то она позволяет выявлять противоречия и пробе­лы в законодательном регулировании и немедленно их уст­ранять.

Переиздается Свод законов раз в шесть лет. Последнее из­дание было в 1989 г. Ежегодно публикуются “Дополнения к Своду”, в которых в тех же предметных рамках фиксируются изменения, внесенные текущим законодательством за год.

***Иные виды процедур конгресса***

*Процедура принятия финансовых законопроектов.* Про­цедура принятия финансовых законопроектов не многим от­личается от порядка прохождения законопроектов, но кор­ректируется следующими положениями. Законопроекты о

государственных доходах (налогах и т.д.) могут быть пред­ложены только палатой представителей. Сенат вправе лишь отклонить их или внести в их тексты поправки. В отличие от иных законопроектов финансовые законопроекты могут быть представлены только в форме биллей. В палате пред­ставителей они обладают привилегией быть поставленными на обсуждение практически в любое время заседаний. Осо­бую роль в прохождении финансовых биллей играют финан­совые комитеты палат. Так, например, в сенате все осталь­ные комитеты не вправе вносить предложения об увеличе­нии ассигнований, если только они не имеют целью выполнение требований действующих законов или догово­ров, а также актов и резолюций, ранее принятых на той же сессии конгресса.

Особо следует выделить порядок утверждения бюджета. Установленный законом о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом 1985 г. он устанавли­вает следующие этапы его прохождения. К первому поне­дельнику после 3 января президент направляет конгрессу проект бюджета на следующий финансовый год. Конгресс от­сылает его в Бюджетное управление конгресса, которое к 15 февраля должно представить отчет по нему бюджетным ко­митетам палат. С этого момента к разработке бюджета под­ключаются постоянные комитеты палат, которым вменяется в обязанность до 26 февраля представить свои заключения и предложения. К 1 апреля бюджетные комитеты готовят про­ект совпадающей резолюции по бюджету, и до 16 апреля конгресс принимает ее. В дальнейшем идет разработка зако­нопроектов об ассигнованиях на следующий финансовый год, начинающийся с 1 октября того же календарного года.

*Процедура утверждения договоров.* Процедура одобрения договоров многими своими чертами напоминает законода­тельный процесс. Перед голосованием в сенате договор дол­жен пройти три чтения в различные дни. Первое чтение слу­жит для ознакомления сената с договором. На этой стадии допускаются предложения только об отсылке договора в по­стоянные комитеты, о напечатании его текста и об отмене ранее принятого распоряжения о его рассмотрении на закры­том заседании сената. Все договоры отсылаются в постоян­ный комитет по внешним отношениям, если только сенат в порядке единодушного согласия не решит иначе. Комитет после обсуждения договора принимает решение, докладывая о нем палате. Нередки случаи, когда комитет просто отка­зывается принять решение, откладывая рассмотрение дого­вора на неопределенный срок.

Договоры, переданные комитетом в палату, включаются в “Календарь вопросов, представленных сенату на утвержде­ние исполнительной властью”. С этого момента формально юрисдикция комитета над договором утрачивается. Факти­чески же руководство комитета продолжает руководить про­хождением его через палату, обладая, в частности, преиму­щественным правом на выступления в дебатах.

Сенат приступает к обсуждению договора, если он на­ходится в палате не менее одного дня. Договор зачитыва­ется второй раз и, если нет дебатов, ставится на голосова­ние. В том случае, если предлагаются поправки и оговор­ки, в первую очередь докладываются те их них, которые предложены постоянным комитетом по внешним отноше­ниям.

Поправки к договору принимаются сенатом либо по от­дельности, либо в совокупности. Затем принимаются оговор­ки, которые включаются в приложение к резолюции об одоб­рении. Поправки и оговорки принимаются простым боль­шинством голосов. Далее договор выносится на одобрение сената и считается утвержденным, если за него подано две трети голосов присутствующих сенаторов. Обсуждение дого­воров проходят публично, но при необходимости заседания проводятся тайно. В последнем случае сенаторы и должност­ные лица палаты берут на себя обязательство хранить ин­формацию в тайне. Нарушение его может повлечь исключе­ние сенатора из состава палаты.

Перенос рассмотрения договора на сессию нового конгрес­са не допускается, но в пределах срока того же конгресса рассмотрение договоров, не завершенное на одной сессии, возобновляется на следующей с того момента, на котором оно было прервано.

*Процедура одобрения назначений на должности.* Предло­женные президентом назначения передаются сенатом в со­ответствующий комитет. Регламент сената не определяет предметную компетенцию комитетов в этом вопросе. Однако прецедентами установлено, например, то, что при назначе­нии судей материалы отсылаются в юридический комитет, при назначении дипломатов — в комитет по внешним отно­шениям и т.д. Отсылка дел в постоянные комитеты производится без проведения дебатов, председателем палаты едино­лично. Однако, в случае нарушения предметной компетен­ции сенат большинством голосов может изменить решение председателя и направить вопрос в другой комитет. Получив от палаты материалы, постоянный комитет передает их не­редко в свой подкомитет. Последний рассматривает вопрос на открытом заседании, выносит решение и возвращает ма­териалы комитету со своими рекомендациями. Комитет, в свою очередь, обсуждает доклад подкомитета и принимает решение, которое докладывает сенату.

Назначения рассматриваются сенатом в том порядке, в котором они были занесены в “Календарь вопросов, пред­ставленных сенату на утверждение исполнительной вла­стью”. Замещение незначительных должностей рассматрива­ется целыми списками.

В том случае, если сенат не вынес решения по обсужда­емому вопросу в ходе сессии, на следующей сессии он не рассматривается, если президентом не будет вновь внесено представление. Такой же порядок предусмотрен при перено­се заседаний сената на срок, превышающий 30 дней.

*Экстраординарная процедура избрания президента.* Со­гласно XII поправке к Конституции, если ни один из пре­тендентов не наберет абсолютного большинства голосов кол­легии выборщиков, президент из числа трех претендентов, набравших наибольшее число голосов, избирается палатой представителей. Голосование в этом случае проводится по штатам, причем представительство от каждого штата имеет, независимо от числа депутатов, только один голос. Кворум составляют члены палаты представителей по крайней мере от двух третей штатов. Голосование проводится по бюллете­ням. Избранным из кандидатов становится тот, кто наберет большинство голосов всех штатов.

Процедура импичмента. С инициативой импичмента вы­ступает палата представителей. Преследование по импичменту производится по петиции, посланию президента и т.п. Но внести резолюцию о возбуждении дела могут только чле­ны палаты. Полученные палатой представителей материалы отсылаются в юридический или в специальный комитет, ко­торый выясняет степень обоснованности обвинения и докла­дывает палате, имеются ли основания производить расследо­вание. В случае, если комитет не счел возможным продол­жить расследование дела, оно, с согласия палаты, прекращается. В том случае, если палата вынесет резолю­цию о возбуждении дела, материалы, как правило, отсыла­ются в юридический комитет, который формулирует статьи импичмента. Статьи импичмента в случае утверждения па­латой (простым большинством голосов) передаются сенату для рассмотрения дела по существу.

Сенат не может отклонить статьи импичмента и должен принять дело к своему рассмотрению. Для исполнения обя­занностей “судей” сенаторы приводятся к присяге либо да­ют заверение. При рассмотрении дела по обвинению пре­зидента ведет заседания председатель Верховного суда США. “Правила рассмотрения дел в порядке импичмента” предусматривают необходимость предъявления доказа­тельств, допроса свидетелей и заслушивания мнений сто­рон. Завершает суд импичмента — голосование по пунктам обвинения, предъявленным палатой представителей. Для признания виновным необходимо согласие по меньшей ме­ре двух третей сенатов.

**ЧЛЕНЫ КОНГРЕССА США**

Социально-политический портрет членов конгресса до­статочно однороден. Это, как правило, состоятельные, в воз­расте от 50 до 60 лет лица, в основном мужчины, белые, протестанты, для которых политика — дело и призвание жизни. Многие из них прошли настоящую школу полити­ки — от низовых выборных до высших представительных ор­ганов штатов. В конгрессе преобладают юристы (в сенате бо­лее 50%). Высок процент бизнесменов, преподавателей, пар­тийных функционеров и журналистов. Как правило, до 90% всех депутатов, участвующих в выборах, переизбирается вновь.

Правовой статус депутатов определяется такими полити­ко-правовыми принципами, как независимость, недопусти­мость совмещения постов и равноправие всех членов конг­ресса.

*Принцип независимости.* Формально депутаты не долж­ны подчиняться воле избирателей, партийных органов и ор­ганов власти штатов. Но на деле все обстоит иначе.

Член конгресса должен постоянно действовать с оглядкой на своих избирателей: учитывать не только возможную реакцию в своих округах на те либо иные акты конгресса, но и добиваться принятия решений (финансовые программы оказания помощи, инвестиции, контракты и т. п.), которых ждут от него избиратели.

В меньшей степени ощущается зависимость членов от пар­тийных фракций конгресса. Формально последние лишены каких-либо форм воздействия на депутатов. Позиции членов конгресса определены в основном не партийной их принад­лежностью, а сложной расстановкой политических сил, где размежевание идет не по линии “республиканская — демок­ратическая партии”, а по линии “консерваторы — центр — либералы”. Но и сбрасывать со счетов воздействие фракций на депутатов также не стоит. От них зависит не только поддер­жка просьб депутата в вопросах, указанных выше, но и фак­тический статус самих депутатов в конгрессе (назначение в престижные комитеты, предоставление слова в дебатах и т.п.).

Не допускается давление на членов конгресса и со сторо­ны государственных органов штатов. Но не учитывать их требования депутаты также не могут, имея в виду угрозу возможной оппозиции на будущих выборах.

Принцип независимости депутатов включает также те *парламентские привилегии,* которые закреплены в ст. 1, разд. 6 Конституции: “Сенаторы и представители... кроме тех случаев, когда... виновны в измене, тяжком преступле­нии и нарушении общественного порядка, не могут быть подвергнуты аресту во время нахождения на сессии, следо­вания на сессию и возвращения с нее; и ни за какие выступ­ления, либо участие в дебатах их не могут подвергнуть до­просу в каком-либо ином месте”. В связи с выше приведен­ной нормой следует подчеркнуть следующее. Иммунитет от ареста фактически бездействует. Формула Конституции ох­ватывает практически все виды противоправного поведения. Поэтому действенной остается только вторая часть разд. 6. Но и в этой связи необходимо отметить: свобода слова в кон­грессе имеет вполне определенные рамки. Конституционные гарантии распространяются только на сферу “правомерной законодательной деятельности”.

*Принцип несовместимости совмещения постов* установ­лен ст. 1, разд. 6 Конституции (второй абзац): “Ни сенатор, ни представитель не может быть назначен в течение срока, на который он избран, на какую-либо гражданскую должность, образованную Соединенными Штатами, которая со­здана либо содержание по которой увеличено за тот же срок; и ни одно лицо, состоящее на должности, образованной Со­единенными Штатами, не может быть членом какой-либо палаты, пока пребывает на ней”.

Указанная норма была установлена в развитие принципа разделения властей, но она служит и целям обеспечения не­зависимого положения членов конгресса. Отдельными зако­нодательными актами действие ее распространено на корпо­рации, находящиеся в собственности государства либо под контролем образованных федеральным правительством орга­нов.

*Принцип равноправия* депутатов выражен в праве изби­рать и быть избранным на должности в палате и в состав комитетов, в праве законодательной инициативы, в праве участия в дебатах и в голосовании. Формально все депутаты наделены равными правами. Но необходимо учесть ряд ме­ханизмов, обеспечивающих привилегированное положение тем депутатам, которые занимают ключевые посты либо длительное время пребывают в конгрессе (система “старшин­ства”).

Законодательство, регламенты и прецеденты палат за­крепляют следующие *обязанности* членов конгресса.

Перед вступлением в должность каждый депутат прини­мает присягу (дает заверение) в следующей форме: “Я тор­жественно клянусь (или заверяю), что буду поддерживать и защищать Конституцию Соединенных Штатов от всех ее врагов, внешних и внутренних; что буду истинно верен и предан ей; что я принимаю это обязательство свободно, без каких-либо потаенных оговорок и мысли уклониться от его выполнения; что я буду достойно и добросовестно исполнять обязанности по должности, к которой я приступаю; да помо­жет мне в этом Бог” (титул 5 Свода законов США, §3331).

Следует отметить, что члены конгресса не могут участво­вать в законодательной деятельности до тех пор, пока не примут присягу. Что же касается формулы о достойном и добросовестном исполнении обязанностей по должности, она раскрывается в соответствующих требованиях, установлен­ных как регламентами, так и прецедентами палат.

Так, например, Постоянные правила сената закрепляют следующие пять правил, нарушение которых рассматривает­ся как противоречие установленным требованиям:

“1. Сенатор... не должен получать какое-либо вознаграж­дение либо допускать поступление на его финансовые счета каких-либо денежных средств, каким бы ни был источник их поступлений, если подобное получение или поступление де­нежных средств не должным образом окажут влияние на его деятельность как сенатора...

2. Ни один сенатор... не должен участвовать в каком-либо постороннем предприятии, либо в посторонней профессио­нальной деятельности, либо поступать на службу, по кото­рой выплачивается жалованье, если это противоречит требо­ваниям добросовестного исполнения возложенных на него обязанностей по должности...

3. Ни один сенатор... не должен сознательно использо­вать свое должностное положение, оказывая содействие внесению либо поддержке в разработке и принятии законо­дательства, если при этом основной целью являются иск­лючительно финансовое его благополучие, благополучие его семьи либо финансовое благополучие ограниченного круга лиц или предприятий, к которым принадлежит он, его семья, либо контролируемые им, либо членами его семьи предприятия.

4. Ни один сенатор... не должен (а) поступать на служ­бу в какую-либо фирму, компанию, ассоциацию или кор­порацию с целью предоставления за вознаграждение своих профессиональных услуг как сенатора; (б) позволять ис­пользовать свое имя подобной фирме, компании, ассоциа­ции или корпорации; (в) заниматься какой-либо деятель­ностью за вознаграждение в установленные часы работы в сенате...

5. Ни один сенатор... не должен состоять на службе либо быть членом совета какой-либо государственной либо под­контрольной государству корпорации, финансового учрежде­ния или предпринимательской организации” (Правило XLV Постоянных правил сената).

Достаточно разработаны требования к поведению депута­тов в конгрессе. Законодатели обязаны присутствовать на за­седаниях своих палат. В противном случае — при отсутствии кворума — их явка будет обеспечена силой. Они не вправе уклоняться от голосования, если только сама палата, заслу­шав их объяснения, не даст на это согласия. При поименном голосовании ответ допускается только в форме “да” и “нет” без оговорок и мотивации решения. Член конгресса в своих выступлениях не вправе высказываться в оскорбительном тоне или допускать оскорбительные выражения в адрес дру­гих депутатов и штатов, прерывать другие выступления шу­мом и криком.

Давно отработаны и формы обращения депутатов друг к другу. Начиная свое выступление, член конгресса благода­рит председателя за предоставленное ему слово. При обра­щении к другому депутату непременной является формула: “сенатор (конгрессмен)” или “уважаемый сенатор (конгресс­мен)”.

Особо следует выделить финансовые ограничения. “По­сторонние доходы” членов конгресса не должны превышать 15% от основного их жалованья. Впрочем, следует подчерк­нуть, что в понятие “посторонних доходов” не входит вознаг­раждение, полученное членом конгресса в виде компенсации за действительно оказанные им лично услуги; авторские го­норары; доходы, полученные от продажи творческих или ху­дожественных произведений; денежные поступления от про­дажи акций, если цена их соответствует обоснованным и справедливым рыночным ценам; доходы от семейных пред­приятий и дивиденды по акциям.

Ставки авторских гонораров членов конгресса не долж­ны превышать действующих к моменту заключения дого­воров общих расценок. За каждое выступление, речь или статью член конгресса может получить вознаграждение в сумме не более 2 тыс. долл. Запрещено, с некоторыми оговорками, получение подарков от каких бы то ни было лиц.

Ежегодно члены конгресса предоставляют подробные фи­нансовые декларации, в которых указывают все источники полученных ими доходов.

*Ответственность* депутатов за те или иные проступки выражается в следующих формах: порицание, выговор, ли­шение статуса “старшинства”, исключение из состава коми­тета и исключение из состава палаты. Последнее наказание применяется по решению не менее двух третей членов па­латы (Конст., ст. 1, разд. 5).

Вакансии в палате в указанном выше случае, а также в случае смерти или отставки заполняются следующим образом. В палате представителей проводятся дополнительные выборы. В сенате — назначение на вакантное место произ­водится губернатором штата.

*Жалованье и иные материальные льготы депутатов* конгресса разнообразны. До 1990 г. сенаторы и члены палаты представителей имели жалованье в размере 89500 долл. еже­годно. В настоящее время эта сумма поднята до 120 тыс. долл. в год. Помимо официально — по закону — установ­ленного жалованья депутаты имеют различные компенсаци­онные выплаты и привилегии. Так, например, в течении сес­сии оплачиваются дорожные расходы на 15 поездок членов конгресса в свои округа. Большое значение имеет почтовая привилегия законодателей. Бесплатная рассылка материалов по почте дает возможность успешно рекламировать перед из­бирателями свою деятельность и тем самым формировать в преддверии выборов благоприятное общественное мнение. Кроме почтовой привилегии законодатели имеют право на бесплатное пользование телефонной и телеграфной связью. Бесплатно предоставляется им Свод законов США и разно­образные справочные издания. Ежедневно членам конгресса доставляются выпуски “Конгрешнл рекорд” — официального бюллетеня, информирующего о работе конгресса за прошед­ший законодательный день (выходит из печати не позже 8 часов утра).

Кроме того, члены конгресса имеют право на страхование жизни на сумму 45 тыс. долл. и право на страхование здо­ровья (40% взносов в последнем случае оплачивается из бюджета). Члены конгресса имеют право на получение бес­платной первой медицинской помощи. Наконец, депутатам оплачиваются расходы на меблировку и техническое обору­дование (в том числе и ЭВМ) их офисов.

Следует также отметить ряд иных льгот и привилегий ма­териального свойства. На Капитолии есть плавательный бас­сейн, спортивный зал и сауна. Члены конгресса пользуются специально предназначенными для них парикмахерскими, столовыми и кафетериями. В некоторых заведениях бытово­го обслуживания расценки за услуги ниже общедействую­щих.

Члены конгресса имеют служебные помещения как в Ва­шингтоне, так и в том избирательном округе, который они представляют. Сенаторы, представляющие штаты с населени­ем меньше 2 млн, имеют служебные помещения площадью до 4 800 кв. футов (1 кв. фут равен 929 кв. см.) Максимальная площадь служебных помещений сенаторов — 8000 кв. футов (сенаторы от штатов с населением свыше 17 млн).

Каждый член конгресса имеет собственный штат со­трудников. В палате представителей в штате конгрессме­на—18 сотрудников. В штате сенатора —от 20 до 30 человек.

При найме сотрудников в штат члены конгресса не дол­жны допускать дискриминации в зависимости от расы, цвета кожи, национального происхождения, пола, религии, возра­ста или физических недостатков. Прием в штат родственни­ков запрещен.

В основном штат членов конгресса рекрутируется из мо­лодых людей, проявляющих склонность к политике. В зада­чи аппарата входит обеспечение весьма многосторонней де­ятельности законодателя при подготовке законопроектов и подборке материалов для слушаний, ведении документации и поддержании связи члена конгресса с избирательным ок­ругом.

Максимальная ставка помощника сенатора — 39909 долл. в год.

**ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ КОНГРЕССА**

Конгресс США имеет разветвленную систему вспомога­тельных органов, обеспечивающих реализацию контрольных функций конгресса, а также научно-исследовательское и справочно-информационное обслуживание законодательной деятельности.

*Генеральное отчетное управление* (ГОУ) образовано в 1921 г. Возглавляет его генеральный контролер, назначае­мый президентом на 15-летний срок. В штате ГОУ — более 5 тыс. человек, в основном специалистов в области финан­сов, экономики и права. В задачи управления входит финан­совый контроль за деятельностью исполнительных органов власти и осуществлением утвержденных конгрессом про­грамм. О результатах своих расследований управление не­посредственно докладывает конгрессу. Помимо контрольных функций ГОУ ведет исследовательские работы по оценке эф­фективности предлагаемых президентом и принимаемых конгрессом программ.

*Управление технологических оценок* (УТО) создано в 1972 г. Возглавляет его совет, в который входят директор УТО, шесть сенаторов и шесть членов палаты представите­лей. В штате управления около 200 человек, но ежегодно по договорам к его работе привлекаются более 2 тыс. экспертов. В задачи УТО входит: оказание помощи комитетам при раз­работке соответствующих законопроектов и финансируемых из бюджета программ, проведение долговременных научно-исследовательских работ по различным направлениям науки и техники.

*Бюджетное управление конгресса* (БУК) создано в 1974 г. В штате управления около 250 человек. В задачи БУК входит разработка ежегодных докладов по бюджету бюджетным ко­митетам палат. Оно разрабатывает также 5-летние прогнозы экономического воздействия разрабатываемых конгрессом финансовых биллей и резолюций. В начале каждого финансо­вого года представляет 5-летний прогноз поступлений налогов в бюджет и текущих расходов правительства. По требованию бюджетных и иных комитетов конгресса управление осущест­вляет исследования и по другим вопросам бюджетной полити­ки. О роли управления можно судить по следующему факту. При разработке бюджета на 1983 финансовый год президент счел необходимым в основу бюджета положить расчеты, вы­полненные БУК, а не представленные подчиненным ему ап­паратом.

*Научно-исследовательская служба конгресса* (НИСК) функционирует в рамках Библиотеки конгресса с 1914 г. По поручению членов конгресса и постоянных комитетов палат проводит следующие виды работ: аналитические справки, консультации, заключения по законопроектам и переводы. Помимо этого, НИСК оказывает содействие в проведении слушаний в конгрессе, проводит семинары для членов конг­ресса и координирует программы научно-исследовательских работ. Формируется она на непартийной основе (без учета партийной принадлежности, как, впрочем, и все иные вспо­могательные органы конгресса). В 1989 г. в НИСК было за­нято 896 человек, из них 860 — на полной ставке. Струк­турно служба состоит из четырех подразделений: аналитиче­ских исследований в области политики; документации и законодательных материалов; справочно-информационной службы; административных служб. В 1987 финансовом году НИСК представил информацию на 443 400 запросов членов и комитетов конгресса.

В ряду вспомогательных органов конгресса следует ука­зать также *Законодательный совет и Совет по законода­тельному пересмотру.* В штате первого — 52, второго — 18 человек. В функции этих органов входит сбор, анализ и обобщение информации по правовым вопросам, разработка перспективных планов законодательных работ, консульта­ции, разработка законопроектов и т.д.

В число вспомогательных органов конгресса входят так­же *Библиотека конгресса и Библиотека права конгресса.* Библиотека конгресса создана в 1800 г. В настоящее вре­мя она обладает крупнейшими библиотечными фондами мира.

Крупнейшей в мире является и Библиотека права конг­ресса. В ее фондах — 1 млн 900 тыс. единиц хранения. Биб­лиотека права обслуживает конгресс, Верховный суд США, органы исполнительной власти. В 1987 финансовом году ее сотрудники подготовили 825 исследований, переводов и биб­лиографических справочников общим объемом 12825 стра­ниц. Представлена информация на 672165 запросов членов и комитетов конгресса. В научно-исследовательской работе Библиотека права конгресса ориентируется в основном на изучение зарубежного и международного права. В штате — 102 человека.

В общей сложности численность служащих, занятых не­посредственно в конгрессе либо в его вспомогательных орга­нах, превышает 30 тыс. человек. Размеры выделяемых ассиг­нований на деятельность конгресса в настоящее время до­стигли 2 млрд долл. в год.