Конгресс США

Конституция Соединенных Штатов Америки ст. 1 раздел 1: " Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из сената и палаты представителей. " Конституция возлагает на Конгресс "всю полноту власти", но она также дает полномочия Президенту рекомендовать и накладывать вето на законопроекты. Конституция США ст. 1 раздел 7: "Все законопроекты о государственных доходах исходят от палаты представителей, но, как и по другим законопроектам, сенат может соглашаться с ними или вносить к ним поправки.

Каждый законопроект, принятый палатой представителей и сенатом, прежде чем стать законом, представляется Президенту Соединенных Штатов. Если он одобряет законопроект, то подписывает его; если не одобряет, то возвращает его со своими возражениями в ту палату, откуда исходил законопроект. Таковая палата заносит полностью возражения Президента в свой журнал и приступает к повторному рассмотрению законопроекта. Если после этого рассмотрения законопроект будет принят двумя третями голосов членов палаты, он направляется вместе с возражениями Президента в другую палату, которая также рассматривает его повторно. И если она одобрит законопроект двумя третями голосов, то он становится законом. Во всех указанных случаях в обеих палатах голосование производится в форме высказывания "да" и "нет" членами палаты, а имена лиц, голосовавших за и против законопроекта, заносятся в журнал соответствующей палаты. Если какой-либо законопроект не возвращен Президентом в течение десяти дней (не считая воскресенья) после того, как он был ему представлен, таковой законопроект становится законом так же, как если бы он был подписан Президентом; законопроект не становится законом, если из-за переноса заседания он не мог быть возвращен в Конгресс.

Все распоряжения, резолюции или решения, для которых может оказаться необходимым согласие и сената, и палаты представителей (за исключением вопроса о переносе заседания) , представляются Президенту Соединенных Штатов и вступают в силу, только будучи им одобреным; в случае неодобрения им они могут быть снова приняты двумя третями голосов сената и палаты представителей в соответствии с правилами и ограничениями, установленными в отношении законопроектов. " Но поскольку Конгрессу крайне затруднительно заполучить две трети голосов, президентское вето обычно остается в силе.

До 1988 г. президенты использовали вето 2469 раз ;в 1050 случаях это были "карманные вето", не подлежащие переголосованию в Конгрессе. Конгресс отвергал президентское вето 103 раза (чуть больше 7% случаев) , когда представлялась возможность голосовать. Таким образом, угроза использовать вето в законотворческом процессе дает Президенту важный инструмент для торгов с Конгрессом.

Статья 1 (раздел 8) Конституции предоставляет Конгрессу набор специфических полномочий.

" Конгресс имеет право: устанавливать и взимать налоги, сборы, пошлины и акцизы, для того чтобы выплачивать долги, обеспечивать совместную оборону и всеобщее благоденствие Соединенных Штатов; причем все сборы, пошлины и акцизы должны быть единообразны повсеместно в Соединенных Штатах; занимать деньги в кредит Соединенных Штатов; регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами; устанавливать повсеместно в Соединенных Штатах единообразные правила натурализации и принимать единообразные законы по вопросам о банкротствах; чеканить монету, регулировать ценность оной и ценность иностранной монеты, устанавливать единицы весов и мер; предусматривать меры наказания за подделку ценных бумаг и находящихся в обращении монеты Соединенных Штатов; создавать почтовые службы и почтовые пути; содействовать развитию науки и полезных ремесел, закрепляя на определенный срок за авторами и изобретателями исключительные права на их сочинения и открытия; учреждать суды, нижестоящие по отношению к Верховному суду; определять и карать акты пиратства, тяжкие преступления, совершаемые в открытом море, и преступления против права наций; объявлять войну, выдавать свидетельства на каперство и репрессалии и устанавливать правила относительно захватов трофеев на суше и на воде; формировать и обеспечивать армии, но ассигнования на эти цели не должны выделяться более чем на двухлетний срок; создавать и содержать военно-морской флот; издавать правила по организации сухопутных и морских сил и управлению ими; предусматривать меры по призыву милиции для обеспечения исполнения законов союза, подавления мятежей и отражения вторжений; предусматривать меры по организации, вооружению и обучению милиции и руководству той ее частью, которая может быть использована на службе Соединенных Штатов, сохраняя за штатами право назначения должностных лиц и организации подготовки милиции в соответствии с требованиями, предписанными Конгрессом; осуществлять во всех случаях исключительные законодательные полномочия в отношении округа (не превышающего десяти квадратных миль) , каковой, будучи уступлен отдельными штатами и принят Конгрессом, станет местом пребывания правительств Соединенных Штатов; осуществлять подобную власть в отношении всех земель, приобретенных с согласия законодательного собрания штата, в котором эти земли находятся, для возведения фортов, постройки складов, арсеналов, верфей и других потребных сооружений; издавать все законы, каковые будут необходимы и уместны для приведения в действие вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов или какому-либо департаменту или должностному лицу оного. "

Статья 5: "Конгресс, когда бы ни сочли это необходимым две трети членов обеих палат, может предлагать поправки к настоящей Конституции или по ходатайству законодательных собраний двух третей штатов -может созвать Конвент для предложения поправок; таковые поправки в обоих случаях будут иметь юридическую силу во всех отношениях как часть настоящей Конституции после их ратификации законодательными собраниями трех четвертей штатов или конвентами в трех четвертях оных в зависимости от того, какую форму ратификации предложит Конгресс. При этом ни одна поправка, которая может быть принята до одна тысяча восемьсот восьмого года, никоим образом не должна затрагивать первую и четвертую части девятого раздела первой статьи; ни один штат без его согласия не может быть лишен своего равного с другими штатами голоса в сенате. "

Билль о правах- поправка 1: "Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное вероисповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб. " Таким образом, наибольшая власть Конгресса заключается в его праве принимать законы, напрямую обязывающие всех граждан страны. Огромное значение имеют его полномочия распоряжаться - 5 казной державы. Конгресс определяет и выделяет фонды для Президента и учреждений исполнительной ветви власти. Президенты могут предлагать бюджеты для федерального правительства, но окончательное решение о расходах выносит Конгресс. Конгресс уполномочен создавать агентства и департаменты для исполнительной ветви власти и контролировать их деятельность. Сенат утверждает кандидатуры членов кабинета, послов, Верховного суда и назначаемых федеральных судей и прокуроров до занятия ими своих кресел. Президент не может выполнять обязывающий его договор с иностранным правительством, не получив одобрения двумя третями голосов в Сенате, не может он также "объявить войну"- полномочие, намеренно отданное Конституцией Конгрессу.

Таким образом, Конституция предоставляет Конгрессу большинство полномочий, необходимых для формирования стратегической триады консолидированного сдерживания: вооруженных сил, международной торговли и экономической политики.

Импичмент- драматичный и потому редко используемый способ контроля за деятельностью Президента. Официальные лица исполнительной ветви власти могут быть подвергнуты импичменту большинством голосов Палаты представителей и осуждены Сенатом. Если две трети сенаторов проголосуют за обвинение, официальное лицо отстраняется от должности. Лишь один Президент -Эндрю Джексон -был подвергнут подобной процедуре, но тогда не хватило одного голоса для формального приговора.

Взаимодействие Конгресса и Президента определяется не только несходством их электоральной базы, но также и различием сроком их полномочий. Члены Палаты представителей избираются каждые два года;сенаторы-каждые шесть лет. Президенты имеют всего четыре года, возможно, восемь лет, чтобы осуществить свои программы. Они определяют политику национальных приоритетов и, как всегда, быстро продвигаются с реализацией в первый год полномочий до традиционного падения популярности. Конгресс работает медленнее;он непроизводителен главным образом потому, что представляет обширный спектр местных интересов. Конгресс принимает новые законы неспешно, а пересматривает старые весьма внимательно. Оперативность принятия решений Конгрессом и Президентом неодинакова из-за различных сроков пребывания в должности. Последствия этого -частые конфликты и тупиковые ситуации.

Сенаторы и члены Палаты представителей обычно самостоятельно и за свой счет организуют избирательные кампании. То, как они учитывают местные условия, имеет мало общего с общенациональными партийными платформами или политикой Президента. Члены Конгресса свободно действуют для достижения собственных интересов без какого-либо опасения партийных дисциплинарных мер со стороны Президента.

Независимость от политических партий и Президента позволяет законодателям добиваться преимуществ для собственных избирателей и обслуживать специальные интересы.

На протяжении двухсот лет Конгресс продолжал представлять локальные интересы и откликаться на политические требования и давление общественности. Тем не менее, этот институт управления кардинально изменился. Реформы последних двух десятилетий сделали Конгресс еще более представительным и подотчетным. Они изменили методику в выработки законов и утверждения бюджета, а также еще лучше оснастили его для контроля за деятельностью исполнительной ветви власти.

Резолюция 1973 года о военных полномочиях и Акт 1974 года о бюджете наряду с контролем за фондами привнесли перемены, которые помогли Конгрессу "отнять" у Президента часть полномочий утерянных в предыдущие десятилетия. Институционные реформы 70- х годов привели к децентрализации и, сделавшей Конгресс более демократичным, но также и менее эффективным в законодательстве. С новой открытостью появилась большая подотчетность и отзывчивость на требования избирателей, но произошло это за счет снижения продуктивности и эффективности Конгресса, как законотворческого института. Нынешние главы исполнительной власти считают, что им на много труднее, чем их предшественникам в Белом доме, влиять на Конгресс. Сейчас конгрессмены более независимы. С ослаблением строгих правил старшинства, которыми оперировали сильные партии, координация законодательного процесса стала более затруднительной для партийных лидеров палат.

Хотя в 70-х годах Конгресс выработал новые способы ограничения власти Президента, игрища между исполнительной и законодательной ветвями отнюдь не заканчиваются нулевым результатом. Если одна ветвь добивается какой-то власти, другая не обязательно ее теряет. Повышение роли федерального правительства со времен второй мировой войны предоставила обеим ветвям новые широкие полномочия. Происходящие события и проблемы государственной политики дают возможность, как Президенту, так и Конгрессу обретать полномочия в процессе выработки своей позиции. Война с наркобизнесом, экологические проблемы, экономический и кредитный кризисы, продолжающийся рост бюджетного дефицита породили новые полномочия для обеих ветвей власти.

В отличие от других законодательных учреждений, которые главным образом реагируют и обычно одобряют предложения исполнителей, сам он, по мнению некоторых ученых, является источником важнейших политических инициатив. В отличие от других законотворческих органов, которым Конституция запрещает издавать законы, относящиеся к сфере прерогатив исполнительной ветви, или чьи решения могут быть приостановлены президентским вето и голосами избирателей, американский Конгресс практически пользуется такой же юрисдикцией, как и национальное правительство. Скорее за Конгрессом, нежели за Президентом или избирателями, остается последнее слово по проблемам государственной политики. Хотя Конгресс уделяет серьезное и часто приоритетное влияние предложениям Президента и исполнительных ведомств, он заявляет Президенту "нет" столь же часто, как и "да". Но даже когда он поддерживает инициативы исполнительной власти, ее предложения - 8 редко проходят через законодательный процесс, не будучи подвергнуты значительным изменениям.

Конгресс имеет обслуживающий персонал, не сравнимый ни по качеству, ни по количеству с другими законодательными учреждениями стран мира. Кроме того, у него есть система узкоспециализированных комитетов, обладающих полной автономией. Члены Конгресса хорошо образованны, и большинство из них имеют политический опыт, полученный на разных уровнях управления. Будучи однажды избранными, они проявляют тенденцию оставаться в занимаемых ими креслах Конгресса. Оклады у них относительно высокие, дополнительные привилегии значительны, а пенсионное обеспечение по-настоящему великолепно. Институциональная власть Конгресса дополняется полномочиями, которыми законодатели пользуются индивидуально. Выполняя задания комитетов, члены Конгресса приобретают политический опыт, а вместе с ним способности определять государственную политику в сфере полномочий соответствующих комитетов. Но влияние отдельных законодателей на политику не ограничивается отныне сферой деятельности в каком-то одном из комитетов. Уже в течение некоторого времени формальные и неформальные правила Сената поддерживают индивидуальную инициативу, а поэтому сенаторы могут участвовать в принятии решений по широкому спектру политических проблем. Что касается Палаты представителей, то ее работу характеризуют "эгалитарные нормы, которые допускают и поощряют широкое участие любого члена в выработке окончательных решений. " Независимая политическая база законодателей во многих отношениях является источником автономных решений, которые принимает Конгресс и его члены. В США общенациональные партийные организации намного слабее, чем во многих других государствах.

Это означает, что члены Палаты представителей и сенаторы избираются в своих округах главным образом собственным достоинством и усилиям. Данное обстоятельство имеет два важных следствия. Первое: у законодателей вырабатывается сильная личная - 9 привязанность к своим избирательным округам и заинтересованным группам, финансировавшим их выборную кампанию. Второе: заняв кресло в Конгрессе, его члены обретают большую автономность от своих партийных лидеров. Чтобы сохранить занимаемое положение, члены Конгресса внимательно следят за насущными нуждами своих избирателей и групп, которые поддерживают их усилия по переизбранию, и поступают они подобным образом даже тогда, когда это может противоречить желаниям Президента или партийных лидеров.

Законотворческая сила Конгресса, его децентрализованный процесс принятия политических решений, а также его сопротивляемость отдельных членов давлению партийных лидеров и руководству исполнительной ветви, безусловно, ведут к политическим конфликтам и тупикам в отношениях между Президентом и Конгрессом. Но эти же свойства законодательной ветви могут также заставить этот механизм взаимоотношений "вертеться" лучше, чем ожидается при Президентской системе управления. Отсутствие партийной дисциплины и прочная привязанность конгрессменов к избирателям действительно приводят к частым тупиковым ситуациям, но эти же факторы заставляют законодателей считаться с влиянием Президента.

В президентских системах с сильными политическими партиями, ориентированными на общенациональные проблемы, контроль любой из партий, не являющейся сторонником Президента, всегда заводил бы в тупик, ибо Президенту было бы чрезвычайно трудно собрать большинство голосов в поддержку инициатив исполнительной ветви власти. В рамках американской политической системы Президент может склонить оппозиционных законодателей на свою сторону с помощью идеологических соображений или благосклонностью, которые они могут обратить на пользу своих избирателей.

Например, Президент Рейган никогда не располагал партийным большинством в Палате представителей, но в первые два года своей администрации ему удавалось убеждать многочисленных демократов в Конгрессе голосовать в его пользу. Сильная и более дисциплинированная партийная система не допустила бы образования подобной двухпартийной коалиции.

Система комитетов Конгресса нередко срывала усилия Президентов в осуществлении планов широких мероприятий, но в не меньшей степени содействовала стабильности президентской системы. Во-первых, разделение обязанностей в комитетах позволяет им справляться с чрезвычайно возросшей нагрузкой, вызванной разросшимся масштабом деятельности федеральных властей в ХХ в. Хотя система комитетов действительно делает законотворческий процесс медленным и скучным, без нее разработка политических решений вообще бы застопорилась. В нестабильных политических системах комитеты обычно получают незначительную поддержку со стороны персонала и располагают небольшой автономией, но имеют весьма широкие и аморфно очерченные сферы полномочий.

Во-вторых, комитетам присуща тесная связь с руководством федеральных ведомств, на которые распространяется их юрисдикция. Эти "небольшие квазиправительства", мешая Президентам руководить своей бюрократией, делают связи между чиновничеством и законодателями более прочными, нежели в большинстве других политических систем. Если в странах "третьего мира" гражданская бюрократия обычно прочно привязана к Президенту и военным, что создает опасность для парламентских институтов, то в США постоянное чиновничество зачастую куда ближе к законодателям комитетов, которые утверждают и субсидируют федеральные программы, чем к Президенту и членам кабинета, способным проявить неприязнь к делам учреждения. По этим и другим причинам Президенты, склонные к проведению изменений, потенциально чреватых дестабилизацией, часто терпят поражение от сил коалиции Конгресса и чиновничества, объединившихся ради защиты текущей политики;конечно, подобная коалиция едва ли возможна в большинстве других политических систем.

Обширная система комитетов позволила Конгрессу привлечь и удержать на службе профессионально подготовленных людей. Усовершенствованное разделение труда в комитетах дает возможность талантливым политикам усиливать свое влияние и оставлять след в государственной политике. Децентрализация полномочий в комитетах -еще один источник сопротивляемости Конгресса радикальным изменениям в политики. Главенствующее положение в комитетах и подкомитетах занимают, как правило, члены Палаты представителей и сотрудники служб, лично заинтересованные в проводимой государственной политике. Это означает, что изменения в политике будут чрезвычайно дифференцированными и поэтому далеки от дестабилизации. Более того, децентрализованный характер принятия решений Конгрессом обуславливает длительную процедуру прохождения большинства политических инициатив и необходимость поддержки со стороны широкой коалиции законодателей. Все это практически исключает возможность чрезмерных или радикальных действий в Конгрессе и гарантируют, что результатом законотворческого процесса окажется компромиссное предложения призывающее в лучшем случае к умеренным изменениям в политике.

Медлительность и осмотрительность законотворческого процесса в Конгрессе таким же образом воздействуют на изменения, которые могут предлагаться Президентами. Плебисцитный характер современного американского президентства вынуждает кандидатов в Президенты обещать во время своих избирательных кампаний больше, чем они в состоянии выполнить, а это вызывает чрезмерные надежды у общественности. Как следствие, вновь избранные Президенты могут занять свой пост, обещая "море изменений " в государственной политике;вскоре, однако, они сталкиваются в Конгрессе с весьма консервативным процессом принятия политических решений, который всегда замедляет темпы намечаемых перемен;кроме того, более радикальные предложения и инициативы Президентов обычно модифицируются, если вообще не отвергаются.

На протяжении более 200 лет Конгресс США находился в центре системы принятия политических решений. Он был вовлечен в процесс выработки политики глубже, чем какой-либо другой законодательный институт в мире. Причина этого не какие-то особенные достоинства в его устройстве или деяниях. Замысел Мэдисона о децентрализации политической власти между различными ветвями управления страной создал условия, при которых ни исполнительная, ни законодательная ветви власти не были способны на национальном уровне навязывать свою волю друг другу. В других странах возникли политические партийные организации, которые в аналогичной институционной ситуации перебрасывают мосты между исполнительной и законодательной ветвями. А в США эта функция оказалась невозможной из-за слабой и децентрализованной партийной системы, корни которой- во фрагментации политической власти навязанной федеральной системой.

Этот конституционный план "разделенных институтов, делящих власть", является главным источником прерогатив Конгресса в выработке политике. За исключением коротких периодов необычного возвышения президентской власти, Конгресс США заставлял Президентов иметь дело с законодателями. Конгресс всегда имеет возможность навязать свое мнение, ему часто удавалось одержать верх в конфронтации с Президентом. Эти победы чаще всего означают, что Конгресс заставлял Президента отказаться от осуществления его политических планов; реже случалось, что Конгресс предлагал альтернативную государственную политику, и уж совсем редко он выдвигал лучшие политические альтернативы.

Хотя Конституция предоставляет Конгрессу "власть кошелька", она не предписывает, какая бюджетная система будет использоваться. Следовательно, эту систему Конгресс разрабатывает сам, а Президент опирается на свои собственные правила, уставы и законодательные традиции. За прошедшие 200 лет Конгресс делегировал Президенту значительные бюджетные полномочия, но одновременно он пытался контролировать его власть в отношении расходов.

Чтобы вновь отобрать у Президента некоторые из его бюджетных полномочий и улучшить методы принятия решений о расходах и доходах, Конгресс в 1974 году одобрил закон о контроле за бюджетом и его замораживанием. Закон обязывает Конгресс каждый год принимать две резолюции устанавливая уровни доходов и расходов и определяя дефицит.

В конце 1985 года в ответ на широкое замешательство из-за бюджетного дефицита Конгресс одобрил закон о сбалансированном бюджете и контроле за незапланированным бюджетом. Но из-за неудачи в достижении предела годового дефицита и, таким образом, введении в действие автоматического механизма сокращения бюджета Конгресс эффективно ограничил собственные полномочия.

До 1974 года Конгресс рассмотрел подготовленный Президентом ежегодный бюджет в децентрализованной манере по каждой его части. Утверждения федеральных органов и программ рассматривалось по отдельности соответствующими комитетами Конгресса. Выделение фондов для этих органов и программ также рассматривалось в соответствующих комитетах Сената и Палаты представителей после изучения в подкомитетах.

Политикой доходов занимались комитет по ассигнованиям Палаты представителей и финансовый комитет Сената. Конгресс никогда не определял взаимосвязь между всеми расходами и всеми доходами или экономические последствия разрозненных бюджетных решений.

Военная сфера: Конституция однозначно устанавливает гражданский контроль над вооруженными силами; вооруженные силы должны формироваться Конгрессом, популярной ветвью власти правительства; за исключением военного времени, размеры армии должны быть ограниченны; Конгрессу принадлежит ведущая роль при выборе момента и определении необходимости вступления Америки в войну.

Сегодня ситуация значительно изменилась. Теперь Конгресс должен доказывать, почему Президенты не должны предпринимать военные действия за рубежом. После того, как Конгресс предоставил войска, согласился со существованием баз на заморских территориях, выделил ассигнования на вооружение и одобрил союзные структуры, необходимые для осуществления военной политики за пределами США, у себя дома он сохранил за собой только право реагировать на ход событий.

Конгресс имеет право определять, в течение какого срока федеральные служащие могут занимать ту или иную должность. Путем принятия соответствующих положений он устанавливает пределы длительности пребывания на каком-либо посту.

В 1820 году Конгресс провел законодательство, которое ограничивает срок службы большинства федеральных служащих четырьмя годами.

Любая из двух палат Конгресса может одобрить простую резолюцию, или обе палаты могут одобрить совместную резолюцию предлагая Президенту уволить определенного служащего исполнительной ветви власти. В отличие от совместной резолюции по УДТ эти резолюции чисто консультативны, они не имеют юридической силы. Тем не менее, они создают обстановку, которая предвещает увольнение или отставку. С другой стороны Конгресс часто вмешивается, чтобы отстоять срок службы и его непрерывность для федеральных служащих. Поскольку Сенат располагает правом давать советы лицам, назначенным Президентом на те или иные должности в федеральном правительстве, и правом утверждать такие назначения, он пытается диктовать свои условия и в некоторых других вопросах, связанных с кадровыми перемещениями, включая увольнение или временное отстранение от работы.

Постоянно проявляя внимание к программам государственной службы и вопросам информационного обеспечения федеральных органов, конгрессмены всегда интересуются случаями временных отстранений и увольнениями федеральных должностных лиц. Федеральные служащие остаются в промежуточной зоне, затрагиваемой конфликтующими стремлениями Президента и Конгресса.

Кое-что из техники Конгресса по участию в процессе увольнения сегодня не срабатывает: сюда относится возможность Сената действовать совместно с Президентом, использование "власти кошелька" для отстранения конкретных служащих, ликвидация постов, чтобы поставить потом на эти должности других лиц, требования Сената к Президенту вернуть на пересмотр утверждения тех, кто уже утвержден и назначен. Но Конгресс все еще может ликвидировать должности путем реорганизации и урезания программ, при условии, что это не нарушает положения о недопустимости законопроектов с осуждением конкретного лица или свобод по первой поправке. Конгресс все еще может прибегнуть к неотразимому давлению, используя свое право на расследование, а также путем принятия резолюций и действий партийных фракций.

К счастью Конгресс сохраняет непреходящий интерес к защите должностных лиц от угрозы увольнения Президентом или руководителем какого-либо федерального учреждения. Создавая пост, Конгресс может установить условия увольнения, и потребовать защитных процедур. Он может определить статус этого поста как "непартийного" и "независимого", поставив его вне контроля Президента или его помощников. Всегда будет существовать обстоятельства, требующие активного вмешательства Конгресса в вопросы, связанные с приостановлением службы, увольнением, понижением в должности или перемещением. Дела, входящие в компетенцию Конгресса в области законодательства или надзора за программами, никогда не останутся "монополией или заповедником" Президента.